



Organização  
Internacional  
do Trabalho



## ► Tornar o direito à segurança social uma realidade para o trabalho doméstico

Uma análise global das tendências políticas,  
estatísticas e estratégias de extensão



Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabalho está licenciado ao abrigo da *Creative Commons Attribution 4.0 International*. Ver: [creativecommons.org/licenses/by/4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0). É permitida a reprodução, partilha (cópia e distribuição), adaptação (composição, alteração e transformação para criar um trabalho derivado), de acordo com o descrito na licença. O utilizador deve claramente indicar que a OIT é a fonte da obra e se foi feita qualquer alteração ao conteúdo original. Não é permitida a associação do símbolo, nome e logótipo da OIT a traduções, adaptações ou outros trabalhos derivados.

**Atribuição** - O utilizador deve indicar se foram feitas alterações e citar o trabalho como se segue: *Tornar o direito à segurança social uma realidade para o trabalho doméstico: uma análise global das tendências políticas, estatísticas e estratégias de extensão*, Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2026, © OIT.

**Traduções** - Tratando-se de uma tradução deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma tradução de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta tradução não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma tradução oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da tradução. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da tradução.*

**Adaptações** - Tratando-se de uma adaptação deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma adaptação de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta adaptação não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma adaptação oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da adaptação. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da adaptação.*

**Obras de terceiros** - Esta licença *Creative Commons* não se aplica a obras com direitos autorais não pertencentes à OIT incluídas nesta publicação. Se o material for atribuído a terceiros, o utilizador desse material é o responsável único pela obtenção das autorizações necessárias junto do titular dos direitos e por qualquer alegada violação.

Qualquer conflito relativo a esta licença que não possa ser resolvido de forma amigável será submetido à arbitragem de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). As partes estarão vinculadas por qualquer sentença arbitral proferida em resultado dessa arbitragem como decisão final desse conflito.

As dúvidas relativas a direitos autorais e licenças devem ser enviadas para [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org). Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

ISBN 978-92-2-039445-8 (web PDF)

**Também disponível em inglês:** *Making the right to social security a reality to domestic workers: A global review of policy trends, statistics and extension strategies*, ISBN 978-92-2-036758-2 (impresso), ISBN: 978-92-2-036759-9 (web PDF).

---

As designações constantes das publicações e das bases de dados da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte da OIT em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras ou limites. Detalhes em [www.ilo.org/disclaimer](http://www.ilo.org/disclaimer).

As opiniões e pontos de vista expressos nesta publicação pertencem aos/às autores/as e não refletem necessariamente as opiniões, pontos de vista ou a política da OIT.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou processos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte da OIT.

---

Fotografia da capa ©OIT / J. Aliling

## ► Prefácio

---

Limpar, cozinhar, cuidar de crianças e de familiares idosos, jardinar — todos os dias, os agregados familiares recorrem ao apoio de nada menos do que 75,6 milhões de trabalhadores domésticos remunerados para satisfazer as necessidades essenciais de cuidados domésticos. O aumento da procura de trabalho doméstico resulta da maior participação das mulheres na força de trabalho; da resposta às desigualdades de género no contexto do trabalho não remunerado de cuidados; das lacunas nos serviços de cuidados prestados pelo Estado; da crescente feminização da migração internacional; das alterações demográficas; e das crescentes necessidades de cuidados de longa duração. No entanto, tal como a pandemia da COVID-19 evidenciou, o trabalho doméstico continua a ser uma das profissões mais subvalorizadas. Na prática, menos de dois em cada dez trabalhadores domésticos estão cobertos pela proteção social.

A segurança social é essencial para prevenir e corrigir a pobreza e a desigualdade. Esta permite às mulheres e aos homens gerir as transições de vida e de trabalho; acompanha-os em situações imprevistas, como doenças, acidentes ou desemprego; e apoia-os nas responsabilidades familiares na velhice ou após a morte de quem auferia o rendimento familiar. Por este motivo, a proteção social tem sido fundamental para reforçar a coesão social e renovar os contratos sociais. Quando bem concebidos, os sistemas de proteção social podem também facilitar a transição dos trabalhadores da economia informal para a economia formal. Ao mesmo tempo, ao melhorar a saúde, a igualdade e os resultados do mercado de trabalho, pode também reforçar a transformação estrutural das economias e apoiar o crescimento e a prosperidade. Portanto, as lacunas na cobertura da segurança social dos trabalhadores domésticos têm implicações significativas para os indivíduos, as famílias e para as sociedades em geral.

Os desafios que se colocam à cobertura efetiva da proteção social dos trabalhadores domésticos são reais, mas não intransponíveis. A sua resolução exige vontade política, reformas legais e instituições reforçadas, para que os trabalhadores domésticos tenham acesso à proteção social de uma forma tão favorável como os outros trabalhadores por conta de outrem, em conformidade com as normas internacionais do trabalho. No entanto, os trabalhadores domésticos têm quase duas vezes menos probabilidades do que os outros trabalhadores de estarem efetivamente cobertos pelos sistemas de segurança social. Os governos terão de intensificar os seus esforços e adotar uma perspetiva global, abordando os défices de trabalho digno através de políticas e estratégias nacionais abrangentes e coordenadas que combinem os conhecimentos de todos os intervenientes relevantes. São igualmente necessárias reformas legais e institucionais que estejam em sintonia com as realidades de todos os trabalhadores domésticos. Ao avançar com essas políticas e reformas, os governos estarão no bom caminho para concretizar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Numa altura em que o mundo está a explorar formas de garantir o trabalho digno no contexto dos desafios colocados pelo futuro do trabalho, incluindo em relação às economias gig e de plataforma, é importante não perder de vista a necessidade de garantir uma proteção social e laboral eficaz para as categorias de trabalhadores, como os trabalhadores domésticos, que ainda enfrentam défices significativos de trabalho digno, apesar de este tipo de trabalho ser praticado há séculos. A concretização da proteção social universal exige a sua inclusão, uma vez que o futuro do trabalho e a crescente economia da prestação de cuidados irão, na verdade, exigir não menos, mas muito mais trabalhadores domésticos.

Estamos confiantes de que as boas práticas identificadas no presente relatório, em resposta aos novos dados e desafios descritos, ajudarão a orientar os decisores políticos, os responsáveis pela implementação, os representantes dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores, bem como outros intervenientes relevantes, na correção dos défices de proteção social notórios sentidos pelos trabalhadores domésticos em todo o mundo.

**Shahra Razavi**

Diretora  
Departamento de Proteção Social

**Manuela Tomei**

Diretora  
Departamento de Condições de Trabalho e da Igualdade



## ► Índice

|                                                                                                                                 |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Prefácio .....                                                                                                                  | iii  |
| Acrónimos .....                                                                                                                 | viii |
| Agradecimentos .....                                                                                                            | ix   |
| Sumário executivo .....                                                                                                         | xi   |
| Introdução .....                                                                                                                | 1    |
| 1. O direito e a necessidade de proteção social dos trabalhadores domésticos .....                                              | 5    |
| 1.1 Importância de garantir o direito humano dos trabalhadores domésticos à segurança social .....                              | 6    |
| 1.2 Quadro orientador internacional para o alargamento da proteção social aos trabalhadores domésticos .....                    | 10   |
| 2. Estimativas globais e regionais da cobertura legal e efetiva da proteção social para os trabalhadores domésticos .....       | 17   |
| 2.1 Cobertura legal da proteção social dos trabalhadores domésticos .....                                                       | 19   |
| 2.2 Cobertura efetiva da proteção social dos trabalhadores domésticos .....                                                     | 30   |
| 3. Desafios para a proteção social dos trabalhadores domésticos .....                                                           | 37   |
| 3.1 Lacunas e considerações legais .....                                                                                        | 38   |
| 3.1.1 Exclusões do âmbito de aplicação da segurança social e da legislação laboral .....                                        | 38   |
| 3.1.2 Limitações de certas abordagens políticas .....                                                                           | 43   |
| 3.2 Desafios relativos à aplicação da segurança social e da legislação laboral .....                                            | 45   |
| 3.2.1 Barreiras administrativas .....                                                                                           | 45   |
| 3.2.2 Capacidades contributivas limitadas .....                                                                                 | 46   |
| 3.2.3 Falta de aplicação e baixo nível de cumprimento .....                                                                     | 48   |
| 3.2.4 Falta de informação e de organização .....                                                                                | 48   |
| 3.3 Desafios específicos enfrentados pelos trabalhadores domésticos migrantes e pelos trabalhadores domésticos residentes ..... | 49   |
| 4. A via mais rápida para garantir o acesso dos trabalhadores domésticos à proteção social .....                                | 53   |
| 4.1 Soluções políticas e jurídicas para alargar a cobertura .....                                                               | 56   |
| 4.1.1 Extensão da cobertura legal aos trabalhadores domésticos .....                                                            | 56   |
| 4.1.2 Conceber e aplicar abordagens políticas e jurídicas eficazes para alargar a cobertura .....                               | 63   |
| 4.2 Facilitar o acesso à proteção social através da eliminação das barreiras administrativas .....                              | 68   |
| 4.3 Facilitar o pagamento das contribuições e desenvolver mecanismos de financiamento adequados .....                           | 73   |
| 4.4 Promover o cumprimento através de medidas de prevenção e de aplicação .....                                                 | 82   |
| 4.5 Sensibilização e divulgação de informação .....                                                                             | 89   |
| 4.6 Desenvolver o diálogo social e a negociação coletiva .....                                                                  | 93   |
| 4.7 Desenvolver e aplicar políticas integradas e coerentes .....                                                                | 95   |
| 4.8 Proteção dos trabalhadores domésticos migrantes .....                                                                       | 97   |
| Conclusões .....                                                                                                                | 105  |
| Bibliografia .....                                                                                                              | 111  |

## Caixas

---

|      |                                                                                                                                               |     |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1  | Medidas de proteção social relacionadas com a COVID-19 que respondem às necessidades dos trabalhadores domésticos                             | 8   |
| 2.1  | O papel da cobertura da segurança social na determinação dos trabalhadores domésticos em situação de emprego informal                         | 31  |
| 3.1  | Proteção social dos trabalhadores domésticos na Guatemala                                                                                     | 41  |
| 4.1  | Alargamento da proteção social aos trabalhadores domésticos na África do Sul                                                                  | 57  |
| 4.2  | Seguro de desemprego e seguro de acidentes de trabalho para trabalhadores domésticos no Brasil                                                | 58  |
| 4.3  | Garantir que os trabalhadores domésticos que trabalham através de prestadores de serviços têm acesso à proteção social na República da Coreia | 58  |
| 4.4  | Extensão da proteção social aos trabalhadores domésticos em Marrocos                                                                          | 59  |
| 4.5  | Porque é que uma proteção social eficaz depende do reconhecimento da relação de emprego no trabalho doméstico                                 | 61  |
| 4.6  | Alargamento da cobertura obrigatória aos trabalhadores domésticos no México                                                                   | 64  |
| 4.7  | Implicações da utilização de regimes gerais, regimes especiais ou regimes simplificados para o alargamento aos trabalhadores domésticos       | 66  |
| 4.8  | A ciência comportamental como meio de identificação das barreiras e fatores que facilitam o registo                                           | 68  |
| 4.9  | Sistema de registo eletrónico para os trabalhadores domésticos na Costa Rica                                                                  | 70  |
| 4.10 | Impacto do sistema de cheques-serviço na Áustria                                                                                              | 71  |
| 4.11 | Incentivos fiscais para os utilizadores do sistema de cheques-serviço na Bélgica                                                              | 77  |
| 4.12 | Subsídios governamentais para formalizar os trabalhadores domésticos na Argentina                                                             | 79  |
| 4.13 | França: Combinação do registo simplificado com incentivos financeiros                                                                         | 79  |
| 4.14 | Inspeção-Geral do Trabalho e da Segurança Social do Uruguai                                                                                   | 83  |
| 4.15 | Linha direta <i>Alo 170 SGK</i> na Turquia                                                                                                    | 87  |
| 4.16 | Sensibilização dos empregadores de trabalhadores domésticos no Uruguai e na Zâmbia                                                            | 89  |
| 4.17 | Divulgação nos meios de comunicação social das organizações da sociedade civil das Filipinas                                                  | 90  |
| 4.18 | Campanhas de sensibilização no Equador e no Panamá                                                                                            | 91  |
| 4.19 | Utilização de guias para desmistificar as leis nacionais e os direitos internacionais                                                         | 91  |
| 4.20 | O Chile e a extensão da proteção social a todos os trabalhadores domésticos incluindo os migrantes                                            | 99  |
| 4.21 | Alargamento das prestações por acidentes de trabalho aos trabalhadores domésticos migrantes na Malásia                                        | 99  |
| 4.22 | Proteção dos trabalhadores domésticos migrantes por país de origem (Filipinas)                                                                | 101 |

## Figuras

---

|                                                                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Convenção n.º 102: Base sólida para sistemas de proteção social sólidos e sustentáveis .....                                                                                         | 13 |
| 2.1. Número e percentagem de países com cobertura legal para trabalhadores domésticos para, pelo menos, uma prestação de segurança social, 2020 .....                                     | 20 |
| 2.2. Percentagem de trabalhadores domésticos que estão legalmente cobertos por, pelo menos, uma prestação de segurança social, 2020 .....                                                 | 20 |
| 2.3. Países com algumas disposições relativas à cobertura da segurança social dos trabalhadores domésticos por tipo de programa (obrigatório ou voluntário), 2020 .....                   | 22 |
| 2.4. Percentagem de trabalhadores domésticos que estão legalmente cobertos por todas as prestações, 2020 .....                                                                            | 23 |
| 2.5. Percentagem de países com cobertura legal para trabalhadores domésticos por prestação de segurança social, 2020 .....                                                                | 24 |
| 2.6. Percentagem de trabalhadores domésticos legalmente cobertos, por prestação de segurança social, 2020 .....                                                                           | 25 |
| 2.7. Programas de proteção social consagrados na legislação nacional, por domínio político, (percentagem, 2020) .....                                                                     | 29 |
| 2.8. Lacunas legais versus lacunas de implementação na cobertura efetiva da proteção social, por região e global, (percentagens, 2019) .....                                              | 32 |
| 2.9. Percentagem de emprego informal entre os trabalhadores domésticos e os trabalhadores não domésticos, por região e principal grupo de rendimento dos países (percentagem, 2019) ..... | 33 |
| 2.10. Percentagem de emprego informal entre os trabalhadores domésticos, por sexo e região (percentagem, 2019) .....                                                                      | 34 |
| 2.11. Distribuição do emprego informal entre os trabalhadores domésticos, por sexo e região (percentagem, 2019) .....                                                                     | 34 |

## Tabelas

---

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1 Itália: Taxa contributiva para os trabalhadores domésticos em base no salário horário, 2021 (em euros) .....                                                                    | 74 |
| 4.2 Irlanda: Taxa de contribuição para os trabalhadores domésticos com base no salário semanal, 2021 (em euros) .....                                                               | 75 |
| 4.3 Argentina: Taxa contributiva para os trabalhadores domésticos com base no salário horário e idade do trabalhador (contribuições fixas, em pesos argentinos por mês), 2021 ..... | 76 |

## ► Acrónimos\*

|                |                                                                                              |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AFIP*</b>   | Administração Federal de Receitas Públicas (Argentina)                                       |
| <b>AISS</b>    | Associação Internacional de Segurança Social                                                 |
| <b>ANSES*</b>  | Administração Nacional de Segurança Social (Argentina)                                       |
| <b>BPS*</b>    | Instituição de Segurança Social (Uruguai)                                                    |
| <b>CCSS*</b>   | Instituto de Segurança Social da Costa Rica                                                  |
| <b>CEACR*</b>  | Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações (OIT)             |
| <b>CESU*</b>   | Cheque-Serviço Universal de Emprego (França)                                                 |
| <b>CIMER*</b>  | Centro de Comunicação Presidencial (Turquia)                                                 |
| <b>IDWF*</b>   | Federação Internacional de Trabalhadores Domésticos                                          |
| <b>IMSS</b>    | Instituto Mexicano de Segurança Social                                                       |
| <b>INPS*</b>   | Instituto Nacional de Segurança Social (Itália)                                              |
| <b>NAPSA*</b>  | Autoridade Nacional do Regime de Pensões (Zâmbia)                                            |
| <b>OIT</b>     | Organização Internacional do Trabalho                                                        |
| <b>OWWA*</b>   | Administração para o Bem-estar dos Trabalhadores Estrangeiros (Filipinas)                    |
| <b>PAMI*</b>   | Instituto Nacional de Serviços Sociais para Reformados e Pensionistas (Argentina)            |
| <b>RAMQ*</b>   | Plano de Saúde do Quebec (Canadá)                                                            |
| <b>SCJN</b>    | Suprema Corte de Justiça da Nação (México)                                                   |
| <b>SRD*</b>    | Prestação Especial de Assistência Social                                                     |
| <b>SSC*</b>    | Comissão de Segurança Social (Namíbia)                                                       |
| <b>UIF*</b>    | Fundo de Seguro de Desemprego (África do Sul)                                                |
| <b>URSSAF*</b> | União de Cobrança das Contribuições para a Segurança Social e Prestações Familiares (França) |
| <b>WIEGO*</b>  | Mulheres no Trabalho Informal: Globalizar e Organizar                                        |

\* NT: Acrónimos da língua original

## ► Agradecimentos

---

O presente relatório foi elaborado pelo Departamento de Proteção Social (SOCPRO) da OIT, com contributos de outros colegas da OIT em Genebra e dos escritórios no terreno.

Maya Stern Plaza é a principal autora do relatório. Um agradecimento especial a Luisa Carmona Llano pela verificação da exatidão da análise jurídica e dos exemplos a nível nacional. Este relatório expande o conteúdo e a análise de dados da publicação da OIT de 2021 *Tornar o trabalho digno uma realidade para o trabalho doméstico: Progresso e perspectivas dez anos após a adoção da Convenção (n.º 189) sobre o Trabalho Doméstico em 2011*. Não teria sido possível sem o apoio, a orientação e os contributos dos principais autores dessa publicação: Claire Hobden e Florence Bonnet, do Departamento de Mercados de Trabalho Inclusivos, Relações Laborais e Condições de Trabalho da OIT. A autora deseja também agradecer a Valeria Nesterenko e Zhiming Yu (SOCPRO), que forneceram verificações adicionais e orientações sobre a análise de dados.

O relatório baseia-se nos dados recolhidos por Fabio Durán-Valverde e José Francisco Ortiz Vindas do Escritório da OIT em San José, autores da publicação da OIT de 2016 *Proteção social do trabalho doméstico: Tendências de políticas e estatísticas*, Documento de políticas de proteção social 16, que foi atualizado por Marie Lebail e Luisa Carmona Llano (SOCPRO).

A autora gostaria de agradecer aos seguintes colegas da OIT que dedicaram tempo a rever o texto e a fornecer contributos valiosos: Laura Addati, do Departamento de Género, Igualdade, Diversidade e Inclusão da OIT, Joana Borges Henriques (Escritório da OIT em Yaoundé), Greta Cartoceti, *Bureau* para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV), Pablo Casali (Escritório da OIT em Lima), Ricardo Irra (Escritório da OIT no Cairo), Ursula Kulke (ACTRAV), Ian Orton (SOCPRO), Guillermo Montt (Escritório da OIT em Santiago), Rebecca Napier-Moore (Escritório da OIT em Bangué), Helmut Schwarzer, Lou Tessier e Clara Van Panhuys (SOCPRO).

Victoria Giroud-Castiella (SOCPRO) coordenou a publicação do relatório. Agradecimentos ainda para Michael Rose, que editou o relatório. A equipa do serviço de produção de publicações da OIT assegurou a gestão do projeto de produção. Um agradecimento especial a Shahra Razavi, Diretora do SOCPRO, Christina Behrendt, Chefe da Unidade de Política Social do SOCPRO, e Kroum Markov, Especialista em Política de Proteção Social (SOCPRO) pela sua orientação e contributos.

A edição portuguesa desta publicação foi produzida com o financiamento do Governo de Portugal através da DGCP – Direção-Geral de Coordenação e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.



# Sumário executivo



O trabalho doméstico é uma das profissões mais antigas. O direito humano à segurança social foi consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos já em 1948. É inaceitável que os trabalhadores domésticos estejam sobrerrepresentados entre os 53 por cento da população mundial que continuam privados deste direito fundamental. Tendo em conta o número cada vez maior de trabalhadores domésticos a quem os agregados familiares recorrem para satisfazer as suas necessidades mais pessoais e humanas, é mais do que tempo de as sociedades reconhecerem o seu valor e o seu contributo para a sociedade, a economia da prestação de cuidados e os sistemas de proteção social e de lhes permitirem gozar o seu direito humano à segurança social.

Sete mensagens emanam deste relatório.

### **1. Os trabalhadores domésticos registam défices significativos na segurança social**

O trabalho doméstico é uma fonte significativa de emprego a nível mundial, representando 2,3 por cento do emprego ou 1 em cada 25 trabalhadores. Para além dos défices de trabalho digno nos domínios dos salários e do tempo de trabalho, bem como dos abusos de que são frequentemente vítimas, os trabalhadores domésticos são sistematicamente privados de segurança social. Cerca de metade de todos os trabalhadores domésticos a nível mundial (49,9 por cento) estão legalmente cobertos por, pelo menos, uma prestação ao abrigo dos regimes de segurança social. No entanto, a cobertura legal não abrange de igual forma todos os riscos do ciclo de vida. Se estiverem cobertos, é mais provável que tenham direito a prestações de velhice, de invalidez e de sobrevivência e a cuidados médicos e, em menor grau, a prestações de maternidade e prestações por doença. A maior parte não tem acesso a prestações ao abrigo dos regimes de segurança social em caso de desemprego ou de acidente de trabalho. Este facto é revelador quando considerado no contexto da pandemia de COVID-19, durante a qual essa proteção foi e continua a ser crucial. Este relatório identifica lacunas importantes na cobertura legal, especialmente em África, na Ásia e no Pacífico e nos Estados Árabes, regiões que acolhem alguns dos maiores países empregadores de trabalhadores domésticos. O número limitado de países que oferecem uma cobertura legal abrangente para os trabalhadores domésticos traduz-se numa pequena proporção de trabalhadores domésticos

com direito legal a toda a gama de prestações de segurança social. Apenas 6 por cento dos trabalhadores domésticos estão legalmente cobertos por todos os nove ramos da segurança social estabelecidos ao abrigo da Convenção relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952 (n.º 102). As lacunas de cobertura efetiva são ainda mais impressionantes. Apenas um em cada cinco trabalhadores domésticos em todo o mundo está coberto por regimes de segurança social. Nos Estados Árabes, em África, e na Ásia e no Pacífico, a lacuna de cobertura efetiva é ainda maior. Em comparação com outros trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores domésticos têm quase duas vezes menos probabilidades de estarem registados em regimes de segurança social, o que não está, claramente, alinhado com o princípio de “condições não menos favoráveis do que as aplicáveis aos trabalhadores em geral”, estabelecido na Convenção sobre o Trabalho Doméstico, de 2011 (n.º 189).

### **2. Os trabalhadores domésticos enfrentam várias barreiras que limitam o acesso à cobertura legal e à proteção social efetiva**

As sociedades continuam a atribuir um baixo valor social e económico ao trabalho doméstico, sobretudo por ser considerado não qualificado e uma extensão do trabalho de cuidados não remunerado das mulheres. A subvalorização e o reconhecimento insuficiente dos trabalhadores domésticos terão de mudar para refletir o seu valioso papel no apoio aos agregados familiares, às economias e às sociedades em geral, bem como a sua importância para a economia da prestação de cuidados e os sistemas de proteção social em particular. As condições de trabalho dignas também terão de ser melhoradas. No entanto, se os trabalhadores domésticos continuarem a trabalhar na economia informal, o seu acesso aos direitos laborais e de segurança social ficará aquém dos restantes trabalhadores.

### **3. A proteção social tem um grande potencial para permitir a transição dos trabalhadores domésticos para o emprego formal**

No entanto, as barreiras que impedem o acesso dos trabalhadores domésticos à proteção social têm de ser ultrapassadas, incluindo as exclusões legais; as barreiras administrativas; as capacidades contributivas limitadas; a falta de aplicação e o fraco cumprimento das leis laborais e de segurança social; a falta de informação e de sensibilização; e a organização limitada. As barreiras adicionais sentidas por certas

categorias de trabalhadores domésticos, nomeadamente os trabalhadores domésticos migrantes, terão também de ser abordadas.

#### **4. Os desafios à cobertura efetiva da proteção social dos trabalhadores domésticos são reais, mas não intransponíveis**

Dadas as importantes lacunas na cobertura, a concretização do direito fundamental à segurança social dos trabalhadores domésticos exigirá que os governos intensifiquem os seus esforços e coloquem este direito no topo da agenda política, a fim de alcançar as metas relacionadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Muitos governos demonstraram que tal é possível através de uma abordagem coordenada a nível de todo o governo, acompanhada de um financiamento adequado e capacidades reforçadas. Os trabalhadores domésticos não são um grupo homogêneo e os desafios à sua inclusão diferem de grupo para grupo e de região para região. As políticas e estratégias nacionais abrangentes e coordenadas que reúnam os conhecimentos de todos os intervenientes relevantes, nomeadamente os representantes dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores, e que tenham em conta as características e os desafios específicos, como os enfrentados pelos trabalhadores domésticos migrantes, terão o maior impacto.

#### **5. Assegurar que os trabalhadores domésticos beneficiem de um tratamento, pelo menos, tão favorável quanto o dos demais trabalhadores deve ser o objetivo das reformas políticas e legais nacionais**

As políticas e os quadros jurídicos devem garantir que os trabalhadores domésticos, em todos as modalidades de emprego, tenham acesso à segurança social de uma forma não menos favorável do que a aplicável aos trabalhadores em geral, que é o princípio orientador estabelecido pela Convenção n.º 189. As reformas legais devem, por conseguinte, abordar as exclusões legais tanto na legislação laboral como na legislação da segurança social, nomeadamente reconhecendo a existência da relação de trabalho e eliminando limiares, como os relacionados com o tempo de trabalho, os rendimentos ou as relações múltiplas de trabalho, a fim de atender às particularidades das modalidades de emprego. Isto também significa que as abordagens inclusivas que alargam os regimes existentes para incluir os trabalhadores domésticos devem ser favorecidas em relação às soluções que isolam os trabalhadores domésticos

em regimes especiais. Além disso, a extensão da proteção social aos trabalhadores domésticos não deve ser abordada como uma questão separada. As estratégias de extensão devem ser concebidas no âmbito do objetivo global de criar sistemas nacionais de proteção social universais, globais e sustentáveis para todas as pessoas e em resposta a todas as contingências, recorrendo a uma combinação de modalidades de financiamento, em conformidade com as normas e os princípios internacionais de segurança social.

#### **6. As reformas jurídicas são um trampolim essencial que terá de ser acompanhado de procedimentos administrativos adaptados e de uma melhor governação para garantir resultados tangíveis**

Serão essenciais soluções simplificadas, inovadoras e digitais para o registo e o pagamento de contribuições que respondam às capacidades contributivas e administrativas limitadas dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores. A melhoria do cumprimento dos quadros jurídicos em matéria de trabalho e de segurança social exigirá igualmente o reforço dos mecanismos de inspeção e de reclamação e recurso; capacidades institucionais sólidas; e uma maior sensibilização e reforço das capacidades dos trabalhadores domésticos, dos seus empregadores, das organizações que os representam e de outras partes interessadas, em especial as ONG e a sociedade civil, bem como dos intervenientes que concebem e aplicam esses quadros.

#### **7. O alargamento da proteção social na prática exigirá solidariedade no financiamento**

As modalidades de financiamento terão de ser adaptadas às capacidades contributivas e administrativas dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores. A solidariedade no financiamento pode ser alcançada através do financiamento coletivo, de uma ampla partilha de riscos e de subsídios do orçamento do Estado, como forma de garantir que todos os trabalhadores domésticos possam ter acesso à proteção social quando dela necessitarem.



# Introdução



Os trabalhadores domésticos<sup>1</sup> prestam serviços essenciais que permitem o funcionamento dos agregados familiares e, em última análise, das economias e sociedades no geral. Ao fazê-lo, desempenham também um papel essencial na economia do cuidado<sup>2</sup> e nos sistemas de proteção social (OIT 2021e). No entanto, apesar de o trabalho doméstico ser uma das profissões mais antigas, os direitos laborais e de segurança social concedidos a esta categoria de trabalhadores têm ficado notoriamente para trás (Fauve-Chamoux 2004). Esta situação deve-se, em parte, à subvalorização histórica e ao baixo estatuto do trabalho doméstico, nomeadamente por ser considerado não qualificado e uma extensão do trabalho de cuidados não remunerado das mulheres (OIT 2022).

O trabalho doméstico tem continuado a crescer e foi mesmo descrito como a área de emprego de maior crescimento (Cox 2000; Abrantes 2012). De acordo com dados recentes da OIT, existem 75,6 milhões de trabalhadores domésticos com 15 anos ou mais de idade, o que representa 2,3 por cento do emprego total a nível mundial (OIT 2021e). Vários fatores explicam o aumento da procura deste trabalho nos últimos anos. Estes incluem a maior participação das mulheres na força de trabalho; o desejo das mulheres que trabalham de conciliar a vida profissional e familiar; lacunas nos serviços de cuidados prestados pelo Estado; o aumento da feminização da migração internacional; alterações demográficas; e o aumento das necessidades de cuidados de longa duração (OIT 2010, 2021e; D'Souza 2010).

No entanto, o crescimento deste setor não se traduziu numa melhoria das condições de trabalho. Nalguns países, assiste-se mesmo a um aumento da informalidade do trabalho doméstico, sobretudo quando este é realizado por cidadãos estrangeiros (Abrantes 2012). A proteção social é simultaneamente uma causa e uma consequência desta informalidade (OIT 2021e). Isto porque a formalização é medida como uma consequência

Embora o trabalho doméstico seja uma das profissões mais antigas, os direitos laborais e de segurança social concedidos a estes trabalhadores têm ficado para trás.

do registo na segurança social e a extensão da cobertura da segurança social melhora em resultado da formalização. Mesmo que a tendência global aponte para a formalização através do alargamento das condições de trabalho, há demasiados trabalhadores domésticos que continuam a não ter acesso a um trabalho digno. Em especial, subsistem défices significativos em matéria de proteção social. Esta situação - que diz respeito a oito em cada dez trabalhadores domésticos - reflete o baixo valor social e económico que as sociedades geralmente atribuem a esta atividade, bem como a ausência de leis adequadas e a falta de aplicação efetiva das leis que existem.<sup>3</sup> Além disso, estes défices de proteção social para os trabalhadores domésticos ainda não refletem quaisquer consequências laborais adversas resultantes da crise da doença do coronavírus (COVID-19).

No entanto, a segurança social, enquanto direito humano fundamental, é indispensável para todos os seres humanos. Sistemas de segurança social eficazes garantem a segurança do rendimento e o acesso à proteção da saúde, contribuindo assim para a prevenção e redução da pobreza e das desigualdades e para a promoção da inclusão social e da dignidade humana. Fazem-no através da concessão de prestações, em dinheiro ou em

1 O artigo 1.º da Convenção n.º 189 apresenta uma definição ampla de trabalho doméstico, que reflete o vasto âmbito e a natureza desta profissão, tal como o trabalho a tempo completo ou a tempo parcial; pode ser empregado por um único agregado familiar ou por vários empregadores; pode estar alojado no agregado familiar do empregador (residente); ou pode viver na sua própria casa (não residente) ou trabalhar num país estrangeiro. O âmbito das atividades realizadas pelos trabalhadores domésticos também varia não só entre estes, mas também entre países e ao longo do tempo.

2 As atividades da economia do cuidado podem incluir dois tipos de atividades: (a) atividades de cuidados pessoais de contacto pessoal direto, tais como alimentar um bebé, ajudar uma pessoa idosa a tomar banho, prestar cuidados de saúde básicos, ajudar na mobilidade e nas atividades do quotidiano; e (b) atividades de cuidados indiretos que não implicam cuidados pessoais de contacto pessoal, tais como limpar, cozinhar, lavar a roupa e outras tarefas de manutenção doméstica que proporcionam as condições prévias para a prestação de cuidados pessoais. De um modo geral, os trabalhadores domésticos desempenham uma combinação destas atividades, quer em casas particulares, quer para estas. Ver Addati et al. (2022); OIT (2022); e *OIT, Relatório da Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (artigos 19.º, 22.º e 35.º da Constituição)*, ILC.104/III(1A), 2015.

3 Para mais pormenores sobre a implementação de condições de trabalho dignas na legislação e na prática em geral, ver OIT (2021e).

espécie, que asseguram o acesso a cuidados médicos e a serviços de saúde, bem como a segurança dos rendimentos ao longo de todo o ciclo de vida, nomeadamente em caso de doença, desemprego, acidente de trabalho, maternidade, responsabilidades familiares, invalidez ou perda de um familiar que auferir rendimento, bem como durante a velhice. Os sistemas de segurança social constituem, por conseguinte, um investimento importante no bem-estar dos trabalhadores domésticos e da comunidade em geral.

Ao assegurarem direitos baseados em princípios como a universalidade, a abrangência, a adequação e a sustentabilidade, os sistemas de segurança social também promovem a justiça social e aceleram o progresso no sentido da realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular as metas 1.3, 3.8, 5.4, 8.5, 10.4 e 16.6.<sup>4</sup>

Apesar disso, a maioria dos trabalhadores domésticos está privada do seu direito humano à segurança social. Enfrentam muitas barreiras, incluindo exclusões legais (muitas vezes relacionadas com a natureza e as características do seu trabalho); barreiras administrativas; capacidades contributivas limitadas; falta de aplicação e baixo nível de cumprimento da legislação laboral e de segurança social; falta de informação e sensibilização; e organização limitada. Certos grupos de trabalhadores domésticos podem enfrentar desafios acrescidos no acesso à segurança social, nomeadamente os trabalhadores domésticos migrantes.

Com a adoção da Convenção (n.º 189) e da Recomendação (n.º 201) sobre o Trabalho Doméstico, de 2011, bem como da Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012 (n.º 202) e da Recomendação sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015 (n.º 204), a comunidade global deu passos importantes no sentido de garantir os direitos laborais e de segurança social dos trabalhadores domésticos (ver secção 2.2).

A visão da OIT, estabelecida na Recomendação n.º 202, bem como na Convenção relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952 (n.º 102), fornece um quadro altamente relevante para a

cobertura dos trabalhadores domésticos. Estabelece o princípio da proteção universal, global e adequada e define uma estratégia para a implementação e manutenção de sistemas nacionais de proteção social que sejam inclusivos e adaptados às circunstâncias dos trabalhadores em todas as modalidades de emprego (ver secção 2.2). A Convenção n.º 189 estabelece o princípio segundo o qual os trabalhadores domésticos devem ter acesso à segurança social de uma forma não menos favorável do que a geralmente aplicável a outros tipos de trabalhadores e reconhece que, para alcançar este e outros objetivos, é necessário considerar o contexto de cada país e as características específicas do trabalho doméstico, bem como consultar, de forma próxima, com os parceiros sociais. Reforçando este princípio, a Recomendação n.º 204 convida os Estados-membros a tomarem medidas para alargar progressivamente a cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal e, se necessário, adaptarem os procedimentos administrativos, as prestações e as contribuições, tendo em conta a capacidade contributiva dos diferentes grupos ou setores.

Foram envidados esforços para enfrentar os desafios que impedem o acesso dos trabalhadores domésticos à proteção social, incluindo as causas do seu emprego informal, uma vez que estes estão intimamente ligados (ver capítulos 3 e 4). Vários Estados procuraram resolver as exclusões legais alargando o âmbito dos quadros legais da segurança social e promulgando leis que reconhecem adequadamente a existência da relação de trabalho e as particularidades das modalidades de emprego dos trabalhadores domésticos. Os mecanismos simplificados de registo e pagamento de contribuições também se revelaram eficazes, especialmente quando acompanhados de medidas financeiras e soluções digitais. A melhoria do cumprimento dos quadros jurídicos em matéria de trabalho e de segurança social exige o reforço dos mecanismos de inspeção e de reclamação e recurso, bem como uma maior sensibilização e reforço das capacidades dos trabalhadores domésticos, dos seus empregadores, das organizações que os representam e de outras partes interessadas, nomeadamente as ONG e a sociedade civil, que desempenham um papel fundamental na conceção e aplicação de regimes de proteção

4 O investimento na proteção social tem sido reconhecido como uma alavanca essencial para alcançar os ODS que contribui para múltiplos objetivos, em particular a erradicação da pobreza (ODS 1) e da fome (ODS 2), bem como a promoção da saúde e do bem-estar (ODS 3), a igualdade de género (ODS 5), o trabalho digno e o crescimento económico (ODS 8), a redução das desigualdades (ODS 10) e a paz, a justiça e instituições eficazes (ODS 16).

social adaptados à realidade deste setor. A experiência mostra que tais esforços exigem também uma coordenação entre as diferentes medidas de proteção social, bem como a integração e a coerência com políticas conexas, como as relativas aos salários, ao tempo de trabalho e aos cuidados.

O presente relatório baseia-se nas estatísticas e informações constantes de um relatório da OIT publicado em 2016 e atualiza-as.<sup>5</sup> Em particular, procura sistematizar informações sobre o estado da proteção social no setor do trabalho doméstico a nível mundial e compilar e divulgar as melhores práticas internacionais para alargar a proteção social aos trabalhadores domésticos com base na experiência a nível nacional. Baseia-se num extenso exercício de mapeamento realizado no contexto do décimo aniversário da adoção da Convenção n.º 189

(OIT 2021e). Com base nesta nova informação, é apresentada uma compreensão mais abrangente da importância de alargar a proteção social aos trabalhadores domésticos e do papel do quadro normativo internacional a este respeito (cap. 1). Segue-se uma descrição global do âmbito e da extensão da proteção social dos trabalhadores domésticos (cap. 2), uma descrição das barreiras que impedem a sua cobertura (cap. 3) e a identificação de estratégias para garantir o acesso dos trabalhadores domésticos ao seu direito humano à segurança social (cap. 4). A conclusão (cap. 5) resume as principais mensagens do relatório e as prioridades políticas para melhorar a cobertura da segurança social dos trabalhadores domésticos.

---

5 OIT, *Proteção social do trabalho doméstico: Tendências de políticas e estatísticas*, Documentos de políticas de proteção social, Documento 16, 2016.

# 1. O direito e a necessidade de proteção social dos trabalhadores domésticos



## 1.1 Importância de garantir o direito humano dos trabalhadores domésticos à segurança social

Os trabalhadores domésticos, como todas as pessoas, têm o direito humano à segurança social, tal como reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966). No entanto, reconhecendo as dificuldades particulares que enfrentam no exercício deste direito humano, os mecanismos responsáveis pela supervisão da aplicação destes instrumentos internacionais apelaram a uma atenção especial para os trabalhadores domésticos (ONU 2008, parágrafo 31).

Contudo, a maior parte dos trabalhadores domésticos não está protegida de todo. A maioria não tem cobertura de segurança social ao abrigo de mecanismos de segurança social (50,1 por cento) e apenas 6 por cento dos trabalhadores domésticos estão legalmente cobertos pelos nove ramos da segurança social (secção 2.1) (OIT 2021f).

Embora sejam subvalorizados, os trabalhadores domésticos desempenham um papel fundamental na prestação de cuidados e, por conseguinte, na economia em geral, uma vez que o trabalho de cuidados no domicílio permite o funcionamento da economia fora do agregado familiar. Os trabalhadores domésticos representam, pelo menos, 18 por cento dos trabalhadores do setor de cuidados (OIT 2021e) e prestam serviços de cuidados essenciais nos ou para os agregados familiares que garantem o bem-estar individual e social e também facilitam a participação dos cuidadores, especialmente das mulheres, no mercado de trabalho. Estes serviços, que incluem tarefas domésticas, como limpar e cozinhar, bem como a prestação de cuidados a membros dependentes do agregado familiar, não só são parte integrante da economia do cuidado, como também são essenciais para a implementação de políticas de proteção social, nomeadamente cuidados infantis, cuidados de saúde e cuidados de longa duração (OIT 2021a, parágrafo 13(g)). Por exemplo, o trabalho doméstico é cada vez mais procurado para ajudar os membros do agregado familiar a realizar atividades diárias de rotina, como cozinhar, tomar banho e deslocar-se. Como tal, são por vezes prestadores de serviços que estão integrados nos sistemas nacionais de proteção social. Infelizmente, nos países em que esses sistemas são incompletos e

as famílias são obrigadas a financiar do seu bolso os cuidados prestados às crianças, às pessoas com deficiência ou (cada vez mais) às pessoas idosas, o setor do trabalho doméstico continua a ser pouco regulamentado. Por conseguinte, apesar de serem fundamentais na prestação de serviços de cuidados que deveriam ser considerados como parte integrante dos sistemas de proteção social, os próprios trabalhadores domésticos têm más condições de trabalho e uma cobertura laboral e de proteção social notoriamente baixa (OIT 2021e). A falta de proteção social, em particular, aumenta a sua vulnerabilidade, a exclusão social e as possibilidades de cair na pobreza. Também aumenta a sua dependência do(s) seu(s) empregador(es), num contexto em que a sua capacidade de organização e negociação coletiva é limitada pela própria natureza do seu local de trabalho.

Para além de garantir o seu acesso a este direito

▶ A segurança social como direito humano fundamental é indispensável para todos os seres humanos, mas os trabalhadores domésticos enfrentam dificuldades particulares para o exercer.

humano, os sistemas de proteção social podem desempenhar um duplo papel na melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores domésticos. Em primeiro lugar, as políticas de proteção social em matéria de cuidados infantis, cuidados de saúde e cuidados de longa duração podem melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores do setor da prestação de cuidados, uma vez que orientam as necessidades de cuidados solucionáveis e definem quem e como esses cuidados podem ser prestados (OIT 2018). Em segundo lugar, o alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores domésticos em geral e aos prestadores de cuidados em particular contribui para tornar o setor mais atrativo, o que é

urgentemente necessário para colmatar a atual escassez de mão de obra, especialmente em países com populações em rápido envelhecimento.

Por outras palavras, as políticas em matéria de prestação de cuidados e de proteção social devem ser organizadas de forma a refletir esta interconetividade. Os direitos legais à prestação de cuidados devem ser estabelecidos através de prestações específicas de segurança social, a fim de criar uma oportunidade de influenciar e moldar a economia da prestação de cuidados e garantir financiamento sustentável e legal dos serviços de prestação de cuidados, bem como condições de trabalho dignas para esta força de trabalho (OIT 2022).

A pandemia da COVID-19 expôs a vulnerabilidade de milhares de milhões de pessoas que estavam inadequadamente protegidas das suas ondas de choque socioeconómicas (OIT 2021g), entre as quais os trabalhadores domésticos foram dos mais atingidos.<sup>6</sup> Dados recentes sugerem que foram mais os trabalhadores domésticos, do que os demais trabalhadores por conta de outrem, a perder o emprego ou a sofrer uma redução drástica das horas de trabalho e, conseqüentemente, dos rendimentos (OIT 2021e). Tudo isto é agravado pelo facto dos trabalhadores domésticos, especialmente os informais, dificilmente terem acesso efetivo a medidas de segurança social que possam ajudar a mitigar as consequências de uma suspensão de rendimentos, permanente ou temporária, como em casos de doença ou de perda ou redução de emprego (OIT 2021e). Dado também que muitos trabalhadores domésticos não podem contar com uma proteção de saúde adequada, contrair COVID-19 pode traduzir-se em consequências potencialmente fatais e/ou no aumento da pobreza devido aos custos relacionados com o acesso aos serviços de saúde. Por conseguinte, é revelador que os trabalhadores domésticos tenham estado frequentemente na linha da frente, continuando a prestar serviços de cuidados diretos e indiretos às famílias, apesar do risco de contágio e, muitas vezes, sem acesso adequado a equipamento de proteção individual (OIT 2021e). Além disso, a falta de acesso a prestações por doença poderia desincentivar esses trabalhadores domésticos a entrarem em quarentena, o que poderia ter um impacto na saúde pública. De facto, os trabalhadores que não têm segurança de rendimentos durante a doença podem ser

obrigados a trabalhar quando estão doentes, especialmente devido ao medo de perder o seu meio de subsistência essencial, o que pode aumentar a possibilidade de contaminar outras pessoas (OIT 2020a). Isto significa também que, mesmo que sejam concedidas prestações por doença a pessoas que necessitem de se isolar para efeitos de quarentena, em conformidade com as normas internacionais, os trabalhadores domésticos podem ter continuado a trabalhar, quer a pedido dos seus empregadores, quer para evitar perder o seu meio de subsistência, independentemente do seu estado de saúde ou das regras de emergência relativas ao confinamento. A falta de segurança de rendimentos nestas circunstâncias pode também contribuir para que os trabalhadores domésticos sejam forçados à condição de pobreza depois de serem despedidos, talvez devido ao receio do empregador contrair a doença, ou porque os empregadores deixaram de pagar ou reduziram os salários devido à sua própria situação financeira. Nestes cenários, o bem-estar das famílias dos trabalhadores domésticos também é afetado. No caso particular dos trabalhadores domésticos migrantes, a perda de emprego afetou as remessas de que muitas famílias dependem para sobreviver.

A pandemia provocou uma resposta sem paralelo por parte dos Estados de todo o mundo. Em muitos casos, os governos alargaram o âmbito dos regimes de proteção social existentes; estabeleceram novas medidas de emergência para abranger grupos desprotegidos, aumentar os níveis de prestações e introduzir novas prestações; e/ou adaptaram os mecanismos administrativos (OIT 2021g). No entanto, parece que apenas um pequeno número de países alargou as medidas de emergência especificamente aos trabalhadores domésticos, embora alguns trabalhadores domésticos possam também ter tido acesso a medidas de emergência adotadas para fazer face ao aumento das vulnerabilidades e da pobreza em geral (caixa 1.1).

Os trabalhadores domésticos foram dos mais afetados pela pandemia de COVID-19, muitos dos quais também estavam insuficientemente cobertos pelos sistemas de segurança social.

6 Este parágrafo baseia-se em informações e análises retiradas da OIT (2021e).

► **Caixa 1.1 Medidas de proteção social relacionadas com a COVID-19 que respondem às necessidades dos trabalhadores domésticos**

Devido à natureza do seu trabalho e ao acesso limitado à proteção social, os trabalhadores domésticos em todo o mundo têm sido particularmente afetados pelos confinamentos e outras medidas de contenção da COVID-19, que resultaram na perda de emprego e de meios de subsistência, em muitos casos sem qualquer substituição de rendimentos. Em consequência, alguns governos adotaram medidas de emergência temporárias para garantir a saúde e a subsistência dos trabalhadores domésticos, especificamente.

Por exemplo, a **Argentina** implementou várias medidas de emergência para fazer face às consequências da COVID-19, incluindo a introdução de uma prestação familiar de emergência, um programa não contributivo que prevê um pagamento único de 10 000 pesos argentinos a famílias vulneráveis e grupos difíceis de cobrir, incluindo trabalhadores domésticos formais e informais (Decreto 310/2020 de 23/03). De acordo com a Administração Nacional da Segurança Social (ANSES - *Administración Nacional de la Seguridad Social*), este programa realizou a transferência social de maior alcance na história da Argentina, apoiando 9 milhões de trabalhadores da economia informal, contribuintes do imposto único social (*monotributo social*), trabalhadores domésticos e desempregados. Além disso, a resolução 207/2020 do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social estabeleceu que, mediante condições prescritas, os trabalhadores domésticos em casas particulares teriam direito a uma licença remunerada durante o período de isolamento social preventivo.

Em **Itália** foi introduzida uma prestação de 500 euros por mês para apoiar os trabalhadores domésticos não residentes com um ou mais contratos de trabalho ativos com uma duração total superior a dez horas por semana (a partir de 23 de fevereiro de 2020) e que não recebiam uma pensão, não tinham outro emprego permanente e não recebiam qualquer outra prestação não contributiva ou medida de apoio ao rendimento relacionada com a emergência da COVID-19. Esta transferência social foi prevista para abril e maio de 2020 numa única prestação. O Governo atribuiu 468,3 milhões de euros para financiar esta medida (artigo 85.º do Decreto-Lei n.º 34/2020, alterado pela Lei n.º 77/2020). Além disso, de 1 de junho a 15 de julho de 2020, foram disponibilizados procedimentos de regularização acelerados para permitir que os empregadores de trabalhadores domésticos locais e migrantes, prestadores de cuidados e baby-sitters resolvessem quaisquer situações anteriores de trabalho não declarado.

Nas **Filipinas**, a Administração para o Bem-estar dos Trabalhadores Estrangeiros (OWWA - *Overseas Workers Welfare Administration*) assumiu os custos de repatriamento dos trabalhadores filipinos estrangeiros (10 000 pesos filipinos (Pts) de assistência pecuniária, provenientes do fundo fiduciário da OWWA). O Governo lançou um programa de subsídios de emergência para apoiar cerca de 18 milhões de agregados familiares com baixos rendimentos. A prestação mensal variava entre 5 000 e 8 000 pesetas, consoante a região do beneficiário, e era paga durante dois meses.

Em abril de 2020, foi introduzida na **África do Sul** uma prestação especial de assistência social (SRD) para apoiar as pessoas que perderam os seus rendimentos devido à pandemia de COVID-19 e não receberam qualquer outra prestação de assistência social ou apoio financeiro do Fundo de Seguro de Desemprego (UIF). As pessoas elegíveis receberam um subsídio fixo de 350 rands sul-africanos (R) durante um período máximo de seis meses. Esta prestação poderia ser importante para os trabalhadores domésticos que não estavam cobertos pelas prestações do UIF em vigor na altura. De acordo com uma avaliação rápida publicada em julho de 2021, a Agência de Segurança Social Sul-Africana processou 9,5 milhões de pedidos para esta prestação entre maio de 2020 e novembro de 2020 e pagou-a a 6,5 milhões de beneficiários. De acordo com os relatórios do Governo, entre abril e junho de 2020, 35 374

trabalhadores domésticos receberam prestações num montante coletivo de 128 904 782 Rands. A prestação SRD foi prorrogada até março de 2022.

Embora não visem explicitamente os trabalhadores domésticos, outras medidas de emergência implementadas para responder à crise da COVID-19, como as transferências sociais para agregados familiares vulneráveis, famílias com baixos rendimentos e trabalhadores informais (por exemplo, na Colômbia, no Equador, França, Montenegro e Peru), bem como as prestações não contributivas baseadas na residência (por exemplo, o subsídio universal no Japão), tinham potencial para apoiar os trabalhadores domésticos cujos meios de subsistência foram afetados. No Uruguai, o Governo alargou o período de cobertura dos trabalhadores desempregados, incluindo os trabalhadores domésticos e outras pessoas que perderam a cobertura do Fundo Nacional de Saúde após fevereiro de 2020.

**Fontes:** (OIT 2021i); Argentina, [Decreto 310/2020](#), 2020, e [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Resolución 207/2020](#) 2020; Itália, [Decreto-Lei n.º34/2020](#), 2020; e África do Sul, [COVID-19 Temporary Relief Scheme, 2020](#), [Aviso Geral 215 of 2020](#), 2020, e «[Employment and Labour on UIF May Coronavirus COVID-19 Relief Payments](#)», 19 de junho de 2020.

É interessante notar que a pandemia de COVID-19 não só evidenciou as vulnerabilidades vividas pelos trabalhadores domésticos e as lacunas na cobertura da proteção social, bem como as consequências críticas dessas vulnerabilidades, mas também tornou mais visível a necessidade e a procura de trabalho doméstico. Devido ao seu papel na satisfação das necessidades essenciais e crescentes das famílias, o trabalho doméstico pode tornar-se uma fonte de emprego na recuperação económica pós-COVID-19 (OIT 2021e). De facto, prevê-se que este setor cresça à luz da maior participação na força de trabalho de trabalhadores com responsabilidades de prestação de cuidados, nomeadamente mulheres; de novas políticas e mudanças sociais relativas à partilha do trabalho do cuidado não remunerado; e do envelhecimento das populações e da sua crescente necessidade de cuidados de longa duração (OIT 2021e). Concretamente, prevê-se que a proporção de pessoas idosas (60 anos ou mais) aumente de 13,5 por cento em 2020 para 21,4 por cento em 2050 e 28,2 por cento em 2100 (UNDESA 2020). As pessoas idosas continuam a preferir os cuidados ao domicílio em vez dos cuidados institucionais,

uma tendência que foi confirmada durante a pandemia de COVID-19, que ameaçou a vida dos idosos em lares de idosos e casas de repouso (Eurofound 2013; OIT 2020b). De um modo geral, um estudo de 2017 previu que a procura de profissões como os cuidados infantis, a educação pré-escolar, a limpeza, a cozinha e a jardinagem irá aumentar, criando 50 milhões a 90 milhões de empregos a nível mundial até 2030 (McKinsey Global Institute 2017, 60-66). Os Estados terão de assegurar que o crescimento do setor seja acompanhado de esforços para valorizar o papel desempenhado pelos trabalhadores domésticos no apoio às famílias e às economias, em particular através de esforços para melhorar as suas condições de trabalho, incluindo o acesso legal e efetivo ao seu direito humano à segurança social.

## 1.2 Quadro orientador internacional para o alargamento da proteção social aos trabalhadores domésticos

No debate recorrente sobre a proteção social em 2021, na Conferência Internacional do Trabalho, houve uma referência direta à necessidade urgente de esforços adicionais significativos para alargar a cobertura e garantir o acesso universal a uma proteção social abrangente, adequada e sustentável para todos, com especial destaque para as pessoas desprotegidas e em situações vulneráveis, incluindo os trabalhadores domésticos que são frequente e desproporcionadamente afetados pela falta de cobertura e/ou por níveis inadequados de proteção (OIT 2021f, parágrafo 8). Neste contexto, a Conferência apelou não só à promoção da ratificação da Convenção n.º 102, mas também, especificamente, ao apoio aos Estados-membros no reforço do acesso à proteção social por parte dos trabalhadores informais e dos trabalhadores domésticos, através da promoção da ratificação e aplicação da Convenção n.º 189 e da aplicação efetiva da Recomendação n.º 204 (OIT 2021f, parágrafo 20(b)). Este quadro normativo fornece a orientação política necessária para garantir o trabalho digno dos trabalhadores domésticos e, em particular, sistemas de proteção social abrangentes, adequados e sustentáveis que respondam às circunstâncias e necessidades especiais dos trabalhadores domésticos.

A importância de compreender e abordar o estatuto e as condições de emprego dos trabalhadores domésticos não é algo recente. Já em 1948, a OIT adotou uma resolução relativa às condições dos trabalhadores domésticos e, em 1951, foi organizada uma reunião de peritos para compreender melhor e determinar medidas destinadas a garantir a justiça social para os trabalhadores empregados neste domínio, nomeadamente no que diz respeito às disposições em matéria de segurança social (OIT 1951). Este facto abriu caminho à adoção de uma resolução em 1965 que apelava a uma ação normativa nesta área e ao primeiro estudo geral sobre a situação dos trabalhadores

▀ O quadro normativo internacional é extremamente relevante para garantir o trabalho digno dos trabalhadores domésticos.

domésticos em todo o mundo, em 1970, no qual já se salientavam os défices de segurança social, tanto na lei como na prática (OIT 1970, 391-401; 1965, 20-21).

Embora as normas internacionais se apliquem aos trabalhadores domésticos em geral, nomeadamente no que diz respeito ao seu acesso à segurança social, foi a Agenda para o Trabalho Digno que, mais uma vez, trouxe à tona a necessidade de garantir a visibilidade e o respeito pelos trabalhadores domésticos, nomeadamente através de atividades de definição de normas que possam fornecer as orientações específicas necessárias. Como tal, em 2011, foi adotado um quadro normativo para complementar esses instrumentos com uma norma específica que permitisse a este grupo usufruir plenamente dos seus direitos laborais e humanos. Entre estes direitos, o direito dos trabalhadores domésticos à segurança social foi claramente reconhecido na Convenção n.º 189 e na Recomendação n.º 201 que a acompanha.

Especificamente, a Convenção n.º 189 apela aos Estados-membros para que tomem todas as medidas adequadas para garantir que os trabalhadores domésticos tenham acesso à proteção da segurança social de uma forma que tenha em conta as suas características específicas e que assegure condições que não sejam menos favoráveis do que as aplicáveis aos trabalhadores em geral, incluindo no que diz respeito à proteção na maternidade (art. 14.º, n.º 1).

É de notar que, no que se refere à segurança social, a Convenção n.º 189 refere o princípio de “tratamento não menos favorável” para garantir que os trabalhadores domésticos sejam tratados em pé de igualdade com os demais trabalhadores, mesmo que isso não signifique necessariamente que o tratamento deva ser idêntico. Sublinha igualmente a necessidade de considerar “as características específicas do trabalho doméstico”, reconhecendo que tais características podem constituir barreiras de acesso a uma proteção social abrangente e adequada. Isto inclui ser trabalhador

residente ou não residente; trabalhar numa base horária, diária, mensal ou outra; trabalhar para um único agregado familiar ou para vários agregados familiares; e ser pago em dinheiro e/ou em espécie. A Convenção também apela especificamente à proteção na maternidade, reconhecendo a prevalência de trabalhadoras domésticas no setor (ver abaixo). A proteção na maternidade é relevante na medida em que garante às trabalhadoras domésticas gravidezes e partos seguros e saudáveis, incluindo o acesso a cuidados de saúde maternos e infantis de qualidade, bem como a proteção da saúde no local de trabalho durante a gravidez e a amamentação, um rendimento de substituição durante a licença de maternidade e o direito de regressar aos seus empregos, entre outros, em conformidade com as disposições da Convenção (n.º 183) e da Recomendação (n.º 191) sobre a Proteção na Maternidade, de 2000.

A Convenção estabelece ainda que a proteção social deve ser aplicada progressivamente, em consulta com as organizações mais representativas dos empregadores e dos trabalhadores e, quando existam, com as organizações representativas dos trabalhadores domésticos e com as organizações representativas dos empregadores de trabalhadores domésticos (art. 14.º, n.º 2). Esta disposição reconhece não só que uma proteção social abrangente e adequada necessita frequentemente de uma aplicação progressiva, mas também que o diálogo social é essencial para garantir uma conceção adequada e uma aplicação harmoniosa. Estes princípios centrais para a implementação de sistemas de proteção social são também reconhecidos pelas normas internacionais de segurança social, incluindo, por exemplo, a Recomendação n.º 202. Por outras palavras, um governo pode começar por oferecer um ou mais benefícios para uma área geográfica ou para uma categoria de trabalho doméstico e depois alargar progressivamente a proteção de modo a incluir toda a gama de benefícios da segurança social a todo o setor do trabalho doméstico.

Em conformidade com o apelo da Convenção n.º 189 no sentido de se considerarem as circunstâncias específicas que afetam os trabalhadores domésticos, a Recomendação n.º 201 reconhece e esclarece as circunstâncias que podem constituir obstáculos a uma proteção social abrangente.

 A Convenção n.º 189 estabelece o princípio orientador de garantir que os trabalhadores domésticos não recebam um tratamento menos favorável do que o concedido a outros trabalhadores por conta de outrem.

Reconhece, por exemplo, a importância de alargar a cobertura da proteção social através de sistemas de segurança social, incluindo para os trabalhadores domésticos que trabalham para vários empregadores, nomeadamente através de um sistema de pagamento simplificado das contribuições para a segurança social (parágrafo 20(1)). Do mesmo modo, tendo em conta a prática comum de pagar aos trabalhadores domésticos uma parte do seu salário em espécie (como alimentação e alojamento),<sup>7</sup> a Recomendação n.º 201 sublinha a importância de determinar o valor monetário dos pagamentos em espécie para efeitos de segurança social, uma vez que os rendimentos determinam geralmente não só as contribuições a pagar, mas também os direitos recebidos pelos trabalhadores domésticos (parágrafo 20(3)).

Por último, a Recomendação n.º 201 reconhece as dificuldades adicionais que os trabalhadores domésticos migrantes enfrentam no acesso à proteção social, especialmente quando se deslocam várias vezes entre vários países. A este respeito, salienta o potencial dos acordos bilaterais e multilaterais para garantir a igualdade de tratamento dos trabalhadores domésticos migrantes em termos de segurança social (parágrafo 20(2)), com ênfase na garantia de acesso e manutenção ou portabilidade dos direitos de segurança social. Estes acordos permitem que os trabalhadores migrantes acumulem períodos de contribuições, independentemente dos países em que tenham vivido. Este aspeto é particularmente importante no caso das pensões de velhice que exigem o cumprimento de uma densidade contributiva significativa para ter direito à prestação.

<sup>7</sup> Para mais informações, ver OIT (2021e), cap. 5.

Aquando da preparação do presente relatório, 35 países tinham ratificado a Convenção n.º 189, 13 dos quais nos últimos seis anos.<sup>8</sup> Em particular, nos últimos anos, vários países das regiões de África e da Europa e Ásia Central ratificaram a Convenção, embora a América Latina e as Caraíbas continuem a ser a região com mais ratificações.

A ratificação da Convenção (n.º 189) tem servido frequentemente de impulso para o estabelecimento e a aceleração de reformas jurídicas e administrativas destinadas a melhorar a cobertura da proteção social, nomeadamente na Bolívia (Estado Plurinacional da), na Costa Rica, no Paraguai e nas Filipinas (OIT 2016c). O número de ratificações, no entanto, mostra apenas uma parte do cenário, uma vez que alguns países, como a Zâmbia, também tomaram medidas para melhorar a cobertura da segurança social, nomeadamente com base nas orientações fornecidas pelas normas internacionais, mesmo fora dos processos formais de ratificação.

Tal como sublinhado nos relatórios preparatórios da Convenção n.º 189 e da Recomendação n.º 201 que a acompanha, e recordado pela Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR), a “proteção da segurança social” deve ser orientada pelas normas de segurança social da OIT, em particular a Convenção n.º 102, uma vez que constituem uma referência fundamental para o desenvolvimento de sistemas de proteção social definidos a nível nacional, baseados em direitos, sólidos e sustentáveis, abrangendo também os trabalhadores domésticos, tendo em conta as suas especificidades e necessidades.

A Convenção n.º 102 é o único tratado internacional com uma visão sistémica da segurança social. Baseia-se num conjunto de princípios fundamentais de financiamento, governação e administração, nomeadamente:

- a responsabilidade do Estado;
- direitos definidos por lei;
- níveis mínimos de proteção;
- consideração de uma diversidade de abordagens, incluindo regimes contributivos e não contributivos;

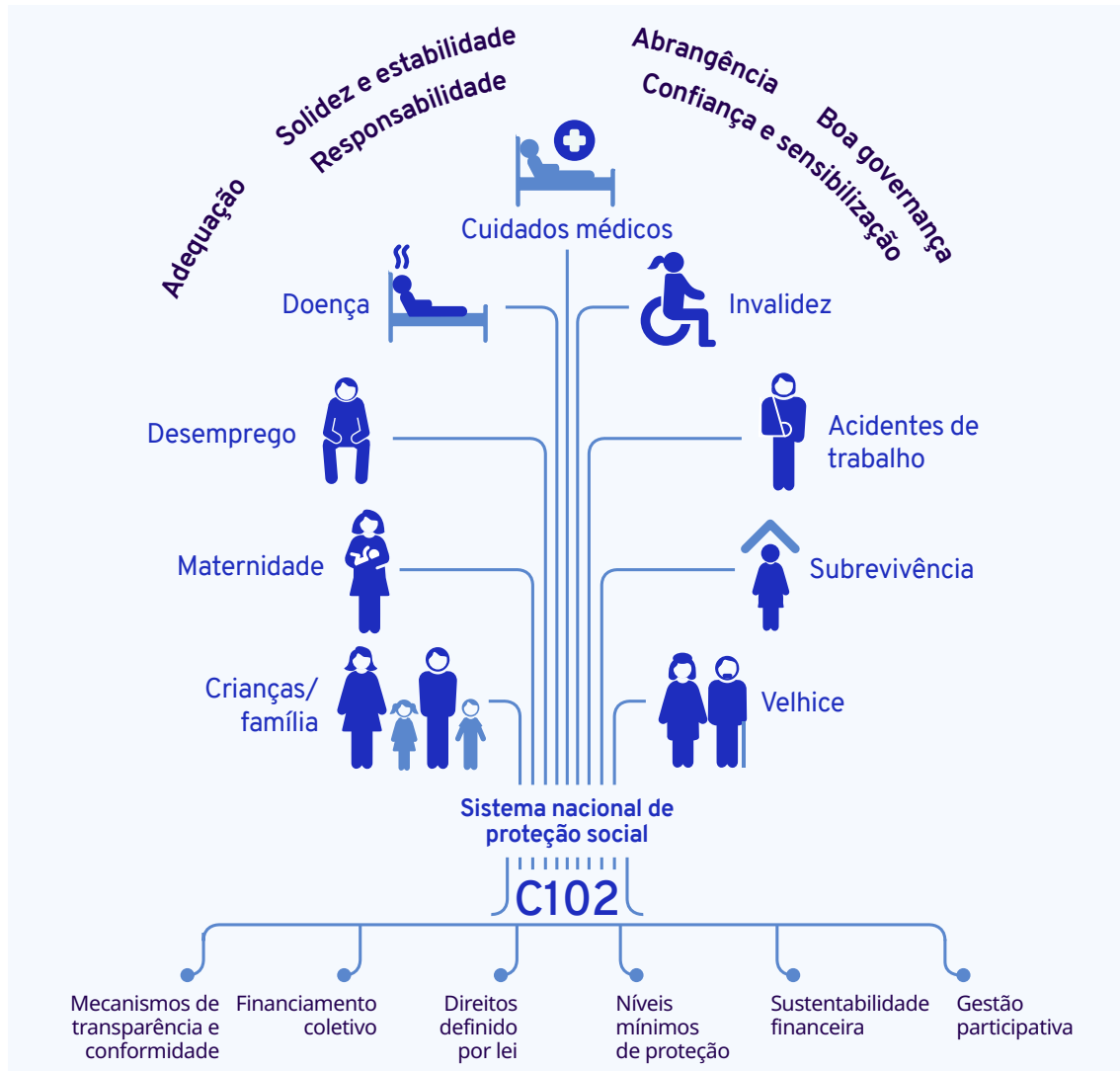
- financiamento coletivo e sustentabilidade financeira;
- gestão participativa;
- transparência e responsabilidade.

A Convenção n.º 102 também estabelece os níveis mínimos de proteção a garantir em relação à cobertura, à adequação das prestações, às condições de aquisição do direito e à duração, no que diz respeito a um conjunto de nove riscos sociais que são frequentemente referidos como os ramos dos sistemas nacionais de segurança social. Estes incluem cuidados médicos e prestações em caso de doença; desemprego; velhice; acidente de trabalho; responsabilidades familiares; maternidade; invalidez; e morte do amparo de família (ver figura 1.1).

 A ratificação da Convenção n.º 189 serviu de impulso para estabelecer e acelerar reformas jurídicas e administrativas destinadas a melhorar a cobertura da proteção social dos trabalhadores domésticos.

8 Ver OIT, “*Ratificações da C189 - Convenção sobre o Trabalho Doméstico, de 2011 (n.º 189)*”.

► Figura 1.1 Convenção n.º 102: Base sólida para sistemas de proteção social consistentes e sustentáveis



Em conjunto, os princípios e as normas quantitativas mínimas contribuem para garantir uma proteção adequada e a boa governação dos regimes de segurança social. A sua observância garante sistemas de proteção social sólidos e sustentáveis. Como tal, podem ser utilizados como pontos de referência para avaliar a extensão da proteção social a que os trabalhadores domésticos têm direito, bem como para orientar reformas.

Complementando a Convenção n.º 102, a Recomendação n.º 202 estabelece um quadro claro para alcançar a proteção universal, dando prioridade ao estabelecimento de pisos de proteção social definidos a nível nacional como parte de sistemas de segurança social abrangentes.<sup>9</sup> Concretamente,

a Recomendação n.º 202 apela a que se garanta o acesso a, pelo menos, cuidados de saúde essenciais e segurança básica de rendimentos para todos. Para tal, os Estados devem (a) dar prioridade à implementação e manutenção de pisos de proteção social como ponto de partida e como elemento fundamental dos seus sistemas nacionais de segurança social, de forma a permitir que todas as pessoas necessitadas tenham, no mínimo, acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança básica de rendimentos ao longo do ciclo de vida (Parágrafo 4); e (b) proporcionar níveis mais elevados de proteção ao maior número possível de pessoas e o mais rapidamente possível (Parágrafo 13(1)(b)). Este quadro é também referido

<sup>9</sup> Este objetivo está igualmente refletido nas metas 1.3 e 3.8 dos ODS.

como a estratégia bidimensional da OIT para a concretização da proteção social universal.

Para os trabalhadores domésticos, que vivem frequentemente em condições precárias, de pobreza e insegurança, isto implica a adaptação dos regimes de segurança social existentes para os tornar tão inclusivos e abrangentes quanto possível. De acordo com a Recomendação n.º 202, devem ter acesso a um conjunto de bens e serviços definidos a nível nacional, nomeadamente cuidados de saúde essenciais, incluindo cuidados de maternidade, que cumpram os critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade, e, simultaneamente, devem ter acesso a uma segurança básica de rendimentos durante a idade ativa, caso não consigam obter um rendimento suficiente, por exemplo, devido a doença, desemprego, maternidade ou deficiência. Devem também ter acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança de um rendimento básico na velhice. Também os seus filhos devem ter acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança de um rendimento básico que seja suficiente para proporcionar acesso a nutrição, educação, cuidados e quaisquer outros bens e serviços necessários.

No entanto, como já foi referido, os pisos de proteção social são apenas a componente de base dos sistemas de proteção social. Os Estados devem também esforçar-se por proporcionar níveis de proteção mais elevados, de acordo com os parâmetros de referência e os princípios estabelecidos na Convenção n.º 102, bem como normas de segurança social mais avançadas. Os mandantes tripartidos da OIT adotaram um conjunto de cinco Convenções e Recomendações temáticas que estabelecem normas de proteção mais elevadas para a maior parte das nove contingências de segurança social, com referência às pessoas protegidas e aos níveis de proteção a proporcionar. Estas normas têm sido frequentemente utilizadas para orientar o desenvolvimento de regimes de proteção social, em especial regimes que abrangem os trabalhadores por conta de outrem. Como tal, são relevantes para os trabalhadores domésticos, dado o princípio de tratamento não menos favorável do que o de outros trabalhadores por conta de outrem, estabelecido na Convenção n.º 189. Estas normas avançadas são:

- Convenção (n.º 121) e Recomendação (n.º 121) relativa às Prestações em caso de Acidentes de Trabalho, de 1964.

- Convenção (n.º 128) e Recomendação (n.º 131) sobre Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, de 1967.

- Convenção (n.º 130) e Recomendação (n.º 134) sobre os Cuidados Médicos e o Subsídio de Doença, de 1969.

- Convenção (n.º 168) e Recomendação (n.º 176) sobre a Promoção do Emprego e a Proteção contra o Desemprego, de 1988.

- Convenção (n.º 183) e Recomendação (n.º 191) sobre a Proteção na Maternidade, de 2000.

As normas da OIT não defendem um modelo único de proteção social. Por outras palavras, não existe uma abordagem exclusiva para a realização do direito humano à segurança social. A proteção concedida pelos sistemas de proteção social pode ser alcançada, por exemplo, através de uma combinação de (a) regimes que são financiados através de contribuições, tais como os regimes de segurança social; (b) regimes financiados por impostos, tais como mecanismos de assistência social para pessoas cujos rendimentos são inferiores a um determinado limiar considerado insuficiente para as manter em condições de saúde e de dignidade; (c) regimes universais baseados na residência; ou (d) outras abordagens. De facto, no seu último inquérito geral sobre trabalho digno para os trabalhadores da economia do cuidado numa economia em mudança, a CEACR recordou que, como defendido pela Recomendação n.º 202, alcançar a proteção social universal requer uma combinação de mecanismos contributivos para todas as pessoas com capacidade contributiva que possam ser adaptados às circunstâncias particulares de categorias de trabalhadores não cobertas, incluindo os trabalhadores domésticos, e mecanismos financiados por impostos que proporcionem acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança básica de rendimentos (OIT 2022). Em particular, notando a prevalência do emprego informal neste setor, a CEACR observou que a proteção social não contributiva ou financiada por impostos deveria ser parte integrante dos pisos nacionais de proteção social para garantir a proteção contra a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social, em conformidade com a Recomendação n.º 202. No entanto, de acordo com a Convenção n.º 189, os trabalhadores domésticos devem beneficiar de uma proteção social que não seja menos favorável do que a disponível para os

trabalhadores em geral e a CEACR observou que os níveis e a gama de prestações de segurança social proporcionados pelos mecanismos de proteção social não contributivos não são, muitas vezes, comparáveis aos gozados pelos trabalhadores inscritos na segurança social (OIT 2022). A extensão dos mecanismos de segurança social tem também um impacto complementar na formalização dos trabalhadores domésticos.

O quadro normativo internacional de proteção dos trabalhadores domésticos inclui, naturalmente, outras normas para além das acima mencionadas. Embora o estudo exaustivo de todas estas normas ultrapasse o âmbito do presente relatório, várias delas abordam elementos centrais do conceito de trabalho digno, incluindo a Convenção sobre o Trabalho Forçado, de 1930 (n.º 29); a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957 (n.º 105); a Convenção sobre Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, de 1948 (n.º 87); a Convenção do Direito à Organização e à Negociação Coletiva, de 1949 (n.º

98); a Convenção sobre a Idade Mínima, de 1973 (n.º 138); a Convenção sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, de 1999 (n.º 182); a Convenção sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), de 1958 (n.º 111); a Convenção sobre a Proteção do Salário (n.º 95) e respetiva Recomendação (n.º 85), de 1945; a Convenção relativa à Fixação dos Salários Mínimos, de 1970 (n.º 131); e a Convenção sobre a Violência e o Assédio, de 2019 (n.º 190). Outras normas dizem respeito às características predominantes deste setor (nomeadamente a sua informalidade), em particular a Recomendação n.º 204, bem como as questões relevantes para os trabalhadores migrantes, incluindo a Convenção sobre a Igualdade de Tratamento (Segurança Social), de 1962 (n.º 118), e a Convenção sobre Manutenção dos Direitos de Segurança Social (n.º 157), de 1982, e a respetiva Recomendação (n.º 167), de 1983.



## 2. Estimativas globais e regionais da cobertura legal e efetiva da proteção social dos trabalhadores domésticos



O Capítulo 2 apresenta uma panorâmica global e regional da cobertura legal e efetiva da proteção social dos trabalhadores domésticos. Identifica os países que abrangem os trabalhadores domésticos em termos legais e - sempre que a informação disponível o permite - determina também o grau em que são abrangidos na prática.<sup>10</sup>

Dado que algumas características e condições de trabalho dos trabalhadores domésticos podem constituir obstáculos à cobertura da proteção social, o Capítulo 3 apresenta estimativas relativas ao tempo de trabalho, às modalidades de emprego e aos salários. Para mais informações sobre o grau de cobertura da legislação e regulamentação laboral, ver OIT (2021e).

Estima-se que existam 75,6 milhões de trabalhadores domésticos em todo o mundo com idade igual ou superior a 15 anos - o equivalente a, aproximadamente, 500 000 trabalhadores domésticos em cada um dos 155 países para os quais existiam dados disponíveis. O trabalho doméstico é uma fonte significativa de emprego a nível mundial, representando 2,3 por cento do emprego ou 1 em cada 25 trabalhadores (4,5 por cento dos trabalhadores a nível mundial). A dimensão do setor varia consoante a região (OIT 2016c).

No entanto, estas estimativas não têm em conta as perdas de emprego relacionadas com a pandemia da COVID-19,<sup>11</sup> que parecem ter tido impacto no número de trabalhadores domésticos, pelo menos, a curto prazo. Esta situação deve-se sobretudo ao facto de a pandemia ter provocado a redução do horário de trabalho e a perda de postos de trabalho, por vezes devido ao receio de contágio e/ou a medidas de confinamento. Tal como referido anteriormente, prevê-se que, a longo prazo, o emprego no setor aumente, em parte devido à pandemia, mas também porque se prevê que os agregados familiares necessitem de mais serviços pessoais, nomeadamente para responder às crescentes necessidades de cuidados de longa duração (OIT e UNICEF 2021).

Além disso, estes números estão provavelmente subestimados, uma vez que excluem os milhões de crianças que se dedicam ao trabalho doméstico em todo o mundo. As estimativas mais recentes revelam que 7,1 milhões de crianças com idades compreendidas entre os 5 e os 17 anos estão envolvidas em trabalho infantil no setor doméstico, das quais 3,3 milhões estão envolvidas em trabalho doméstico que é considerado perigoso. A natureza isolada do trabalho doméstico torna as crianças particularmente vulneráveis a abusos físicos, verbais e sexuais. Apesar do desafio que o trabalho infantil doméstico representa, uma proteção social adequada pode atenuar a vulnerabilidade socioeconómica, que impulsiona o trabalho infantil, e reduzir a pobreza, a desigualdade de género e a privação na infância. No entanto, mesmo antes da pandemia, quase três quartos de todas as crianças - 1,5 mil milhões - não tinham acesso a proteção social sob a forma de prestações familiares e abonos de família, pelo que a necessidade de alargar a cobertura a todas as crianças é fundamental para reduzir o trabalho infantil e melhorar o bem-estar das crianças (OIT e UNICEF 2021). Por conseguinte, as estratégias para alargar a cobertura aos trabalhadores domésticos devem considerar a adoção de uma abordagem abrangente que inclua políticas de combate ao trabalho infantil (ver cap. 4).

A publicação acima mencionada (2021e) mostra também que o trabalho doméstico continua a ser um setor dominado pelas mulheres, empregando 57,7 milhões de mulheres, que representam 76,2 por cento dos trabalhadores domésticos. Isto equivale a 4,5 por cento do emprego feminino a nível mundial ou a 8,8 por cento de todas as mulheres empregadas. Existem também disparidades regionais; por exemplo, nos Estados Árabes, os trabalhadores domésticos do sexo masculino são mais numerosos do que os do sexo feminino, ao passo que nas Américas as mulheres representam 89 por cento dos trabalhadores domésticos. Tendo em conta alguns dos desafios transversais que as mulheres enfrentam habitualmente no acesso à proteção social, é também interessante notar que

10 Esta secção baseia-se no conjunto de dados apresentado em OIT (2021e), ver Parte II e Anexo 4 em OIT (2021e) e Anexo 2 em OIT (2021f) para mais informações sobre a metodologia.

11 Aquando da elaboração do presente relatório, a OIT previa um défice de horas trabalhadas a nível mundial equivalente a 53 milhões de postos de trabalho a tempo completo, e ainda que o desemprego mundial deveria manter-se acima dos níveis anteriores à pandemia de COVID-19 até, pelo menos, 2023, com grandes variações nos impactos entre grupos de trabalhadores e países; OIT, [World Employment and Social Outlook: Trends 2022](#), 2022.

as trabalhadoras domésticas representam 1 em cada 12 mulheres empregadas a nível mundial e até 1 em cada 3 mulheres empregadas nos Estados Árabes e um pouco mais de 1 em cada 5 mulheres empregadas na América Latina e nas Caraíbas.<sup>12</sup> Além disso, as tarefas desempenhadas pelas trabalhadoras domésticas tendem a ser diferentes das desempenhadas pelos seus pares masculinos. As mulheres trabalhadoras domésticas são empregadas de limpeza e auxiliares domésticas e prestadoras de cuidados diretos, enquanto os homens trabalhadores domésticos tendem a ser

motoristas, cozinheiros, jardineiros, trabalhadores da manutenção de edifícios e guardas de segurança. Também parece haver uma dimensão de género no que diz respeito a horas de trabalho e salários, pelo menos nalguns países, em que as mulheres ganham significativamente menos do que os seus homólogos masculinos (ver cap. 3). As estratégias de extensão da proteção social devem ser sensíveis às questões de género e ter em conta as possíveis implicações destas tendências.

## 2.1 Cobertura legal da proteção social dos trabalhadores domésticos

---

Com base em dados recentes da OIT,<sup>13</sup> verifica-se que a legislação de proteção social contributiva da maioria dos países analisados<sup>14</sup> (60,7 por cento) abrange os trabalhadores domésticos em, pelo menos, um dos nove ramos da segurança social previstos na Convenção n.º 102 (cuidados médicos e doença, velhice, desemprego, acidentes de trabalho, maternidade, família, invalidez ou prestações de sobrevivência) (ver figura 2.1). Consequentemente, quase metade de todos os trabalhadores domésticos a nível mundial (49,9 por cento) estão legalmente cobertos por, pelo menos, uma prestação de segurança social (figura 2.2).

Embora as estimativas sejam globalmente encorajadoras, a forma como os quadros jurídicos abrangem os trabalhadores domésticos carece de maior clarificação.

Em primeiro lugar, estas estimativas refletem apenas a cobertura legal por um dos nove ramos principais da segurança social. O nível de cobertura legal global (ou seja, por todos os nove ramos estabelecidos ao abrigo da Convenção n.º 102<sup>15</sup>) é mais de oito vezes inferior ao nível de cobertura legal por ramo, que é analisado em maior pormenor abaixo.

---

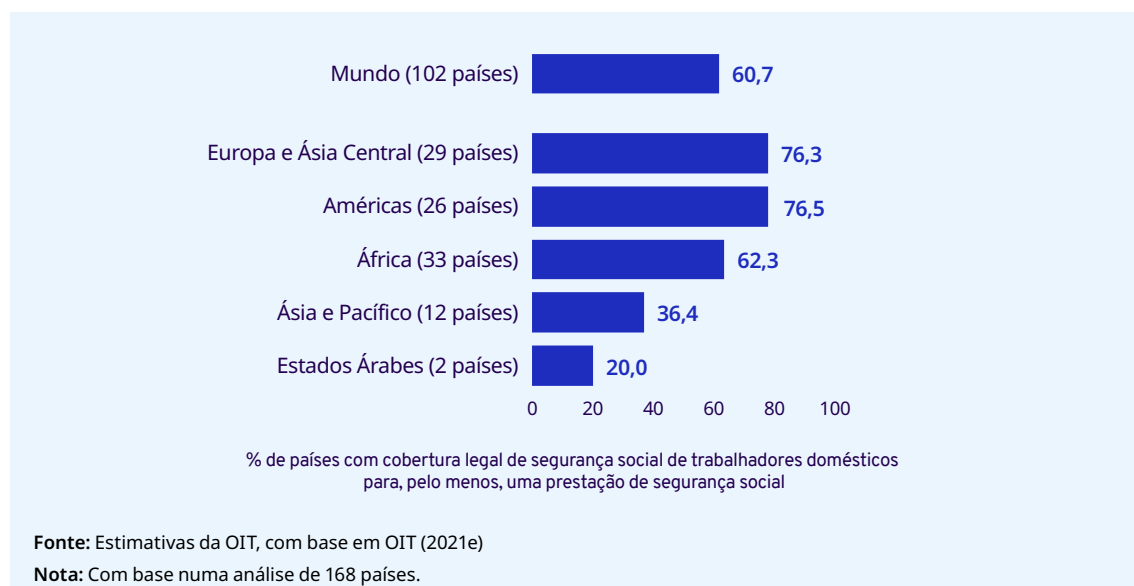
12 Com base nos dados da OIT compilados e apresentados em OIT (2021e).

13 Esta secção foi elaborada com base nos dados compilados e apresentados em OIT (2021e).

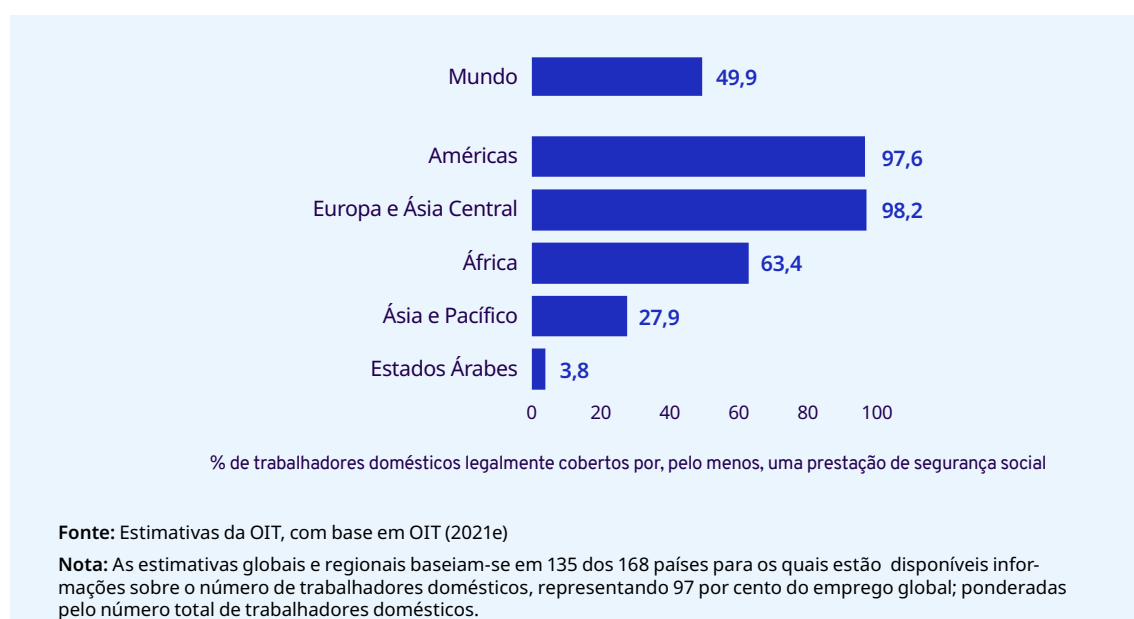
14 Um total de 168 países.

15 Incluindo a proteção em caso de doença (proteção da saúde e prestações por doença); desemprego (prestações de desemprego); velhice (pensões de velhice); acidente de trabalho (proteção da saúde em caso de acidente de trabalho e prestações pecuniárias); maternidade (proteção da saúde em caso de maternidade e prestações pecuniárias); sustento dos filhos (prestações familiares e abonos de família); invalidez (pensões de invalidez); e morte do titular do rendimento (pensões de sobrevivência).

► **Figura 2.1 Número e percentagem de países com cobertura legal para trabalhadores domésticos para, pelo menos, uma prestação de segurança social, 2020**



► **Figura 2.2 Percentagem de trabalhadores domésticos que estão legalmente cobertos por, pelo menos, uma prestação de segurança social, 2020**



Em segundo lugar, as estimativas de cobertura legal refletem a medida em que os trabalhadores domésticos estão cobertos por mecanismos contributivos e, principalmente, por regimes de segurança social através da legislação nacional. Além disso, alguns trabalhadores domésticos podem também ter acesso a mecanismos não contributivos como parte integrante dos sistemas

nacionais de proteção social, que proporcionam um nível básico de proteção aos segmentos mais vulneráveis da população e, por conseguinte, funcionam como um escudo contra a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social (ver secção 1.1 e cap. 4). O acesso a estes mecanismos, que podem ou não estar consagrados na legislação nacional, não depende geralmente do facto de

se ser trabalhador doméstico, mas sim de outros critérios de qualificação, como o estatuto de rendimento ou a presença de crianças no agregado familiar. No entanto, tendo em conta o princípio de um tratamento não menos favorável em relação aos outros trabalhadores por conta de outrem, que estão normalmente cobertos por mecanismos contributivos, o foco é relevante.

**Leis gerais versus leis especiais.** No que diz respeito aos mecanismos contributivos analisados, os trabalhadores domésticos estão geralmente abrangidos pelas mesmas leis e regulamentos que os outros trabalhadores por conta de outrem, com algumas exceções. Na maioria dos países, existe um mecanismo comum de segurança social que abrange todos os trabalhadores ou todos os empregados, incluindo os trabalhadores domésticos. Noutros países, os trabalhadores domésticos estão abrangidos por leis e regulamentos específicos que estabelecem um regime distinto, por vezes designado por regime especial. Por exemplo, nas Honduras, um regulamento distinto estabelece a cobertura dos trabalhadores domésticos no âmbito de um regime voluntário que abrange os cuidados de saúde e está organizado de acordo com regras específicas.<sup>16</sup> Existe um regulamento semelhante em El Salvador. No entanto, em ambos os casos, a mesma instituição de segurança social é responsável pela gestão do regime geral, que abrange a maioria das outras categorias de trabalhadores, e dos regimes especiais. Verifica-se uma clara tendência para a inclusão dos trabalhadores domésticos em regimes gerais, muitas vezes com o objetivo de garantir a mesma proteção de que beneficiam os demais trabalhadores, ou com algumas adaptações para ter em conta condições de trabalho específicas, como horários reduzidos ou salários pagos em espécie. Por exemplo, até 2011, os trabalhadores domésticos em Espanha estavam cobertos por um regime especial (o Regime Especial de Empregados Domésticos). Posteriormente, foram transferidos ao abrigo da lei que regulamenta o Regime Geral de Segurança Social, que lhes concedeu acesso a todas as prestações concedidas aos outros trabalhadores por conta de outrem, exceto prestações de desemprego. No Paraguai, os trabalhadores domésticos estavam cobertos por prestações de saúde ao abrigo de um regime especial até 2015, altura em que foram incorporados na lei que regula o regime geral de

segurança social e, em 2019, passaram a estar sujeitos ao mesmo salário mínimo e legislação de emprego parcial que os outros trabalhadores por conta de outrem (MTESS 2017).

**Limiares legais.** É igualmente importante especificar que, embora os trabalhadores domésticos estejam, em princípio legamente cobertos, tal como os outros trabalhadores por conta de outrem, em alguns casos o quadro jurídico pode estabelecer limiares que, em última análise, resultam na exclusão de trabalhadores ao abrigo de determinadas disposições (ver secção 3.1). Por exemplo, a lei pode abranger todos os trabalhadores assalariados, mas limitar a sua aplicação aos trabalhadores que trabalham um número mínimo de horas ou que auferem um determinado nível de rendimento. Essas limitações podem existir no âmbito dos quadros jurídicos da proteção social, ou a exclusão do âmbito da legislação e regulamentação laboral resultar também de lacunas na proteção social. Consequentemente, os trabalhadores a tempo parcial ou com rendimentos inferiores a um determinado limiar podem ser excluídos por lei (ver cap. 3). Por exemplo, na Colômbia, os trabalhadores domésticos que trabalham menos de quatro horas por dia estão excluídos do âmbito de aplicação da lei.<sup>17</sup> Dadas as particularidades das condições de trabalho deste setor, algumas das quais foram descritas acima, tais exclusões podem ter um impacto direto na extensão da cobertura da proteção social. No entanto, as estimativas acima referidas sobre a cobertura legal não tiveram em conta estas exclusões específicas e, como tal, representam provavelmente os limites superiores do número real de trabalhadores domésticos abrangidos pelas leis da segurança social (OIT 2021e).

**Trabalhadores domésticos migrantes.** Em 2015, estimava-se que existiam 11,5 milhões de trabalhadores domésticos migrantes em todo o mundo, dos quais cerca de 8,5 milhões eram mulheres (OIT 2015b). No entanto, a recolha de dados relativos a este setor e a esta categoria de trabalhadores em particular é especialmente difícil devido à própria natureza do trabalho doméstico; ao estatuto (muitas vezes, irregular) dos trabalhadores domésticos nos países de destino; ao facto de os dados a nível nacional serem frequentemente extrapolados com base em estimativas urbanas;

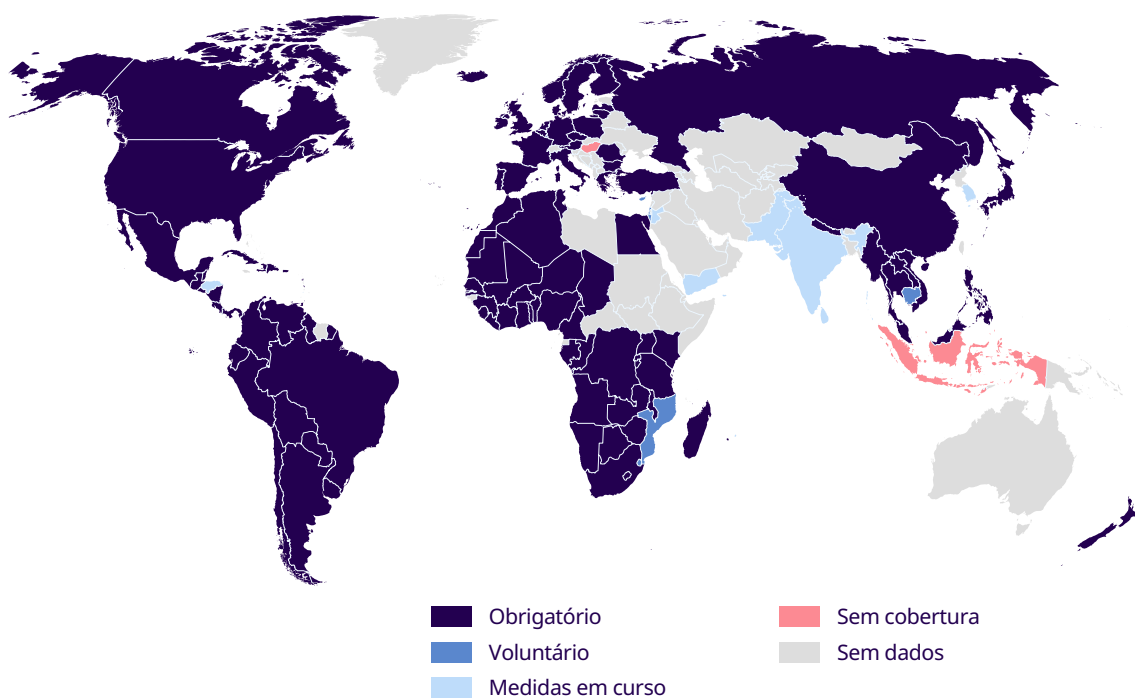
16 Ver Honduras, *Acuerdo No. 006-JD-2008, Reglamento del régimen especial y de afiliación progresiva de los(as) trabajadores(as) domésticos(as)*, 2008.

17 Colômbia, *Decreto 824 de 1988, por el cual se desarrolla la Ley 11 de 1988*.

ou ao facto de alguns países excluírem especificamente determinados grupos, como o trabalho doméstico por parte de crianças, os trabalhadores domésticos transfronteiriços, os trabalhadores envolvidos em trabalho doméstico como emprego secundário ou subsidiário e aqueles que migraram ou estão a trabalhar irregularmente. Em algumas regiões, o trabalho doméstico representa uma importante fonte de emprego para os trabalhadores migrantes, em especial para as mulheres migrantes. Por exemplo, em 2015, os migrantes constituíam 54,6 por cento dos trabalhadores domésticos no Norte, Sul e Oeste da Europa, 32,1 por cento na Ásia Central e Ocidental e 25 por cento na Europa de Leste (OIT 2015b). Nos Estados Árabes, 83 por cento dos trabalhadores domésticos da região eram migrantes em 2021, embora este número seja provavelmente mais elevado (OIT 2021e). Na América Latina e nas Caraíbas, as trabalhadoras domésticas migrantes representam 35,3 por cento das trabalhadoras migrantes (OIT 2021e). Na Ásia e no Pacífico, um número significativo de pessoas encontra emprego no

trabalho doméstico fora da região (por exemplo, trabalhadores domésticos originários das Filipinas e do Vietname); no entanto, a grande maioria dos trabalhadores domésticos na região não são trabalhadores domésticos migrantes, ao contrário do que acontece, por exemplo, nos Estados Árabes (OIT 2021e). A situação é semelhante na Europa e na Ásia Central, onde o trabalho doméstico representa apenas uma fração do emprego entre os migrantes; no entanto, os migrantes estão sobrerrepresentados no trabalho doméstico (OIT 2021e). Em África, a percentagem de trabalhadores domésticos migrantes varia. Em 2015, na África Subariana, por exemplo, 6,9 por cento dos trabalhadores domésticos eram migrantes, enquanto no Norte de África o valor correspondente era de cerca de 7,9 por cento (OIT 2015b). Em termos de cobertura legal, os trabalhadores domésticos migrantes não só enfrentam as mesmas barreiras que os outros trabalhadores domésticos, como também enfrentam exclusões relacionadas com o seu estatuto (como discutido em mais pormenor adiante). Por exemplo, em alguns países, os estrangeiros estão

► **Figura 2.3 Países com algumas disposições relativas à cobertura da segurança social dos trabalhadores domésticos, por tipo de programa (obrigatório ou voluntário), 2020**



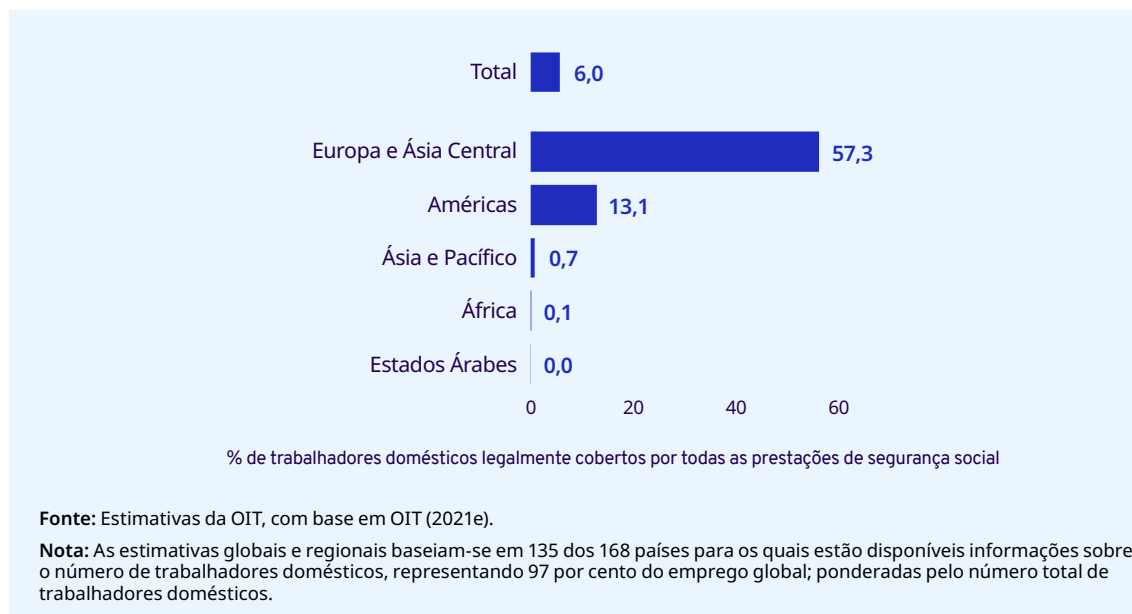
Fonte: Estimativas da OIT, com base em OIT (2021e).

excluídos do âmbito de aplicação da legislação laboral e da segurança social. Noutros países, as regras de imigração podem resultar numa exclusão de jure. Como tal, pode presumir-se com segurança que a cobertura legal dos trabalhadores domésticos migrantes é ainda mais baixa do que a dos trabalhadores domésticos em geral.

**Cobertura obrigatória versus cobertura voluntária.** As estimativas do presente relatório apenas têm em conta os regimes que abrangem os trabalhadores domésticos numa base obrigatória, em que o empregador tem a obrigação de registar o trabalhador doméstico junto da instituição de segurança social. Quando esta obrigação não existe, a experiência mostra que raramente se traduz numa cobertura significativa (ver cap. 3). No entanto, no caso dos trabalhadores domésticos, esta parece ser a exceção e não a regra (ver figura 2.3).<sup>18</sup> De facto, parece haver um movimento no sentido de alargar a cobertura obrigatória dos tra-

balhadores domésticos numa base puramente voluntária: Camboja, El Salvador, Honduras e Fiji.<sup>19</sup> Contudo, estes dados devem ser interpretados com alguma cautela, uma vez que classificam a cobertura como “obrigatória” mesmo quando os trabalhadores domésticos estão voluntariamente cobertos para um determinado número de ramos.<sup>20</sup> Por exemplo, em Angola, embora os trabalhadores domésticos estejam cobertos pelo regime de concessão de prestações de velhice, invalidez e sobrevivência numa base obrigatória, no caso das prestações pecuniárias de maternidade e prestações familiares estão cobertos numa base voluntária, ao contrário de outras categorias de trabalhadores dependentes. Na Islândia, os trabalhadores domésticos estão cobertos numa base voluntária apenas no caso do seguro de acidentes de trabalho, ao contrário de outras categorias de trabalhadores; no entanto, estão obrigatoriamente cobertos, tal como os outros trabalhadores assalariados e por conta própria,

► **Figura 2.4 Percentagem de trabalhadores domésticos que estão legalmente cobertos por todas as prestações, 2020**



18 OIT, Base de dados sobre proteção social dos trabalhadores domésticos.

19 Com base nas informações disponíveis na edição anterior do presente relatório.

20 No caso das Fiji, a cobertura voluntária aplica-se às prestações de velhice, invalidez e sobrevivência (caixa de previdência). No entanto, esta distinção não se aplica aos outros ramos, uma vez que as prestações de doença e de maternidade são concedidas através de regimes de responsabilidade da entidade patronal, enquanto os cuidados médicos e as prestações familiares são concedidos através de mecanismos não contributivos.

em todos os ramos da mesma forma; diferentes conjuntos de ramos podem ser administrados por diferentes instituições, através de diferentes leis e de acordo com diferentes regras, incluindo no que respeita à cobertura obrigatória e voluntária. As estimativas têm igualmente em conta o facto de se partir do pressuposto de que, nos casos em que as disposições legais não especificam o contrário, os trabalhadores domésticos são abrangidos pela definição legal de “trabalhador” e, por conseguinte, legalmente cobertos da mesma forma que os trabalhadores assalariados em geral - ou seja, numa base obrigatória na maioria dos casos. Por exemplo, na Irlanda, a legislação laboral não trata os trabalhadores domésticos como uma categoria separada; por conseguinte, a legislação laboral aplica-se a todos os trabalhadores que trabalham ao abrigo de um contrato de trabalho, incluindo os trabalhadores domésticos legalmente empregados.<sup>21</sup> Os trabalhadores domésticos estão, por conseguinte, legalmente cobertos por cuidados médicos, pensões, prestações por doença, prestações de desemprego, prestações familiares e prestações de maternidade, tal como as outras categorias de trabalhadores. É claro que uma obrigação legal não significa necessariamente que

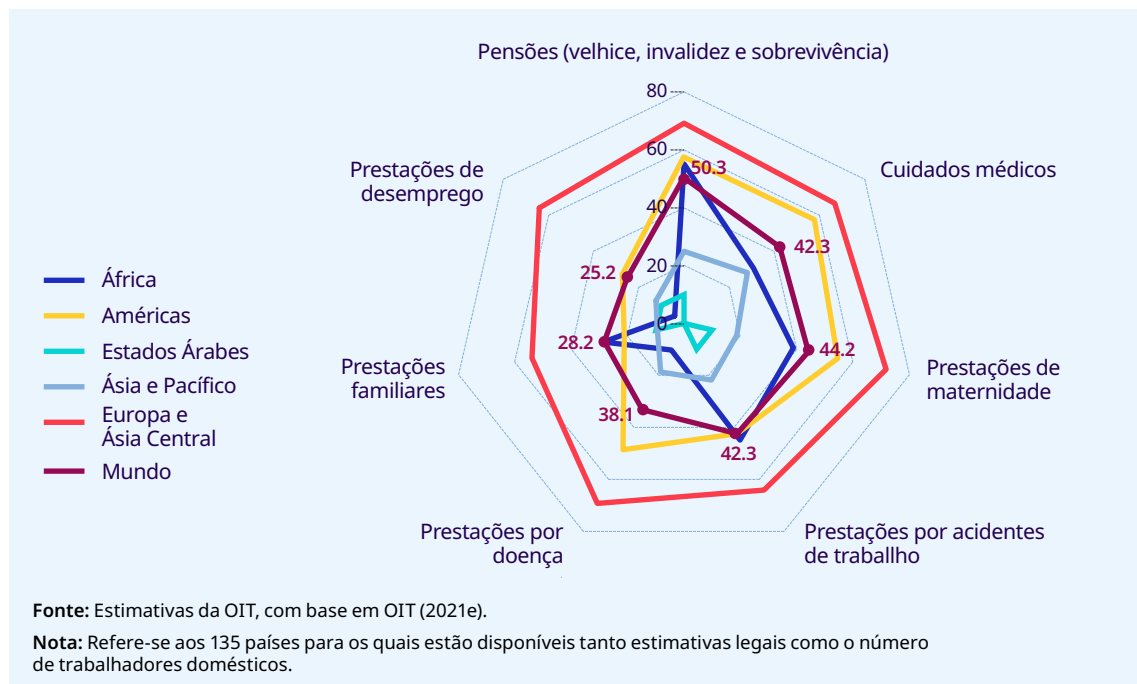
a proteção social seja implementada na prática (ver secção 2.2).

**Cobertura da segurança social por ramo.** Para uma proteção social abrangente e adequada, os

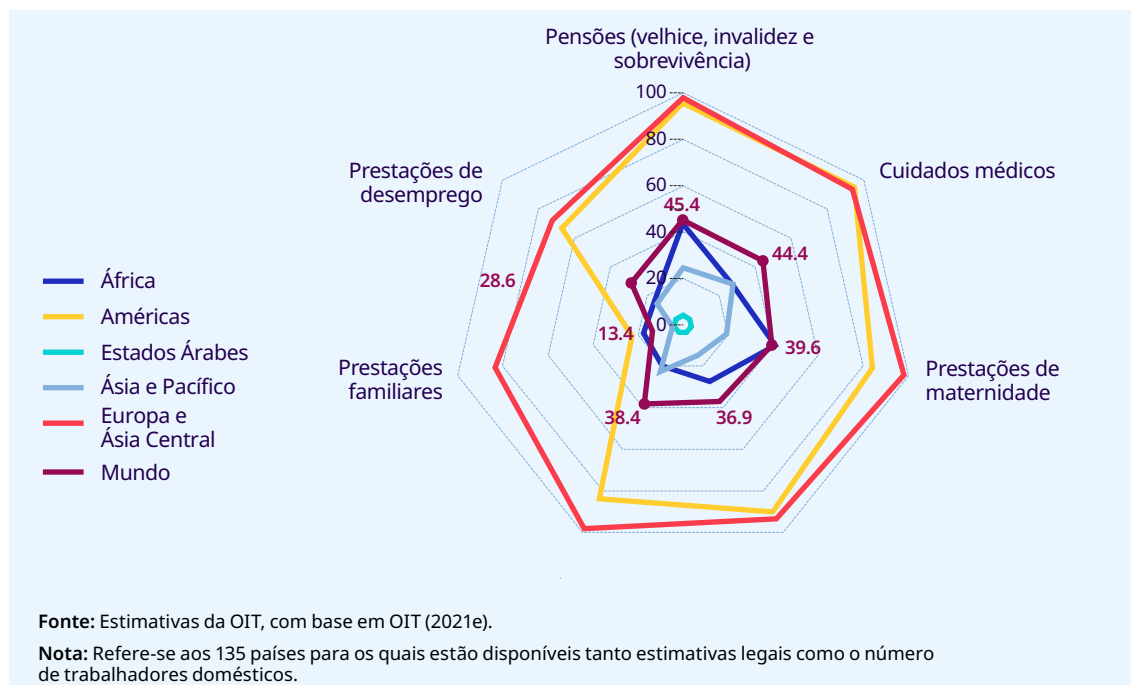
► Apenas 6 por cento de todos os trabalhadores domésticos estão legalmente cobertos por todas as prestações dos regimes de segurança social.

trabalhadores domésticos devem poder aceder à proteção social no caso de todos os nove riscos do ciclo de vida. No entanto, as estimativas mostram que apenas 6 por cento de todos os trabalhadores domésticos estão legalmente cobertos por todas as prestações ao abrigo de regimes contributivos (figura 2.5). Por outras palavras, 9 em cada 10 trabalhadores domésticos estão privados de uma proteção social abrangente.

► **Figura 2.5 Percentagem de países com cobertura legal para trabalhadores domésticos, por prestação de segurança social, 2020**



21 OIT, “Direct Request (CEACR) - adopted 2019, published 109th ILC session (2021): Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189) - Ireland (Ratification: 2014)”,

► **Figura 2.6** Percentagem de trabalhadores domésticos legalmente cobertos, por prestação de segurança social, 2020

Existem diferenças notáveis na extensão da cobertura legal entre os ramos. Os trabalhadores domésticos têm mais probabilidades de ter direito a prestações de velhice, invalidez e sobrevivência e a cuidados médicos e, em menor grau, a prestações de maternidade e prestações por doença (figura 2.5). No entanto, a maioria dos trabalhadores domésticos não tem acesso a prestações ao abrigo dos regimes de segurança social nas eventualidades de desemprego ou de acidente de trabalho.

Especificamente, embora pelo menos metade dos países analisados ofereça cobertura de pensões para os trabalhadores domésticos (figura 2.5), abrangendo 45,4 por cento dos trabalhadores domésticos (figura 2.6), apenas 25,2 por cento e 28,2 por cento dos países oferecem prestações de desemprego e prestações familiares, respetivamente. Um número limitado de outros países concede prestações por doença aos trabalhadores domésticos (33,1 por cento), enquanto 42 a 44 por cento dos países concedem prestações por acidentes de trabalho (42,3 por cento), cuidados médicos (42,3 por cento) e prestações de maternidade (44,2 por cento) ao abrigo da legislação da segurança social (figura 2.5). Consequentemente, apenas 13,4 por cento dos trabalhadores domésticos têm direito legal a prestações familiares contributivas, enquanto apenas 28,6 por cento têm

direito legal a prestações de desemprego, 36,9 por cento a prestações por acidentes de trabalho, 38,4 por cento a prestações por doença, 39,6 por cento a prestações de maternidade, 44,4 por cento a cuidados médicos e, na melhor das hipóteses, 45,5 por cento a prestações de velhice, invalidez e sobrevivência (figura 2.6).

No contexto da pandemia de COVID-19, estas estimativas são reveladoras, especialmente na perspetiva dos cuidados médicos, das prestações por doença, das prestações por acidentes de trabalho e das prestações de desemprego. De facto, os trabalhadores domésticos estavam também sujeitos às restrições impostas pelas políticas de quarentena (incluindo a suspensão temporária ou permanente do seu emprego) e os muitos trabalhadores domésticos que trabalhavam na linha da frente, muitas vezes sem equipamento de proteção adequado, enfrentavam o risco de contágio (OIT 2021e). De um modo mais geral, do ponto de vista do género, dada a predominância de mulheres trabalhadoras domésticas e o facto de a maioria estar em idade fértil (56,9 por cento) (OIT 2021e), o acesso a prestações de maternidade e abonos de família é especialmente importante; reconhece-se que as mães de crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 5 anos apresentam algumas das taxas de emprego mais baixas, comparativamente. Em

muitos casos, os trabalhadores domésticos são empregados para ajudar as mulheres empregadoras a satisfazer as necessidades de cuidados infantis, especialmente em países onde as políticas de cuidados são inexistentes ou inadequadas (OIT 2018). No entanto, paradoxalmente, para que isto funcione bem, as mulheres trabalhadoras domésticas com as mesmas necessidades precisariam também de ter acesso a políticas de maternidade e de cuidados infantis. No entanto, o acesso aos abonos de família é comparativamente limitado. Contudo, este valor representa apenas uma parte do quadro, uma vez que os países concedem mais frequentemente prestações familiares a crianças periódicas através de regimes não contributivos (OIT 2021g). Alguns destes regimes podem conceder prestações sujeitas a condição de recursos, enquanto outros podem ser concedidos numa base universal ou quase universal (por exemplo, com base na idade, numa avaliação da riqueza, etc.). Os trabalhadores domésticos e as suas famílias que satisfaçam as condições de acesso podem, por conseguinte, ter acesso. No entanto, os trabalhadores domésticos migrantes podem ter dificuldades em aceder a essas prestações familiares devido ao seu estatuto migratório.

Considerando a atenção explícita que a Convenção nº 189 dá à proteção na maternidade (ver cap. 1), é de notar que a prestação de maternidade é um dos ramos da segurança social que tende a dar cobertura legal às trabalhadoras domésticas. Cerca de 68,5 por cento dos países analisados concedem prestações pecuniárias de maternidade às trabalhadoras domésticas, pelo menos na mesma medida que aos demais trabalhadores (OIT 2021e). Este último valor inclui não só as prestações pecuniárias de maternidade concedidas através de mecanismos de segurança social, mas também as concedidas através de regimes de responsabilidade da entidade patronal. No entanto, 60,4 por cento das trabalhadoras domésticas não têm direito a prestações de maternidade ao abrigo da legislação da segurança social e 47,6 por cento não têm direito a prestações pecuniárias de maternidade. No entanto, parece que as trabalhadoras domésticas estão cobertas por prestações de maternidade ao abrigo de regimes de segurança social de uma forma semelhante à de outras trabalhadoras.<sup>22</sup> A comparação entre o número de países que concedem prestações de maternidade

às trabalhadoras domésticas e o número de países que concedem esta prestação ao abrigo de um regime de segurança social específico é importante, uma vez que a proteção proporcionada pelos regimes de responsabilidade da entidade patronal não é necessariamente comparável à proteção concedida através de mecanismos de proteção social financiados coletivamente, tais como os regimes de segurança social e os regimes não contributivos (ver cap. 4).

Existem variações regionais em termos de extensão e âmbito da cobertura ao abrigo da legislação da segurança social, embora o padrão em termos dos riscos para os quais os trabalhadores domésticos estão legalmente cobertos espelhe o das estimativas globais (ver figura 2.7), com a proteção para prestações familiares e prestações de desemprego sistematicamente aquém das demais. Isto pode refletir, em parte, a tendência para as prestações familiares serem concedidas através de medidas não contributivas, enquanto a proteção no desemprego tende a ser introduzida apenas depois de se ter adquirido experiência na administração de outros ramos da segurança social, sendo, por isso, um dos ramos da segurança social menos difundidos em todo o mundo (OIT 2021g).

A Europa e a Ásia Central são as regiões com as taxas mais elevadas e a cobertura mais abrangente. De facto, 57,3 por cento dos trabalhadores domésticos da região estão legalmente cobertos por todas as prestações. É o caso, por exemplo, da Bélgica, da França e da Alemanha. A percentagem de trabalhadores domésticos legalmente cobertos por pensões e prestações de maternidade e doença é, em média, de cerca de 98 por cento, seguindo-se a cobertura de prestações por acidentes de trabalho e cuidados médicos, com cerca de 93 por cento (figura 2.6). No extremo inferior do intervalo, 72,4 por cento dos trabalhadores domésticos da região estão cobertos por prestações de desemprego e 83,4 por cento por prestações familiares. Estas taxas de cobertura significativas podem refletir a abrangência dos quadros jurídicos na Europa e na Ásia Central, tanto em termos dos ramos abrangidos pelo sistema contributivo de proteção social como em termos da sua inclusividade do ponto de vista das modalidades de emprego (OIT 2021g).

22 Cerca de 43,8 por cento de todas as trabalhadoras a nível mundial têm direito a uma prestação de maternidade através da segurança social, em comparação com apenas 39,6 por cento das trabalhadoras domésticas, uma diferença de cerca de 4 pontos percentuais; no entanto, esta comparação deve ser ajustada, uma vez que provém de duas bases de dados distintas que não abrangem o mesmo número de países. Ver OIT, “World Social Protection Data Dashboards”.

As taxas de cobertura legal dos trabalhadores domésticos nas Américas estão, em geral, ao mesmo nível que as da Europa e da Ásia Central (95,9 por cento de cobertura de pensões, 94,5 por cento de prestações de maternidade, 94,2 por cento de cuidados médicos, 94 por cento de prestações por doença, 88,2 por cento de prestações por acidentes de trabalho e 74,1 por cento para desemprego); o caso mais notório é a taxa de cobertura legal de prestações familiares, que é de apenas 22,6 por cento (figura 2.6).

De um modo geral, os trabalhadores domésticos em África parecem ter uma melhor cobertura legal do que os seus homólogos na Ásia e no Pacífico. Por exemplo, cerca de 42 por cento estão cobertos por pensões e prestações de maternidade (43,8 por cento e 41,2 por cento, respetivamente); cerca de 27 por cento estão cobertos por cuidados médicos e prestações por acidentes de trabalho (27,7 por cento e 27,6 por cento, respetivamente); cerca de 20,1 por cento estão cobertos por prestações de doença; e cerca de 17,1 por cento estão cobertos por prestações familiares e 15,6 por cento por prestações de desemprego, respetivamente (figura 2.6).

Na Ásia e no Pacífico, os trabalhadores domésticos estão mais bem protegidos no que se refere a cuidados médicos (27,7 por cento), a prestações de velhice, invalidez e sobrevivência (24,5 por cento) e a prestações por doença (22,7 por cento) e, em menor grau, a prestações por doença, prestações de maternidade e prestações de desemprego (22,7 por cento, 19,4 por cento e 14,1 por cento, respetivamente) (figura 2.6). Apenas 4,7 por cento dos trabalhadores domésticos estão cobertos por prestações familiares. Por exemplo, no Vietname, os trabalhadores domésticos estão cobertos por pensões, cuidados médicos, prestações por doença, prestações de maternidade, prestações de desemprego e prestações por acidentes de trabalho. Na Malásia, estão obrigatoriamente cobertos por prestações por acidentes de trabalho, prestações por invalidez, prestações de sobrevivência e prestações de desemprego e podem contribuir para o Fundo de Previdência dos Trabalhadores por Conta de Outrem (cobertura voluntária).

Por último, nos Estados Árabes, nos poucos países em que os trabalhadores domésticos estão legalmente cobertos, parecem estar abrangidos por

todos os ramos de forma igual, com exceção das prestações familiares. Por exemplo, no Barém, a lei exclui explicitamente os trabalhadores domésticos da cobertura dos regimes que concedem prestações por velhice, invalidez, sobrevivência, doença, maternidade, desemprego e acidentes de trabalho.<sup>23</sup>

Os resultados globais indicam claramente lacunas significativas na cobertura legal, especialmente em África, na Ásia e no Pacífico e nos Estados Árabes, em particular no que se refere às prestações relacionadas com o desemprego e o apoio às crianças. O número limitado de países que oferecem uma cobertura legal abrangente para os trabalhadores domésticos traduz-se numa pequena proporção de trabalhadores domésticos com direito legal a toda a gama de prestações de segurança social. A nível mundial, apenas 6 por cento dos trabalhadores domésticos têm direito legal a uma cobertura de segurança social abrangente ao abrigo de regimes contributivos de proteção social: nenhum ou quase nenhum tem esse direito nos Estados Árabes, na Ásia e no Pacífico e em África; pouco mais de 10 por cento têm esse direito nas Américas; e 57 por cento têm esse direito na Europa e na Ásia Central (ver figura 2.6).

Estes números são interessantes em vários aspetos. Em primeiro lugar, a maioria dos países que dispõem de sistemas de segurança social abrangentes encontra-se na Europa e na Ásia Central. Este facto é revelador, uma vez que os trabalhadores domésticos só podem estar legalmente cobertos pelos ramos da segurança social prescritos por lei; por conseguinte, o défice jurídico pode ser um défice do sistema nacional em geral e não apenas um défice respeitante ao setor em questão. Assim, apesar de uma tendência positiva para o aumento do número de países que oferecem uma cobertura legal de proteção social abrangente, os países tendem a construir os seus sistemas progressivamente e nem todos oferecem, na lei, a gama completa de prestações de proteção social (ver figura 2.7). Por exemplo, as taxas de cobertura legal mais baixas nestas regiões também refletem as tendências nacionais na cobertura legal da proteção social em geral (OIT 2021g). Este facto confirma a importância de os Estados adotarem uma abordagem ampla das

23 Barém, [Decree-Law promulgating the Law on Social Insurance](#), 1976, art. 3.º.

lacunas jurídicas, tendo em conta a necessidade de garantir que o progresso seja inclusivo.

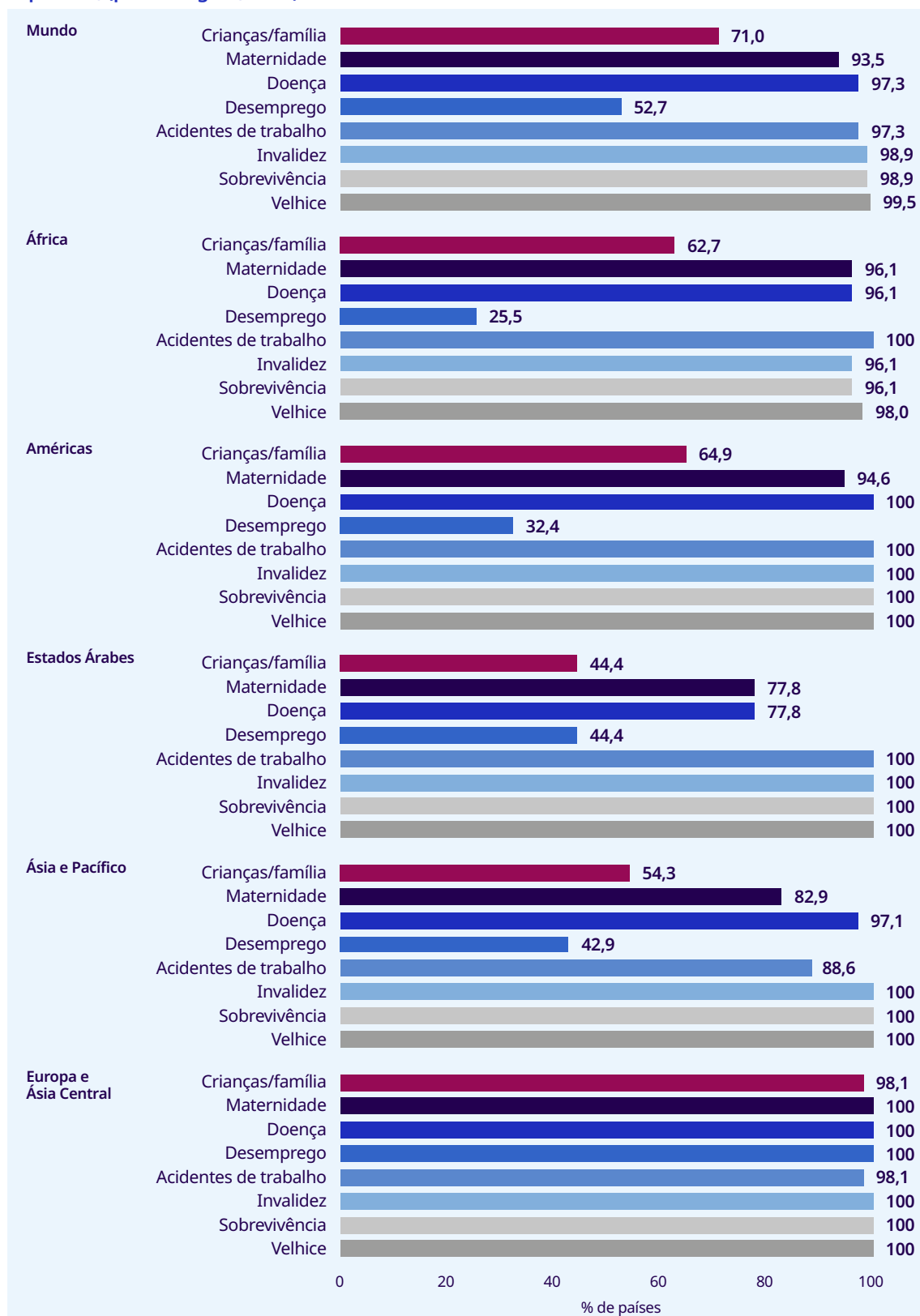
Em segundo lugar, estes dados sugerem que um grande número de trabalhadores domésticos se encontra fora da Europa e da Ásia Central, em países onde o quadro jurídico contributivo não inclui disposições para os nove ramos da segurança social. Por exemplo, o México é o segundo maior empregador de trabalhadores domésticos das Américas; no entanto, a lei ainda não prevê um mecanismo de seguro de desemprego. É também o caso das Filipinas, o terceiro maior empregador de trabalhadores domésticos na Ásia e no Pacífico, onde, mais uma vez, este ramo da segurança social ainda não existe na lei.

Deve sublinhar-se que os mecanismos contributivos são apenas um dos meios de que os Estados dispõem para proporcionar prestações de proteção social. No entanto, estes valores não têm em conta as prestações concedidas ao abrigo de mecanismos não contributivos. Isto é particularmente importante no que diz respeito às prestações de saúde e familiares, uma vez que em alguns países os trabalhadores estão legalmente cobertos por prestações de saúde e familiares ao abrigo de mecanismos não contributivos (OIT 2021g). Este facto sugere que, em conformidade com o princípio estabelecido pela Convenção n.º189, seria adequado alargar a cobertura destes mecanismos não contributivos aos trabalhadores domésticos. Mesmo nos casos em que o quadro jurídico contributivo prevê disposições para todos os ramos da segurança social, os trabalhadores domésticos podem continuar a ser excluídos do âmbito de aplicação da lei, o que acontece mesmo em alguns países da região da Europa e da Ásia Central. Por exemplo, em Espanha, o segundo maior empregador de trabalhadores domésticos na Europa e na Ásia Central, a lei prevê prestações de seguro de desemprego; contudo, os trabalhadores domésticos estão excluídos por lei. Por último, importa referir que os dados apresentados no presente relatório têm limitações em termos de disponibilidade de informação. Estas considerações devem fazer parte da futura recolha de dados e investigação.

Ao considerar o bem-estar dos trabalhadores domésticos em comparação com outros trabalhadores, no que se refere à aplicação do princípio do tratamento não menos favorável, pode presumir-se que, uma vez que a maioria dos países não exclui os trabalhadores domésticos do âmbito dos mecanismos de proteção social contributiva existentes por lei, estes recebem um tratamento equivalente ao dos outros trabalhadores. No entanto, quando se compara o seu bem-estar com as estimativas da OIT sobre a cobertura legal da proteção social em geral, verifica-se que os trabalhadores domésticos têm maior probabilidade de beneficiar de uma proteção social inferior à dos outros trabalhadores. Enquanto, globalmente, 86,1 por cento de todos os trabalhadores dispõem de uma cobertura legal de proteção social abrangente, apenas 6,0 por cento de todos os trabalhadores domésticos beneficiam de cobertura legal para oito ramos da segurança social (excluindo os cuidados de saúde).<sup>24</sup> No entanto, a comparação dos dois conjuntos de dados deve ser feita com algumas reservas. Em primeiro lugar, não abrangem o mesmo número de países; em segundo lugar, as taxas de cobertura da Base de Dados Mundial sobre Proteção Social também abrangem a cobertura através de todos os regimes consagrados na lei e, por conseguinte, também incluem determinados regimes não contributivos. No entanto, independentemente de todas as discrepâncias, a comparação implica a necessidade de colmatar as lacunas jurídicas de cobertura, a fim de garantir que os trabalhadores domésticos não sejam tratados de forma menos favorável do que os demais trabalhadores.

Em suma, uma vez que os trabalhadores domésticos só podem ser legalmente cobertos na medida da abrangência dos sistemas nacionais de proteção social, as estratégias para garantir que os trabalhadores domésticos tenham uma cobertura abrangente de proteção social devem estar articuladas com o progresso no sentido da construção de sistemas universais de proteção social em geral. Estes sistemas devem garantir a inclusão dos trabalhadores de todas as modalidades de emprego e ser adaptados para ter em conta certas especificidades, em particular as do setor do trabalho doméstico (ver cap. 4).

24 Estimativas da OIT, com base em dados obtidos da OIT (2021e), OIT, [World Social Protection Data Dashboards](#), AISS/SSA, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT.

► **Figura 2.7 Programas de proteção social consagrados na legislação nacional, por domínio de política, (percentagem, 2020)**

**Fonte:** Estimativas da OIT, com base em OIT, [World Social Protection Data Dashboards](#), e programas da Associação Internacional de Segurança Social (AISS) em todo o mundo.

## 2.2 Cobertura efetiva da proteção social dos trabalhadores domésticos

Mesmo que os trabalhadores domésticos estejam abrangidos pelo quadro jurídico da proteção social, explícita ou implicitamente, tal não significa que estejam necessariamente abrangidos na prática. Por exemplo, nas Honduras foi adotado um regulamento em 2008<sup>25</sup> para instituir um regime voluntário especial para os trabalhadores domésticos. De acordo com um estudo, apenas 2,5 por cento de todos os inquiridos indicaram que tinham registado os seus trabalhadores domésticos na instituição de segurança social (Tablada 2019). Na Namíbia, embora os trabalhadores domésticos empregados por, pelo menos, um dia por semana e os seus empregadores sejam obrigados a registar-se na Comissão de Segurança Social (SSC), menos de 20 por cento de todos os trabalhadores domésticos do país estão registados.<sup>26</sup> Na Colômbia, apenas 18,7 por cento dos trabalhadores domésticos estão segurados. De acordo com a Central Unitária dos Trabalhadores da Colômbia e a Confederação de Trabalhadores da Colômbia, este facto demonstra uma falta de cumprimento por parte dos empregadores, muitas vezes por falta de conhecimento ou por considerarem desnecessário, dispendioso ou irrelevante quando contratam trabalhadores domésticos numa base diária (OIT 2022).

Concretamente, as últimas estimativas mostram que apenas 18,8 por cento dos trabalhadores domésticos em todo o mundo beneficiam de uma cobertura efetiva de segurança social (OIT 2021e). Por outras palavras, apenas um em cada cinco trabalhadores domésticos está registado na instituição de segurança social relevante. Quando comparamos os dados sobre as lacunas legais (secção 2.1) e os dados aqui apresentados sobre as lacunas de cobertura efetiva, verificamos que existe uma grande diferença. Embora 49,9 por cento dos trabalhadores domésticos em todo o mundo estejam legalmente cobertos por, pelo menos, um ramo da segurança social ao abrigo de um regime de segurança social, na prática, apenas 18,8 por cento destes estão registados.

Em termos estatísticos, a cobertura efetiva da segurança social mede-se pelo facto de os trabalhadores domésticos e os seus empregadores estarem a contribuir ou não para a segurança social.

A cobertura efetiva da segurança social é também o principal indicador utilizado para definir o emprego informal entre os trabalhadores domésticos. As estimativas sobre a informalidade fornecem, portanto, uma indicação clara da extensão efetiva da cobertura, pelo menos no que diz respeito aos regimes contributivos (ver caixa 2.1).

► Apenas 1 em cada 5 trabalhadores domésticos em todo o mundo está efetivamente coberto por regimes de segurança social.

Estas estimativas mostram a discrepância significativa entre a cobertura legal e a aplicação destas leis na prática, o que se traduz essencialmente em lacunas significativas na cobertura efetiva. Em alguns casos, o défice de cobertura efetiva resulta da falta de cobertura legal (também designado por lacuna de cobertura legal da segurança social). Por outras palavras, os trabalhadores domésticos não estão cobertos pela legislação da segurança social (para um ou mais ramos da segurança social) e, como tal, não estão cobertos na prática. Isto pode dever-se ao facto de os trabalhadores domésticos estarem explícita ou implicitamente excluídos do quadro jurídico ou ao facto de o sistema nacional de proteção social ainda não incluir na lei disposições relativas a vários ramos (ver secção 2.1). Noutros casos, apesar de estarem abrangidos pelo âmbito de aplicação das leis de segurança social, os trabalhadores domésticos não estão registados nas respetivas instituições de segurança social e os pagamentos das contribuições não estão a ser feitos em seu nome, pelo que não estão abrangidos na prática; esta situação é também conhecida como a lacuna de implementação.<sup>27</sup>

25 Honduras, Acordo n.º 006-JD-2008.

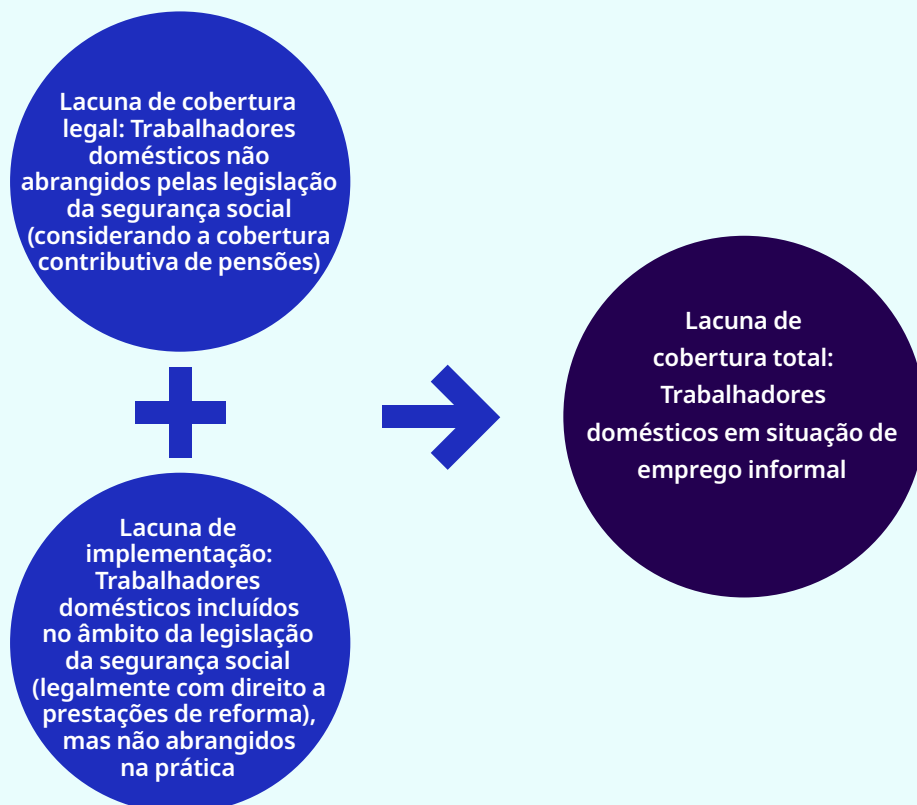
26 Cerca de 20,8 por cento dos trabalhadores domésticos declararam estar registados na CSS em 2018, de acordo com os dados do inquérito às forças de trabalho.

27 É importante sublinhar que a lacuna de implementação se refere apenas ao registo dos trabalhadores domésticos. Uma vez que o acesso às prestações também depende de uma certa densidade e regularidade contributivas, é possível que mesmo os trabalhadores domésticos registados - para os quais não existe, portanto, qualquer lacuna de implementação - não tenham acesso às prestações na prática, porque, por exemplo, podem não ter contribuído o suficiente para cumprir as condições necessárias.

A nível mundial, 81,2 por cento dos trabalhadores domésticos não estão efetivamente cobertos por regimes de segurança social (figura 2.8). Em três regiões - Estados Árabes, África e Ásia e Pacífico - a diferença de cobertura efetiva é ainda maior, com 99,7 por cento, 91,6 por cento e 84,3 por cento, respetivamente. Curiosamente, nestas regiões, parece que a diferença na cobertura efetiva se deve sobretudo a lacunas significativas na cobertura legal da segurança social. Na Europa e na Ásia Central, nas Américas e na América Latina e Caraíbas, a diferença total na cobertura efetiva é inferior à média global, com 66,9 por cento, 64,6 por cento e 72,3 por cento, respetivamente (ver figura 2.8). Nestas regiões, as lacunas na cobertura efetiva parecem dever-se sobretudo à falta de registo dos trabalhadores domésticos.

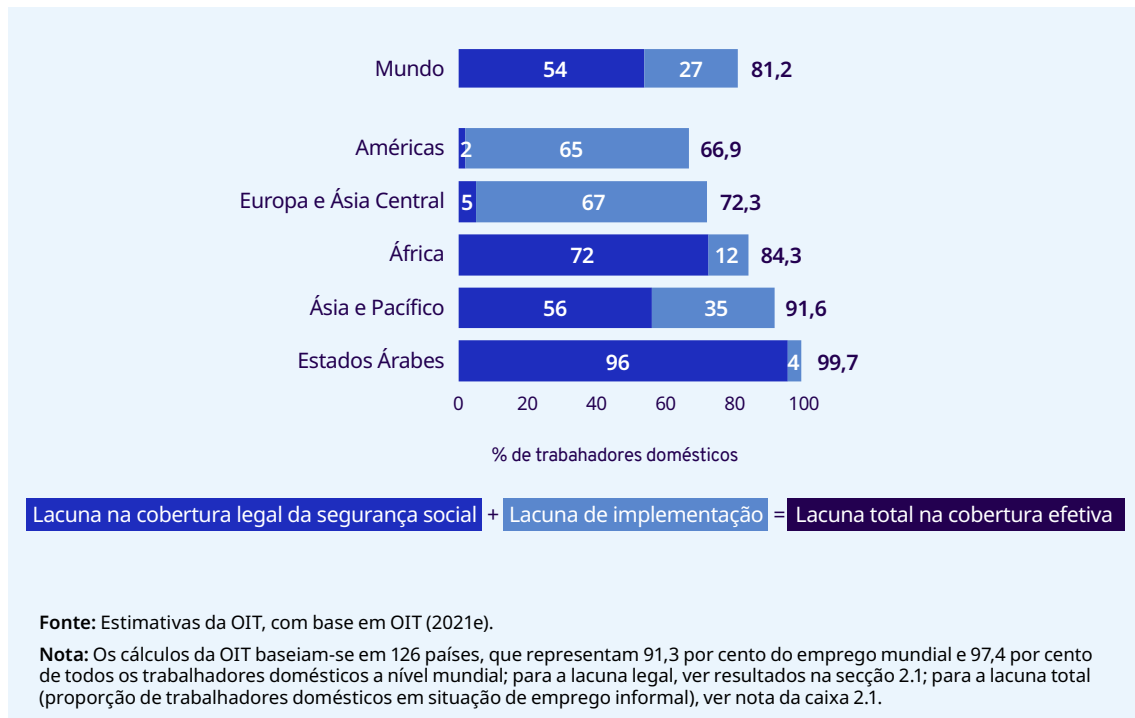
Em todo o mundo, 81,2 por cento dos trabalhadores domésticos não estão efetivamente cobertos por regimes de segurança social.

► Caixa 2.1 O papel da cobertura da segurança social na determinação dos trabalhadores domésticos em situação de emprego informal



Fonte: OIT (2021e, 200).

► **Figura 2.8 Lacunas legais versus lacunas de implementação na cobertura efetiva da proteção social, por região e global, (percentagens, 2019)**



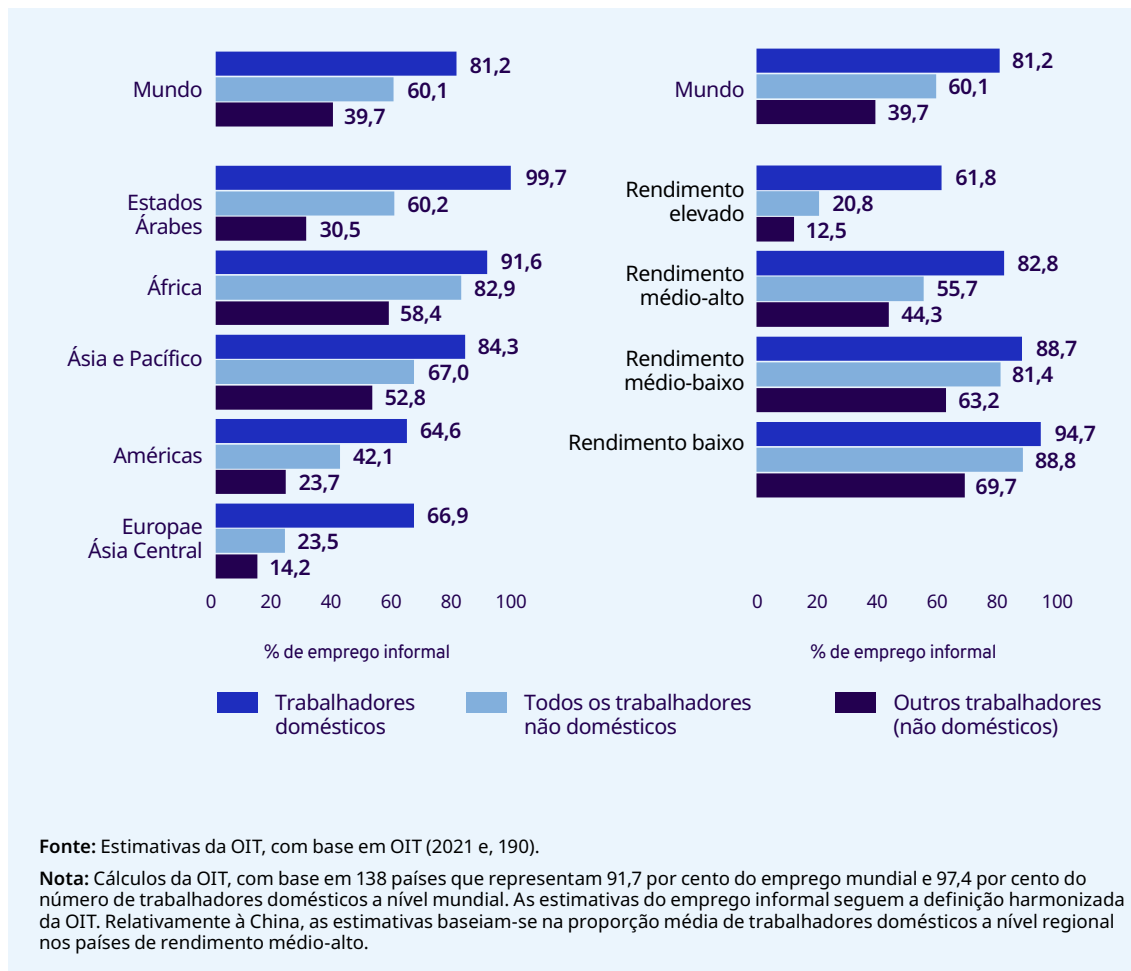
A figura 2.8 ilustra claramente a importância de eliminar os obstáculos, tanto na lei como na prática, para garantir a extensão efetiva da segurança social aos trabalhadores domésticos (ver capítulos 3 e 4).

Em comparação com outros trabalhadores, os trabalhadores domésticos têm mais probabilidades de ter um emprego informal. Um total de 61,4 milhões (81,2 por cento ou oito em cada dez) de todos os trabalhadores domésticos têm um emprego informal, o que representa quase o dobro da percentagem de emprego informal dos outros trabalhadores (39,7 por cento) (ver figura 2.9). Por outras palavras, os trabalhadores domésticos empregados têm quase duas vezes mais probabilidades do que os outros trabalhadores por conta de outrem de estarem ineficazmente cobertos pelos sistemas de segurança social. Nas Américas e nos Estados Árabes, têm três vezes mais probabilidades e na Europa e na Ásia Central têm 4,5 vezes mais probabilidades do que os outros trabalhadores por conta de outrem de estarem cobertos de forma ineficaz. Em África, apenas um em cada dez trabalhadores domésticos empregados e, na Ásia e no Pacífico, um em cada oito trabalhadores domésticos tem acesso efetivo

à proteção social. Também parece haver uma correlação entre o nível de rendimento do país e o nível de informalidade entre os trabalhadores domésticos, embora mesmo nos países com rendimentos mais elevados mais de um em cada dois trabalhadores domésticos esteja empregado informalmente (figura 2.9) (OIT 2021e).

Os trabalhadores domésticos empregados têm quase duas vezes mais probabilidades do que os outros trabalhadores de estarem ineficazmente cobertos pelos sistemas de segurança social.

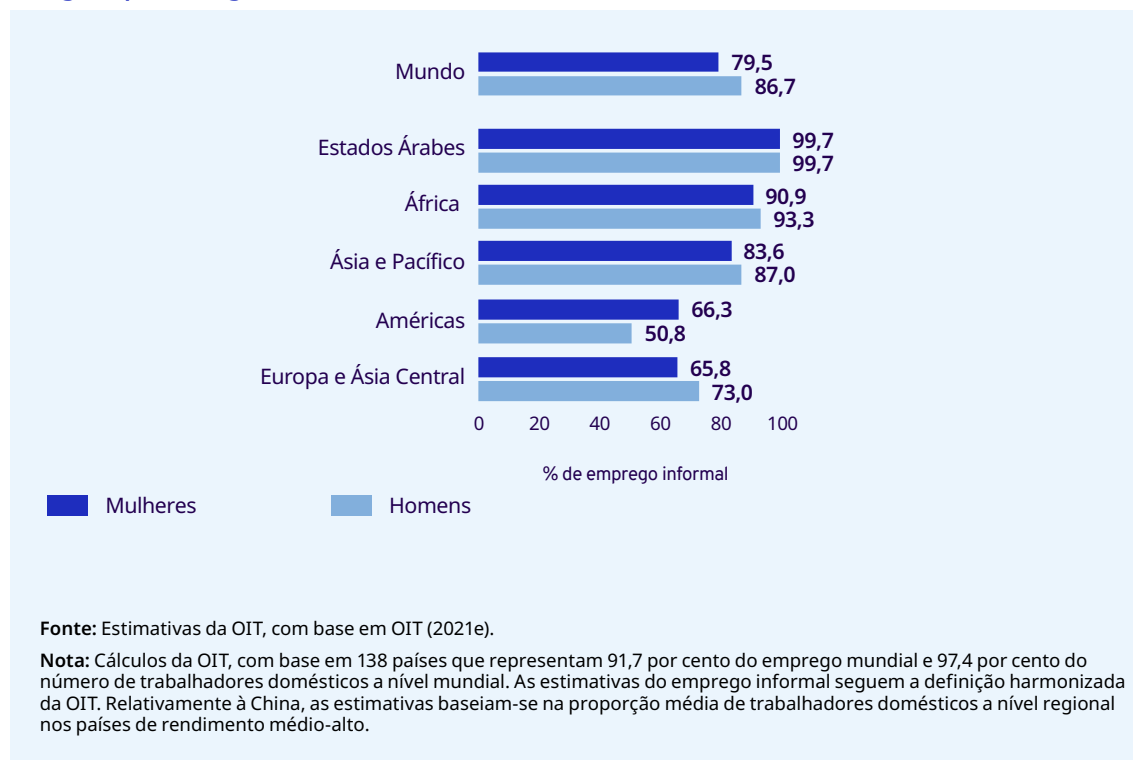
► **Figura 2.9** Percentagem de emprego informal entre os trabalhadores domésticos e os trabalhadores não domésticos, por região e principal grupo de rendimento dos países (percentagem, 2019)



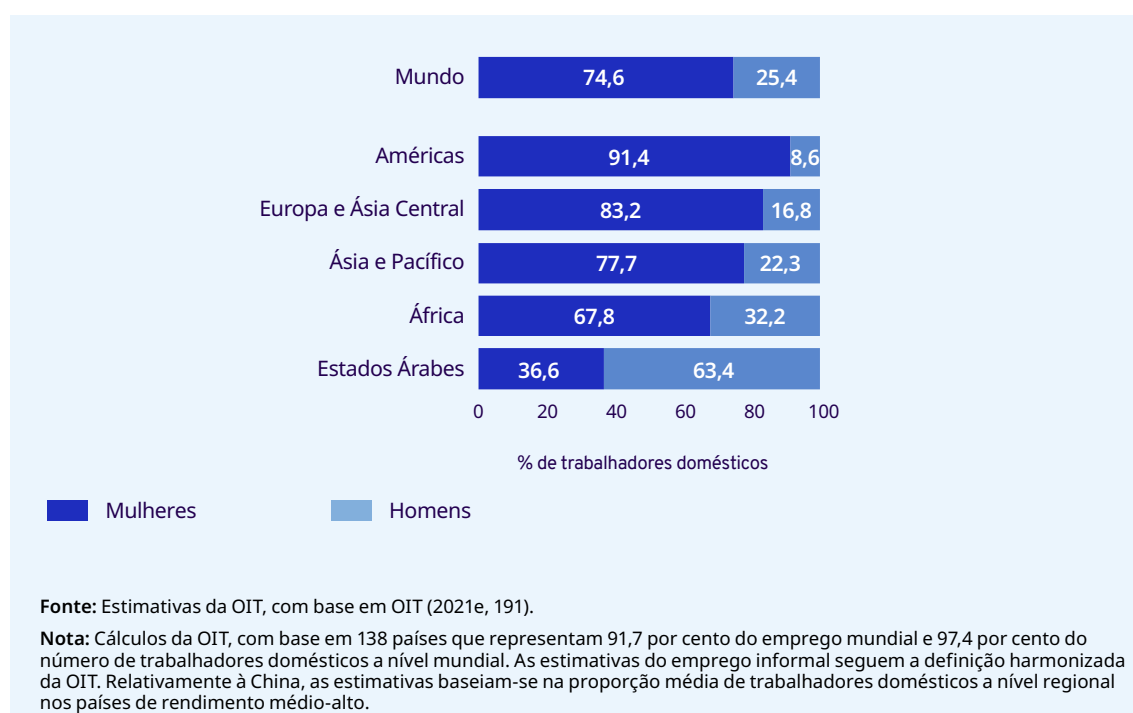
Uma elevada proporção de trabalhadoras domésticas não tem cobertura efetiva da segurança social (figura 2.10). No entanto, em todas as regiões, exceto nas Américas, a proporção de trabalhadores domésticos do sexo masculino abrangidos ineficazmente pela proteção social é superior à das mulheres ou, na melhor das hipóteses, igual (figura 2.10). Isto deve-se, em grande medida, ao facto de a maioria dos trabalhadores domésticos do sexo masculino se encontrar nas duas regiões onde a informalidade entre os trabalhadores domésticos é mais elevada (os Estados Árabes e a Ásia e o Pacífico). Ainda assim, as mulheres constituem a maioria de todos os trabalhadores domésticos, sem cobertura efetiva da segurança social em todas as regiões, exceto nos Estados Árabes (figura 2.11).

Ao analisar as estimativas acima apresentadas relativamente à cobertura efetiva, é importante sublinhar dois pontos. Em primeiro lugar, as estimativas permitem verificar se os trabalhadores domésticos estão geralmente cobertos por um regime de segurança social, mas não diferenciam os ramos em que estão efetivamente cobertos. Isto dependerá dos riscos que os sistemas de proteção social abrangem em geral e de quaisquer exclusões que os trabalhadores domésticos possam sofrer especificamente. Por exemplo, embora o sistema de segurança social búlgaro estenda, por lei, as prestações por doença e maternidade aos trabalhadores domésticos, na prática, os trabalhadores domésticos que trabalham menos de 40 horas por mês não estarão provavelmente cobertos para esses riscos, uma vez que os seus empregadores não são obrigados a contribuir para esses regimes.

► **Figura 2.10 Percentagem de emprego informal entre os trabalhadores domésticos, por sexo e região (percentagem, 2019)**



► **Figura 2.11 Distribuição do emprego informal entre os trabalhadores domésticos, por sexo e região (percentagem, 2019)**



Além disso, uma vez que, nos regimes contributivos de segurança social, o acesso às prestações depende geralmente de uma certa regularidade e densidade das contribuições, as estimativas também não refletem a situação em que os trabalhadores domésticos, em teoria abrangidos pela lei, não teriam direito às prestações por não cumprirem as condições mínimas necessárias (ou seja, por não terem efetuado contribuições suficientes) (ver cap. 3). Por exemplo, se um trabalhador doméstico estiver inscrito num regime de segurança social e o empregador pagar contribuições em seu nome durante os cinco anos que antecedem a idade da reforma, é provável que não tenha direito a uma pensão de velhice ao abrigo da segurança social, uma vez que não se considera que tenha contribuído o suficiente.<sup>28</sup> Por outras palavras, as estimativas consideram o número de contribuintes num determinado momento e não o número de beneficiários. Isto significa que o número de trabalhadores domésticos que beneficiam efetivamente de determinadas prestações é provavelmente inferior, pelo menos no que se refere a alguns riscos e categorias de trabalhadores domésticos.

No entanto, a discrepância significativa entre o número de trabalhadores domésticos que estão cobertos pela lei, seja para uma prestação ou para todas as prestações, e aqueles que estão cobertos na prática aponta para a necessidade de compreender as razões pelas quais (as) os

trabalhadores domésticos não estão cobertos pelas leis de segurança social e (b) a grande maioria dos trabalhadores domésticos não se encontra registada nas instituições de segurança social, apesar da existência de uma obrigação legal de o fazer. De um modo geral, os problemas de implementação e aplicação, a falta de coordenação política, o financiamento insuficiente e as fracas capacidades institucionais para a concessão efetiva de prestações e serviços foram identificados como os fatores subjacentes às baixas taxas de cobertura efetiva (OIT 2021g).

No caso específico dos trabalhadores domésticos, o capítulo 3 resume uma série de razões que foram identificadas como tendo impacto na cobertura legal, no registo efetivo e no pagamento de contribuições em nome dos trabalhadores domésticos, embora sejam necessários mais estudos para determinar o seu impacto concreto. O efeito dos fatores varia, naturalmente, em cada país (alguns fatores podem também ser mais comuns, dependendo do nível de rendimento do país), embora na maioria dos casos seja a interação destes fatores que gera lacunas de cobertura eficaz.

---

28 Por exemplo, de acordo com a Convenção n.º 102, as pessoas devem ter direito, no mínimo, a uma pensão de velhice igual a 40 por cento dos seus rendimentos anteriores após 30 anos de contribuições.



### 3. Desafios para a proteção social dos trabalhadores domésticos



Como já foi referido, apenas metade de todos os trabalhadores domésticos empregados tem direito reconhecido a, pelo menos, uma prestação de segurança social e menos de um em cada cinco está efetivamente coberto.<sup>29</sup> Os trabalhadores domésticos enfrentam múltiplas barreiras no acesso a uma cobertura legal efetiva de segurança social, algumas das quais já foram referidas anteriormente. Muitos destes obstáculos estão relacionados com as características do trabalho doméstico, como o facto de ser frequentemente realizado a curto prazo e para um ou vários agregados familiares. Esta secção resume as principais barreiras institucionais identificadas como forma de identificar os pontos de entrada que os Estados-membros devem considerar ao desenvolverem as suas estratégias de extensão da segurança social.

## 3.1 Lacunas e considerações legais

### 3.1.1 Exclusões do âmbito de aplicação da segurança social e da legislação laboral

As estimativas acima apresentadas sobre a cobertura legal da proteção social dos trabalhadores domésticos (secção 1.1) apontam para a necessidade de compreender melhor as razões pelas quais os trabalhadores domésticos estão legalmente excluídos ou apenas parcialmente incluídos nos regimes de proteção social (por exemplo, apenas certas categorias de trabalhadores domésticos estão incluídas ou apenas estão incluídas em certos ramos da segurança social).<sup>30</sup>

Os trabalhadores domésticos enfrentam múltiplas barreiras no acesso a uma cobertura legal efetiva da segurança social.

Os trabalhadores domésticos que não estão abrangidos pelos quadros jurídicos da segurança social não terão acesso efetivo à proteção social. As exclusões da legislação laboral são também suscetíveis de resultar na exclusão da legislação da segurança social. Os regulamentos especiais que regem as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos podem especificar diretamente o âmbito da proteção social ou podem limitar a aplicação das leis de proteção social em resultado da forma como definem o trabalho doméstico. Em alguns casos, os quadros jurídicos da segurança social podem excluir muitos trabalhadores domésticos, não por referência ao seu setor, mas por referência à sua modalidade de emprego (por exemplo, trabalhadores a tempo parcial) (OIT 2021c). Noutros casos, podem ser excluídos por referência à definição de entidade patronal ou de local de trabalho. Por esta razão, as exclusões legais devem ser lidas à luz da legislação laboral em geral, nomeadamente para compreender o alcance de termos como “trabalhadores”, “entidades patronais”, trabalhadores a “tempo parcial”, etc.

As principais formas pelas quais a lei pode, em última análise, levar à exclusão dos trabalhadores domésticos podem ser sintetizadas na seguinte secção.

**Exclusões legais com base no setor.** Em alguns casos, os trabalhadores domésticos podem ser explicitamente excluídos do âmbito de aplicação do quadro jurídico da proteção social. É o caso de Omã, onde os trabalhadores domésticos estão excluídos do âmbito de aplicação da Lei da Segurança Social e, por conseguinte, não estão cobertos por prestações de velhice, invalidez, sobrevivência e acidentes de trabalho, ao contrário de outros trabalhadores por conta de outrem.<sup>31</sup> No Sri Lanka,

<sup>29</sup> Como já foi referido, uma vez que o acesso efetivo a certas prestações depende da densidade contributiva, as percentagens efetivas de cobertura são provavelmente inferiores, especialmente para certos riscos.

<sup>30</sup> Para mais informações, ver OIT (2021c, 2021d).

<sup>31</sup> Omã, *Social Insurance Law (Royal Decree No. 72/91)*, 2019, art. 3.º, b).

por exemplo, os trabalhadores domésticos que prestam serviços em qualquer domicílio estão excluídos do Fundo Fiduciário dos Empregados, que fornece prestações de velhice, de invalidez e de sobrevivência de montante fixo. Por conseguinte, os seus empregadores não são obrigados a pagar contribuições para este fundo.<sup>32</sup> No entanto, os trabalhadores domésticos estão obrigatoriamente cobertos pelo fundo de previdência, que prevê prestações de velhice, invalidez e sobrevivência - embora outros trabalhadores possam acumular prestações ao abrigo de ambos os regimes. Do mesmo modo, na Libéria, a lei exclui os trabalhadores domésticos do âmbito de aplicação do regime nacional de pensões que prevê prestações por velhice, invalidez e sobrevivência.<sup>33</sup> Na Etiópia, os trabalhadores domésticos estão excluídos do âmbito de aplicação da Proclamação n.º 715/2011 relativa às pensões dos trabalhadores de organizações privadas, que rege as pensões por velhice, invalidez e sobrevivência, bem como as prestações por acidentes de trabalho. Exclusões semelhantes podem ser encontradas no Zimbabué.<sup>34</sup> Na República da Coreia, embora os trabalhadores domésticos não sejam atualmente elegíveis para a segurança social,<sup>35</sup> a nova Lei de Melhoria do Emprego dos Trabalhadores Domésticos, que entrará em vigor em junho de 2022, alargará a cobertura aos trabalhadores domésticos que trabalham através de prestadores de serviços. No entanto, outros trabalhadores domésticos continuarão a ser excluídos das prestações pecuniárias de maternidade e de cuidados infantis (ver caixa 4.3).<sup>36</sup>

**Exclusões legais com base na modalidade de emprego.** Uma vez que os sistemas contributivos de proteção social são frequentemente organizados em torno da relação de trabalho, os trabalhadores domésticos que não são equiparados à categoria de trabalhadores assalariados são suscetíveis de serem excluídos do âmbito jurídico das respetivas leis de segurança social. O mesmo se aplica às definições relativas ao trabalhador e/ou ao local de trabalho. Como tal, condições de emprego pouco claras ou a falta de um contrato de trabalho formal e

escrito podem resultar em exclusões legais de facto (OIT 2021c). Na Indonésia, por exemplo, a organização Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga (JALA PRT), que é filiada na Federação Internacional de Trabalhadores Domésticos (IDWF), afirma que a maioria dos trabalhadores domésticos está excluída da legislação laboral geral devido ao carácter informal do trabalho. Uma vez que, na prática, a maioria dos trabalhadores domésticos não tem qualquer contrato escrito, em conformidade com a obrigação estabelecida na secção 50 da Lei do Trabalho n.º 13/2003, não há reconhecimento da sua relação laboral, o que resulta na sua exclusão da segurança social (OIT 2022). Na Hungria, a Lei III de 1993 sobre a governação social e as prestações sociais não considera o trabalho doméstico como uma atividade remunerada. Por conseguinte, os rendimentos daí resultantes não são considerados rendimentos e os trabalhadores domésticos não podem beneficiar da cobertura e das prestações da segurança social (OIT 2022). Em alguns casos, os trabalhadores domésticos podem declarar-se trabalhadores por conta própria, com ou sem o apoio dos seus empregadores, a fim de evitarem obrigações fiscais e contributivas rígidas sem enfrentarem as consequências adversas da falta de proteção social (OIT 2021c). Noutros casos, a exclusão da cobertura pode refletir uma falta de escolha, uma vez que a entidade patronal pode simplesmente não reconhecer ou não se aperceber da existência da relação de trabalho. Para além das preocupações relacionadas com a classificação dos trabalhadores domésticos como trabalhadores por conta própria, quando estes não têm qualquer grau real de autonomia e independência económica enquanto tal (ver caixa 4.5), é de notar que, embora não se trate de uma exclusão legal por si só, a experiência mostra que a cobertura efetiva dos trabalhadores por conta própria tem tendência a atrasar-se, uma vez que os mecanismos de proteção social são frequentemente mal adaptados à sua situação (OIT 2021c). Por exemplo, a contribuição para um regime de proteção social pode ser particularmente onerosa quando os trabalhadores por conta própria também têm de suportar a parte das contribuições dos empregadores.

32 Sri Lanka, *Employees' Trust Fund Regulations, Extraordinary Gazette No. 171/2 de 14/12/1981, 1981*. No entanto, a previdência tende a não estar em conformidade com as normas de segurança social da OIT, em particular com os princípios que estas estabelecem (ver secção 1.2 a este respeito) e, como tal, deve ser ideal e progressivamente substituída por regimes contributivos de segurança social.

33 Libéria, *An Act to Repeal the Decree No. 14 of the People's Redemption Council of the Armed Forces of Liberia and to create a New Chapter 89 of the Executive Law establishing the National Social Security and Welfare Corporation of the Republic of Liberia*, 2016, § 89.15.

34 De acordo com o sítio Web da Autoridade Nacional de Segurança Social do Zimbabué (<https://www.nssa.org.zw/employer/coverage/>), os trabalhadores domésticos estão excluídos de ambos os regimes.

35 República da Coreia, Lei das Normas do Trabalho, 2019, art. 11.º.

36 República da Coreia, *Domestic Workers Employment Improvement Act*, 2022.

Por conseguinte, é interessante notar que, apesar de algumas exceções,<sup>37</sup> os trabalhadores domésticos estão legalmente cobertos pelas leis da segurança social na mesma base que os outros trabalhadores por conta de outrem. Esta tendência pode refletir o facto de o trabalho doméstico ser reconhecido como ocorrendo normalmente no contexto de uma relação de trabalho,<sup>38</sup> embora nem sempre possa ser percecionada ou classificada como tal. Por exemplo, em Cuba, os trabalhadores domésticos foram assimilados pelos regimes de segurança social dos trabalhadores por conta própria, embora tenham sido entretanto retirados da lista de atividades por conta própria.<sup>39</sup> É também interessante notar que parece que apenas uma pequena proporção de trabalhadores domésticos se autodeclara efetivamente como trabalhadores independentes, independentemente do seu estatuto jurídico real (OIT 2021e, 2018b).

**Exclusões legais com base em limiares.** Em alguns países, as leis da segurança social excluem certas categorias de trabalhadores domésticos com base no seu salário ou tempo de trabalho. Existem limiares tanto nos países com rendimentos mais elevados como nos países com rendimentos mais baixos.<sup>40</sup> Em alguns regimes, os trabalhadores devem atingir um limiar mínimo de rendimentos para poderem aceder a algumas prestações de segurança social. Por exemplo, na Chéquia, os trabalhadores domésticos que ganham menos de 3,500 krouny, tal como os outros trabalhadores por conta de outrem, estão excluídos das prestações por doença e de maternidade,<sup>41</sup> embora o rendimento recebido num mês de vários empregos a tempo parcial com o mesmo empregador possa ser acumulado.<sup>42</sup> Nas Filipinas, os trabalhadores domésticos devem ganhar, pelo menos, 1,000 pesetas (23 dólares americanos) por mês para exercerem o direito à cobertura dos mesmos riscos.<sup>43</sup> Na Austrália, tal

como os outros trabalhadores, os trabalhadores domésticos que ganham, pelo menos, 450 dólares americanos ou mais, por mês, e trabalham mais de 30 horas por semana estão obrigatoriamente cobertos pelo sistema de pensões de reforma (no entanto, todos os residentes estão cobertos por um regime financiado por impostos e sujeito a condições de recursos).<sup>44</sup> Na Suíça, a inscrição no regime de pensões profissionais (segundo pilar) é obrigatória para os trabalhadores cujo salário mensal bruto ultrapasse 1 792,50 CHF (para os contratos temporários de, pelo menos, três meses) ou cujo salário anual bruto ultrapasse 21 510 CHF (Centro de Informação OASI/DI 2021). Embora, em geral, estes limiares sejam os mesmos para outras categorias de trabalhadores, os trabalhadores domésticos podem ser mais afetados por estes limiares, uma vez que se encontram tipicamente entre os trabalhadores com salários mais baixos (OIT 2021e).

Noutros casos, os limiares baseiam-se no número mínimo de horas trabalhadas. Isto afeta os trabalhadores domésticos que trabalham à hora ou diariamente para vários agregados familiares, que podem não cumprir o número mínimo de horas de trabalho exigido por agregado familiar. Por exemplo, na Guatemala, os trabalhadores domésticos só estão obrigatoriamente cobertos se trabalharem um mínimo de três dias por semana por agregado familiar (ver caixa 3.1).<sup>45</sup> No Brasil, os trabalhadores domésticos que trabalham dois dias ou menos para um agregado familiar não estão cobertos pelo regime de segurança social.<sup>46</sup> Estes trabalhadores, conhecidos como diaristas, estão excluídos da proteção legal e da cobertura obrigatória da segurança social e são considerados trabalhadores por conta própria sem relação de subordinação (Valenzuela et al. 2020). Na Mauritânia, a lei que rege as condições gerais de emprego dos trabalhadores domésticos exclui os

37 Por exemplo, em Moçambique, as regras da segurança social estabelecem o direito de um trabalhador doméstico se inscrever no regime que abrange os trabalhadores por conta própria; ver Moçambique, [Decreto 14/2015 de 16 de julho Concernente à Taxa de Contribuição Dos Trabalhadores Por Conta Própria](#), 2015.

38 Convenção n.º 189, art. 1(b). Por exemplo, em Cuba, os trabalhadores domésticos foram assimilados aos regimes de segurança social dos trabalhadores por conta própria, embora pareça já não ser o caso; ver Cuba, [Resolución 104 de 2019 de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social](#) que foi derogada em 2021 pelo Decreto-Lei n.º 44/2021 relativo ao Exercício do Trabalho por Conta Própria.

39 Convenção n.º 189, art. 1(b).

40 Ver OIT (2021e).

41 República Checa, Lei n.º 187/2006 relativa ao seguro de doença, secção 6.

42 República Checa, Administração da Segurança Social Checa, ["Participation in Insurance"](#).

43 Filipinas, [Circular n.º 2020-036 do Sistema de Segurança Social](#), 2020.

44 Austrália, [Superannuation Guarantee \(Administration\) Act 1992](#), tal como emendada, secção 27(2)(b).

45 Guatemala, [Acuerdo No. 1235 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social](#), 2009, art. 2.º.

46 Brasil, [Lei n.º 150, de 1 de junho de 2015](#), art. 1.º.

trabalhadores domésticos que trabalham menos de 20 horas por semana e, por conseguinte, não se aplica a obrigação de os empregadores registarem os seus trabalhadores domésticos junto da administração da segurança social o mais tardar oito dias após a sua contratação.<sup>47</sup> Do mesmo modo,

na África do Sul, os trabalhadores assalariados, incluindo os trabalhadores domésticos que trabalham menos de 24 horas por mês com um determinado empregador, estão excluídos do âmbito de aplicação do Fundo de Seguro de Desemprego.<sup>48</sup>

### ► Caixa 3.1 Proteção social dos trabalhadores domésticos na Guatemala

Em 2009, o conselho de administração do Instituto de Segurança Social da Guatemala adotou um acordo que alarga a proteção social aos trabalhadores domésticos. Em vez de incluir os trabalhadores domésticos no âmbito do sistema de proteção social existente, foi instituído um regime especial com o objetivo de alargar progressivamente o âmbito de cobertura do regime geral a todos os trabalhadores domésticos.

O regime abrange todos os trabalhadores domésticos que efetuam, de forma regular e contínua, trabalhos de limpeza, cuidados e outros trabalhos no domicílio e que não obtêm lucros nem gerem uma empresa. A cobertura é obrigatória. As entidades patronais que empregam um ou mais trabalhadores domésticos são obrigadas a registar os trabalhadores e a pagar contribuições em seu nome, desde que estes trabalhem, pelo menos, três dias por semana por agregado familiar.

Segundo o acordo, em conformidade com a Lei do Instituto de Segurança Social da Guatemala, os empregadores são obrigados a contribuir com 2,5 por cento do salário mínimo mensal fixado para a atividade não agrícola, os trabalhadores domésticos são obrigados a contribuir com 1,5 por cento e o Estado contribui com 2,5 por cento. Consequentemente, os trabalhadores domésticos têm direito a cuidados médicos na maternidade e a prestações pecuniárias, a cuidados médicos para os seus filhos e a prestações por acidentes de trabalho.

Uma vez que a cobertura é assegurada no âmbito de um regime especial, existem algumas diferenças no que se refere à cobertura da proteção social. Por exemplo, nos termos do acordo, as trabalhadoras domésticas têm direito a uma prestação de maternidade se tiverem contribuído durante um mínimo de seis meses imediatamente antes do parto, ao passo que as trabalhadoras abrangidas pelo regime geral devem ter efetuado, pelo menos, quatro meses de contribuições nos seis meses anteriores à eventualidade. No entanto, a duração das prestações parece ser a mesma - 30 dias antes do parto e 54 dias após o parto.

No entanto, a Guatemala é um exemplo de como as reformas jurídicas, embora necessárias, não são suficientes por si só para se traduzirem numa cobertura efetiva. De acordo com um relatório do Provedor de Justiça para os Direitos Humanos da Guatemala, no final de 2020, apenas 10 trabalhadores domésticos estavam filiados neste programa (o número histórico de membros era de 495).

**Fontes:** Guatemala, Acordo 1235 do Conselho de Administração do Instituto de Segurança Social da Guatemala sobre trabalhadores domésticos, 1964 (Acordos n.ºs [410](#), [466](#), [468](#) e [475](#) sobre doença, maternidade e prestações médicas), com alterações, e Relatório de Ação Específica, “Problemática que afronta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ante Baja de afiliados cotizantes, así como datos relevantes al programa especial de protección para trabajadores de casa particular (PRECAPI)”, 2020.

47 Mauritânia, Decreto n.º 2011-1797 de 18 de agosto de 2011, artigos 2.º e 13.º

48 Lei do Seguro de Desemprego, tal como emendada, art. 3.º, a).

Os trabalhadores domésticos estão sobrerrepresentados em dois extremos em termos de horário de trabalho - trabalham muito tempo ou muito pouco tempo. Isto é especialmente verdade para os trabalhadores domésticos informais. Em termos de horários de trabalho mais curtos, 12 por cento dos trabalhadores domésticos trabalham menos de 20 horas por semana, em comparação com apenas 4 por cento dos demais trabalhadores, o que os torna mais suscetíveis de serem afetados por esses limiares legais (OIT 2021e). Este é especialmente o caso da Europa e da Ásia Central e da América Latina e Caraíbas, onde os trabalhadores domésticos trabalham menos horas, o que é coerente com a tendência nestas regiões de empregar trabalhadores domésticos numa base horária, durante apenas algumas horas por semana e por agregado familiar. A este respeito, em termos de proteção social, um estudo de países selecionados indicou uma relação entre diferentes tipos de modalidades de emprego e lacunas na cobertura da segurança social. Em particular, os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores a tempo parcial, os trabalhadores temporários e os titulares de múltiplos empregos têm menos probabilidades de contribuir para a segurança social, pelo menos em alguns países (OIT 2021g). Noutras regiões, nomeadamente em África e na Ásia e Pacífico, os trabalhadores domésticos podem não ser excluídos devido a limiares mínimos; no entanto, o seu acesso à proteção social pode ser obstruído, principalmente devido ao facto de estarem empregadas informalmente e, como tal, não estarem abrangidos pela lei nem poderem aceder às prestações na prática.

Para além da exclusão legal dos trabalhadores domésticos que trabalham menos de um determinado número de horas ou que trabalham a tempo parcial, a adequação da proteção social pode também ser afetada pelo tempo de trabalho subdeclarado, uma vez que o direito às prestações depende de períodos acumulados de contribuições.

**Definição restritiva de trabalho doméstico na legislação.** Em termos de exclusão legal, importa ainda referir que, embora se fale de trabalhadores domésticos no sentido geral, o trabalho doméstico engloba várias atividades diferentes, o que gera algumas discrepâncias em termos da sua cobertura

legal. Nalguns casos, a legislação nacional, quer ao nível do código do trabalho, quer ao nível das leis da segurança social, define o trabalho doméstico assalariado de forma restrita, em termos das tarefas domésticas que são efetivamente realizadas. Este facto impede a inclusão de alguns grupos profissionais que realizam trabalho doméstico, a menos que sejam abrangidos por outros meios, por exemplo, da mesma forma que os outros trabalhadores por conta de outrem.

As atividades normalmente incluídas nas definições legais são cozinhar, limpar e cuidar dos membros do agregado familiar, enquanto as incluídas menos frequentemente são a jardinagem, a guarda da casa e a atividade de motorista. É o caso, por exemplo, dos guardas de segurança particulares em vários países, como a Argélia, a Bolívia (Estado Plurinacional da), a Itália e a África do Sul. O mesmo pode acontecer com os motoristas particulares, como na Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Cabo Verde, Costa Rica e México. Os jardineiros também podem ser excluídos, como na Bélgica, na Bolívia (Estado Plurinacional da), no Canadá, na Colômbia, nas Honduras, em Itália e no Cantão de Genebra (Suíça). Na Bélgica, por exemplo, na sequência da adoção de um decreto real em 13 de julho de 2014, todos os trabalhadores domésticos passaram a estar sujeitos à segurança social, exceto os que realizam atividades não relacionadas com tarefas domésticas, como a jardinagem.<sup>49</sup> Numa perspetiva de género, esta situação é também bastante interessante, pois, embora o setor continue a ser dominado pelas mulheres (as mulheres representam mais de 76,2 por cento dos trabalhadores domésticos), os trabalhadores domésticos do sexo masculino tendem a ser motoristas, jardineiros e trabalhadores da manutenção de edifícios e guardas de segurança (OIT 2021e).

Noutro grupo de países, principalmente na Europa e na Ásia Central, a definição de trabalho doméstico e o direito à segurança social são estabelecidos através de acordos coletivos, como na Suécia, ou através de uma combinação de leis específicas e acordos coletivos, como na Áustria, França e Itália<sup>50</sup> (Carls 2013; OIT 2012). Enquanto alguns países não têm uma definição legal estabelecida para equiparar os direitos e responsabilidades

49 Ver Bélgica, *Personnel de maison: Instructions administratives ONSS - 2022/1*, 2022.

50 Para mais informações, ver OIT, Plataforma de Proteção Social, "National Legislation for Domestic Workers": <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?lang=EN&id=3009>

dos trabalhadores domésticos aos de outros trabalhadores, em vários países existem definições ao abrigo da legislação laboral e da legislação de proteção social, que podem nem sempre coincidir entre si (OIT 2016c).

Por exemplo, na Maurícia, o artigo 2.º da Lei Nacional de Pensões define o serviço doméstico como um emprego numa casa privada e inclui empregos como cozinheiro, motorista, jardineiro, guarda-doentes, empregada ou costureira, enquanto que o segundo anexo do Regulamento relativo aos Trabalhadores Domésticos (Remuneração) também inclui os empregados domésticos, os cuidadores e os seguranças na definição de “empregado doméstico”.

Em suma, as definições legais de trabalho doméstico demonstram outra forma pela qual a legislação e regulamentação laboral podem ter um impacto na extensão da cobertura da proteção social para certos trabalhadores domésticos.

### 3.1.2 Limitações de certas abordagens de política

Para além da inclusão explícita ou implícita dos trabalhadores domésticos na legislação laboral e de segurança social (secção 3.1.1), a forma como a legislação de segurança social alarga a cobertura legal também pode ter implicações na forma como os trabalhadores domésticos acedem à proteção social.

**Cobertura voluntária.** Embora os sistemas de proteção social alarguem por vezes a cobertura aos trabalhadores domésticos numa base voluntária, essa cobertura dificilmente resulta numa cobertura efetiva. Por exemplo, no Camboja, os empregadores podem registar os trabalhadores domésticos para receberem prestações da segurança social junto do fundo nacional de segurança social, mas isto foi o caso de apenas 8 dos 729 membros da Associação de Trabalhadores Domésticos do Camboja.<sup>51</sup> A lei pode especificar

que a cobertura é voluntária para os trabalhadores domésticos no geral ou utilizar limiares mínimos (ver acima) para determinar quem está coberto numa base obrigatória - e, por extensão, quem está coberto numa base voluntária. Por exemplo, nas Ilhas Fiji, a Lei do Fundo Nacional de Previdência isenta os trabalhadores domésticos, tal como definido na Lei do Emprego, do âmbito de aplicação da lei; no entanto, estes podem optar por ser cobertos mediante o pagamento voluntário de contribuições.<sup>52</sup> Nas Honduras, o acordo n.º 006-JD-2008 institui um regime específico de proteção social para os trabalhadores domésticos com base na filiação voluntária; no entanto, um estudo revelou que apenas 2,5 por cento de todos os inquiridos registaram os seus empregados domésticos no regime (Tablada 2019, 18).<sup>53</sup> Na Turquia, os trabalhadores domésticos que trabalham menos de dez dias por mês não têm cobertura para seguro de velhice, invalidez ou sobrevivência; no entanto, podem aderir voluntariamente e têm cobertura obrigatória no caso de prestações por acidentes de trabalho.<sup>54</sup> No Panamá, os trabalhadores domésticos com contratos de menos de um mês ou que trabalham menos de três dias por semana para o mesmo empregador estão excluídos do âmbito de aplicação do decreto que regula a cobertura obrigatória da segurança social para esta categoria de trabalhadores.<sup>55</sup> No entanto, podem inscrever-se voluntariamente, embora apenas para determinados ramos da proteção social. Na Malásia, os trabalhadores domésticos estão isentos da cobertura obrigatória do Fundo de Previdência dos Empregados, mas podem inscrever-se voluntariamente.<sup>56</sup>

**Prestações a cargo das entidades patronais.** As disposições relativas à responsabilidade das entidades patronais atribuem a responsabilidade direta pela prestação de benefícios às entidades patronais, mas resultam frequentemente numa cobertura pouco eficaz. Estes regimes não são, por conseguinte, financiados coletivamente (seja através de contribuições, impostos ou uma combinação de ambos) e, consequentemente, não se baseiam no princípio da solidariedade, tal

51 Com base em informações fornecidas pela Associação de Trabalhadores Domésticas do Camboja.

52 Fiji, *Fiji National Provident Fund Decree 2011 (Decree No. 52)*, 2011, secção 36(5).

53 Honduras, Acordo n.º 006-JD-2008, art. 1.

54 Turquia, Lei n.º 5510 relativa à segurança social e ao seguro de saúde universal, artigo 9.º suplementar, e Notificação da Presidência do Instituto de Segurança Social de 1 de abril de 2015.

55 Panamá, *Resolución de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social núm. 52165-A-2017*, art. 61.º.

56 Malásia, Lei sobre o Fundo de Previdência dos Empregados de 1991, primeiro anexo (secção 2).

como estabelecido nas normas internacionais de segurança social. Como tal, encontram-se normalmente na legislação laboral e não na legislação da segurança social e, na maioria das vezes, preveem proteção em caso de doença e maternidade, bem como em caso de acidente de trabalho. Na prática, isto significa que quando surge uma contingência que impede o trabalhador doméstico de exercer a sua atividade, como uma doença, a entidade patronal é responsável pelo pagamento da prestação a que tem direito. No entanto, a aplicação efetiva desta prestação é difícil por muitas razões, incluindo, em alguns casos, os rendimentos limitados dos agregados familiares que empregam trabalhadores domésticos. A este respeito, a CEACR salientou recentemente o seguinte (OIT 2022):

**Em alguns países, as entidades patronais são obrigadas a pagar diretamente as prestações de maternidade. A este respeito, a Comissão recorda que os instrumentos de segurança social da OIT apenas preveem regimes em que o custo das prestações e a sua administração são suportados coletivamente, através de contribuições para o seguro, impostos ou uma combinação de ambos. Além disso, a Convenção sobre a Proteção na Maternidade, de 2000 (n.º 183), prevê a concessão de prestações pecuniárias de maternidade através de um seguro social obrigatório ou de fundos públicos, a fim de proteger a situação das mulheres no mercado de trabalho. A Comissão recorda, a este respeito, que, na prática, nos casos em que os empregadores são individualmente responsáveis pela remuneração dos trabalhadores, em particular pelas prestações pecuniárias de maternidade, tal conduz frequentemente a práticas discriminatórias que impedem o acesso das mulheres ao mercado de trabalho.**

**Limitação das contingências protegidas.** Em alguns países, o sistema de segurança social oferece uma cobertura diferenciada (diferentes contingências ou ramos da segurança social abrangidos) para grupos difíceis de cobrir, como

Os regimes de responsabilidade das entidades patronais resultam frequentemente numa baixa cobertura efetiva e em práticas discriminatórias no mercado de trabalho.

os trabalhadores domésticos, que é geralmente inferior à oferecida no regime geral. Por exemplo, na Bulgária, os trabalhadores domésticos, tal como todos os trabalhadores que trabalham menos de 40 horas por mês, estão excluídos dos regimes de seguro de doença, maternidade e acidentes de trabalho.<sup>57</sup> Em El Salvador, os trabalhadores domésticos estão excluídos do regime de pensão baseado em contas individuais (OIT 2020c)<sup>58</sup> e, ao contrário de outros trabalhadores, os trabalhadores domésticos estão cobertos voluntariamente por um regime especial de prestações de saúde e maternidade. No Estado Plurinacional da Bolívia, um novo regulamento sobre os trabalhadores domésticos exige explicitamente a sua inscrição no fundo nacional de saúde; no entanto, não parece existir tal obrigação para os outros ramos da segurança social.<sup>59</sup> No Chile, foi criado em 2001 um sistema de contas individuais para fornecer algum apoio ao rendimento dos trabalhadores dependentes para cobrir as indemnizações por fim de contrato. Os trabalhadores domésticos foram explicitamente excluídos do âmbito de aplicação deste regime de seguro de desemprego até outubro de 2020, altura em que, em resultado da pandemia da COVID-19, os trabalhadores domésticos foram incorporados na Lei do Seguro de Desemprego n.º 21.269, de forma a lhes proporcionar uma melhor proteção não só contra o despedimento, mas também contra o desemprego.<sup>60</sup> Em certos casos, apesar de estarem integrados no sistema geral de proteção social, os trabalhadores domésticos não têm direito ao mesmo leque de

57 Bulgária, Código da Segurança Social, 1999, com a alteração do título em 2003.

58 El Salvador, *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Decreto N.º 927)*, 1996, e *Reglamento de creación y aplicación del Régimen Especial de Salud y Maternidad para los Trabajadores Domésticos (Decreto N.º 74)*, 2010.

59 Estado Plurinacional da Bolívia, *Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, 9 de abril de 2003*, art. 9.º.

60 Chile, *Ley 21269 Incorpora a los Trabajadores de Casa Particular al Seguro de Desempleo de la Ley No. 19.728*, 2020, e *Historia de la Ley No. 21.269*, 2020. É de notar que as contas individuais tendem a não estar em conformidade com os princípios estabelecidos nas normas de segurança social da OIT (ver secção 1.2).

prestações que os outros trabalhadores por conta de outrem. Em Cabo Verde, por exemplo, não têm direito a prestações de desemprego ao abrigo do novo regime adotado em 2016.<sup>61</sup> Em Espanha, os trabalhadores domésticos estavam abrangidos por um regime específico até 2011, mas após a adoção da Lei n.º 27/2011 foram integrados nos regimes gerais de segurança social para todos os ramos da segurança social, exceto

o desemprego.<sup>62</sup> Por conseguinte, a alínea d) do artigo 251.º do Decreto Real está a ser questionada pelo Tribunal de Justiça Europeu por excluir os trabalhadores domésticos das prestações de desemprego, considerando esta prática discriminatória, uma vez que a grande maioria são mulheres.<sup>63</sup> Existiam exclusões semelhantes na África do Sul até recentemente (ver caixa 4.1).

## 3.2 Desafios relativos à aplicação das leis e regulamentos da segurança social

As discrepâncias entre o número de trabalhadores domésticos legalmente cobertos e os efetivamente cobertos (secções 2.1 e 2.2.) têm sido definidas como a lacuna de implementação (ver caixa 2.1). Esta secção tenta enumerar várias barreiras que podem explicar por que razão a cobertura legal nem sempre se traduz numa cobertura efetiva. Na maioria dos casos, a causa não se limita a apenas uma barreira, sendo mais provável que seja uma combinação de várias.

### 3.2.1 Barreiras administrativas

Os procedimentos administrativos onerosos podem desencorajar a cobertura da segurança social porque aumentam os custos de transação para os empregadores e os trabalhadores domésticos em termos de recursos e tempo despendidos no cumprimento dos requisitos administrativos, principalmente o registo dos trabalhadores domésticos nas instituições de segurança social e os pagamentos regulares de contribuições.<sup>64</sup> Por exemplo, um diagnóstico comportamental dos obstáculos ao registo na Guatemala revelou que a maioria dos empregadores de trabalhadores domésticos estaria mais disposta a registar os seus trabalhadores domésticos na segurança social se o processo fosse mais rápido e mais cómodo (85 por cento), especialmente se pudesse ser efetuado a partir de casa ou por telefone (89 por cento) ou

através de unidades móveis (82 por cento) (ver caixa 4.8). Assim, mesmo quando os trabalhadores domésticos estão incluídos na legislação e a segurança social é obrigatória, muitos empregadores não cumprem a obrigação de registar os seus trabalhadores num fundo de segurança social (ver cap. 2).

As entidades empregadoras são geralmente agregados familiares com uma capacidade limitada para lidar com procedimentos complexos de registo e pagamento que também exigem uma contabilidade e um registo de tempo básicos, especialmente quando as entidades empregadoras têm de lidar com um modelo administrativo fragmentado que exige transações com várias instituições em vez de uma única instituição centralizada.

Do ponto de vista da administração da proteção social, lidar com múltiplos empregadores e pagamentos descontínuos e irregulares de contribuições é complexo, especialmente quando ainda existem procedimentos manuais. A digitalização dos processos administrativos da segurança social e fiscais pode responder positivamente a alguns dos desafios acima referidos, simplificando os procedimentos e aproximando os serviços da população (cap. 4); no entanto, exige também que se garanta a capacidade e o acesso digital dos seus

61 Cabo Verde, art. 1(2) do Decreto-Lei n.º 15/2016, tal como emendado pelo Decreto-Lei n.º 23/2017.

62 Espanha, [Real Decreto Legislativo 8/2015](#), art. 251.º, d)

63 Ver União Europeia, [Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia C-389/20](#)

64 Para mais informações, ver OIT (2021c).

principais utilizadores, ou seja, os trabalhadores domésticos e os agregados familiares.

Deve-se também notar que a falta de registos dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores torna o trabalho doméstico invisível e, portanto, difícil de detetar e regular (OIT 2015a).

Para além dos procedimentos administrativos onerosos, a governação ineficaz e a falta de responsabilização podem também resultar na ausência de uma cobertura efetiva. De facto, os sistemas de segurança social que não fornecem eficazmente prestações e serviços que vão ao encontro das expectativas dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores podem perder a sua confiança e empenho. Isto pode levar a uma decisão de evitar a inscrição e o pagamento de contribuições para as instituições de segurança social. Boas capacidades institucionais, processos administrativos eficazes e sistemas adequados devem, por conseguinte, ser considerados fundamentais para uma prestação eficaz de serviços, independentemente do tipo de regime administrado e das prestações de segurança social concedidas. Para cumprirem as suas promessas e corresponderem às expectativas do público, as instituições de segurança social e outras partes interessadas relevantes necessitam de estruturas adequadas para gerir os seus principais processos administrativos, incluindo o registo, a inscrição ou a afiliação, a cobrança de contribuições (nos regimes contributivos), a concessão de prestações e os mecanismos de reclamação (OIT, a publicar). Relacionado com isto está a necessidade de conhecimento e informação. Os trabalhadores e os empregadores têm de saber quais os regimes de proteção social que estão à sua disposição, quais os seus direitos e obrigações e como podem aceder a esses regimes para garantir a sua proteção (ver secção 3.5). Igualmente importante a este respeito é a necessidade de as prestações serem consideradas adequadas e previsíveis. Em suma, os trabalhadores e os seus empregadores têm de compreender plenamente o valor da proteção social e saber que o sistema de proteção social é bem gerido e pode ser eficazmente aplicado.<sup>65</sup>

### 3.2.2 Capacidades contributivas limitadas

Os trabalhadores domésticos estão entre os trabalhadores assalariados com os salários mais baixos. A nível mundial, os trabalhadores domésticos ganham 56,4 por cento do salário médio mensal dos outros trabalhadores por conta de outrem, com uma tendência para o aumento do salário médio em função do grupo de rendimentos do país (OIT 2021e).

Além disso, por vezes, os empregadores não estão dispostos a pagar as contribuições, não pagam aos seus trabalhadores domésticos nos prazos estabelecidos ou retêm uma parte dos seus salários, tornando o seu rendimento ainda mais incerto. No Bangladesh, por exemplo, os regimes de trabalho e os pagamentos irregulares foram identificados como as principais razões para a falta de capacidade contributiva. Em 2014, mais de 50 por cento dos trabalhadores domésticos no Bangladesh não recebiam os seus salários mensais a tempo e 29 por cento afirmaram que os empregadores efetuavam pagamentos combinados irregulares em vez de pagamentos mensais (OIT 2016c).

Esta situação é frequentemente atribuída à subvalorização e ao pouco reconhecimento do trabalho de cuidados, em especial das tarefas tradicionalmente realizadas pelas mulheres, bem como à perceção de que o trabalho é pouco qualificado ou realizado por grupos como os migrantes ou as pessoas com baixos níveis de educação (OIT 2021e). Em alguns casos, os trabalhadores domésticos são vistos como “parte da família” e não como trabalhadores (Anderson 2016). A perceção de que o trabalho doméstico é “improdutivo” porque não gera benefícios diretos para os empregadores é outra justificação para os baixos salários (Tomei 2011). Os níveis mais elevados de informalidade e a baixa sindicalização e poder de negociação também explicam em parte os baixos salários auferidos pelos trabalhadores domésticos (OIT 2021e).

Os empregadores dos trabalhadores domésticos podem também, em alguns casos, ter uma capacidade contributiva limitada para pagar os custos adicionais associados ao registo na segurança social. Quando estes empregadores não têm efetivamente capacidade para pagar o salário

<sup>65</sup> Para mais informações, ver OIT (2021c).

mínimo aplicável e as contribuições para a segurança social, tal conduz ao abuso e à exploração generalizados dos trabalhadores domésticos, incluindo situações de trabalho forçado.

Por um lado, os baixos salários podem resultar na exclusão dos trabalhadores domésticos da legislação laboral e da segurança social devido aos limiares mínimos legais (secção 3.1.1). Além disso, a fraca capacidade contributiva, quer dos trabalhadores quer dos empregadores, pode afetar a vontade e a capacidade de registar os trabalhadores domésticos e de contribuir periodicamente para os regimes de segurança social. Os empregadores, por vezes em conjunto com os trabalhadores, podem decidir não se inscrever nas instituições de segurança social. De facto, as pessoas com baixos rendimentos, que dificilmente conseguem fazer face às despesas, estão mais inclinadas a seguir a abordagem “mais vale um pássaro na mão do que dois a voar”, em vez da abordagem “grão a grão enche a galinha o papo”, o que sublinha também a importância de construir uma cultura de segurança social em combinação com subsídios governamentais (ver cap. 4). Isto é especialmente verdade quando os próprios agregados familiares se dedicam ao trabalho doméstico apenas porque não o consideram uma despesa excessiva. No entanto, a vulnerabilidade dos trabalhadores domésticos pode torná-los mais dispostos a aceitar um emprego com um determinado salário e sem proteção social, especialmente em países onde existe um grande número de pessoas dispostas a aceitar salários relativamente baixos e um número suficientemente grande de agregados familiares com capacidade para empregar trabalhadores domésticos (OIT 2021e). De um modo geral, a ausência de pagamentos de contribuições significa que os trabalhadores domésticos que, de outro modo, deveriam ter direito a prestações de segurança social não receberão qualquer prestação, por exemplo, na ausência de rendimentos quando estão demasiado doentes para trabalhar ou deram à luz, agravando ainda mais as suas vulnerabilidades.

Para os trabalhadores domésticos que têm relações de trabalho com vários empregadores, também pode ser difícil identificar as obrigações respetivas de cada empregador ou a administração da segurança social pode não ser capaz de lidar com vários empregadores (OIT 2021c). Esta situação tende a afetar os trabalhadores com mais de um emprego, com contratos de trabalho de

Os baixos rendimentos não só têm implicações em termos de cobertura legal e de registo e pagamento de contribuições, como também podem afetar a adequação das prestações que os trabalhadores domésticos recebem.

curta duração ou trabalhadores de agências de trabalho temporário, situações que são comuns no setor (OIT 2016b). Em muitos casos, os trabalhadores domésticos com mais de um empregador podem acabar por não estar cobertos de todo ou estar parcialmente cobertos por um empregador principal, mas não declarar os seus rendimentos totais e, conseqüentemente, não beneficiar do nível de prestações a que deveriam ter direito.

Com efeito, os baixos rendimentos não só têm implicações em termos de cobertura legal e de registo e pagamento efetivo de contribuições, como também podem afetar a adequação das prestações que recebem. Isto deve-se ao facto de, nos mecanismos contributivos, as prestações serem geralmente calculadas em função dos rendimentos. Por exemplo, as prestações a curto prazo (por exemplo, em caso de doença ou maternidade) serão frequentemente iguais ou semelhantes ao salário efetivamente recebido. No caso das prestações a longo prazo (como as pensões de reforma ou prestações de deficiência), as prestações correspondem frequentemente a uma percentagem do salário médio, por exemplo, 40 por cento.

Em relação aos salários, é importante destacar as implicações do pagamento em espécie aos trabalhadores domésticos, dado que estes constituem geralmente uma parte do salário pago e, em alguns casos, podem ser uma parte do salário mínimo (OIT 2021e). Entre os países analisados que preveem a cobertura do salário mínimo para os trabalhadores domésticos, 36 por cento destes permitem que uma parte do salário mínimo seja

paga em espécie. Os pagamentos em espécie também são permitidos em alguns países onde os trabalhadores domésticos não têm direito a um salário mínimo, tornando-os num dos grupos de trabalhadores domésticos mais vulneráveis (OIT 2021e). Esta situação poderá, de facto, ter um impacto direto na capacidade contributiva dos trabalhadores domésticos nos termos acima descritos, bem como no nível das prestações que receberão, uma vez que os regimes de proteção social não considerarão necessariamente as prestações em espécie para efeitos de cálculo da prestação. Embora o artigo 12.º da Convenção n.º189 permita que apenas uma parte limitada da remuneração dos trabalhadores domésticos seja paga em espécie, os trabalhadores domésticos podem sofrer deduções salariais excessivas para alojamento e alimentação. Por exemplo, na República Unida da Tanzânia, as deduções à remuneração dos trabalhadores domésticos residentes são autorizadas até 68 por cento do salário mínimo. Em última análise, quando as taxas de contribuição não correspondem à capacidade contributiva, a cobertura da segurança social continua a ser baixa.

Mesmo quando registados, os baixos rendimentos e a capacidade contributiva limitada podem também afetar a regularidade dos pagamentos das contribuições, o que, por sua vez, pode limitar o acesso efetivo às prestações de segurança social quando ocorre um risco. Como já foi referido, isto deve-se ao facto de, nos regimes de segurança social, o acesso às prestações estar condicionado ao cumprimento de um número mínimo de contribuições (densidade contributiva mínima). Por exemplo, na Argentina, a Federação Internacional dos Trabalhadores Domésticos observou que, embora exista um regime específico de velhice para os trabalhadores domésticos, é muito difícil para estes receberem uma prestação de velhice, uma vez que têm muito poucos anos de contribuições quando atingem a idade da reforma (OIT 2022).

### 3.2.3 Falta de aplicação e baixo nível de cumprimento

A falta de mecanismos eficazes para fazer cumprir a legislação laboral e de segurança social pode resultar numa baixa cobertura efetiva dos trabalhadores domésticos. Por exemplo, a maior

parte das leis da segurança social estabelece que obrigação de registo dos trabalhadores domésticos e o pagamento das contribuições possa ser objeto de sanções (ver secção 4.4). Por um lado, o cumprimento exige o conhecimento e a compreensão do âmbito das leis do trabalho e da segurança social e dos direitos e obrigações que estas estabelecem (ver secção 4.4 sobre a abordagem multifacetada apresentada neste relatório em relação ao conceito de cumprimento) (OIT, a publicar). O afastamento ou isolamento do local de trabalho e do domicílio e o analfabetismo podem resultar na falta de informação sobre o direito à proteção social em geral e sobre as leis, políticas e programas existentes (OIT 2021c). O acesso à informação também pode ser insuficiente devido ao facto de a relação de trabalho envolver geralmente indivíduos cuja organização é limitada (ver abaixo).

Além disso, as baixas taxas de cumprimento podem dever-se aos recursos e capacidades limitados dos mecanismos administrativos e judiciais, bem como dos inspetores do trabalho e da segurança social (OIT, a publicar). O mais desafiante pode ser o facto de o trabalho doméstico ser realizado na casa privada da entidade patronal, o que é uma questão frequentemente regulada por leis constitucionais ou outras. Por outras palavras, o direito à privacidade dos empregadores domésticos pode afetar a aplicação dos direitos laborais dos trabalhadores domésticos. Além disso, a grande dispersão dos trabalhadores domésticos exige recursos financeiros e de tempo consideráveis para a realização das inspeções do trabalho, que são superiores aos necessários para inspecionar outros locais de trabalho e que muitas inspeções não possuem (OIT 2015c). Sem mecanismos laborais e de segurança social, é difícil monitorizar a aplicação e garantir o cumprimento das leis laborais e de segurança social (OIT 2016c). A ausência de registos dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores também contribui para as dificuldades de deteção e regulamentação (OIT 2015a).

### 3.2.4 Falta de informação e de organização

Quando tanto os trabalhadores como os empregadores desconhecem os direitos e as obrigações conferidos pelo sistema de segurança social, incluindo a inscrição, o pagamento de contribuições

e os procedimentos de acesso aos direitos, é muito menos provável que os exerçam.<sup>66</sup> É também muito menos provável que defendam os seus direitos através de mecanismos de cumprimento. Além disso, a falta de informação amplifica a posição assimétrica e coloca os trabalhadores numa posição ainda mais desvantajosa nas negociações com os empregadores, especialmente quando não estão organizados ou representados. A situação pode ser pior para os trabalhadores domésticos migrantes, que podem também se deparar com barreiras linguísticas e/ou culturais. A informação por si só não é necessariamente suficiente. Para que os resultados sejam significativos, é necessário que esta esteja prontamente disponível e

acessível tanto para os trabalhadores domésticos como para os seus empregadores (especialmente os agregados familiares).

A este respeito, as organizações de empregadores e de trabalhadores desempenham um papel fundamental na divulgação de informações e na promoção dos direitos, bem como no reforço das capacidades dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores (ver cap. 4). Por exemplo, um inquérito realizado na África do Sul revelou que apenas 19,7 por cento dos trabalhadores domésticos não sindicalizados tinham conhecimento das leis laborais que lhes eram aplicáveis (OIT 2015c).

### 3.3 Desafios específicos enfrentados pelos trabalhadores domésticos migrantes e pelos trabalhadores domésticos residentes

**Trabalhadores domésticos migrantes.** Em muitas circunstâncias, o trabalho doméstico é realizado por cidadãos estrangeiros, frequentemente oriundos de países mais pobres e que escaparam a crises e à violência ou procuram melhores oportunidades socioeconómicas para si e para as suas famílias. Como tal, a pobreza e/ou a necessidade podem muitas vezes levá-los a aceitar o trabalho doméstico por salários relativamente baixos. Em alguns casos, a falta de proteção social pode ser a razão da migração. Por exemplo, estudos revelaram que os membros da família podem sentir-se forçados a migrar e a aceitar trabalho doméstico para pagar dívidas médicas elevadas relativas a cuidados não totalmente cobertos pelos sistemas de saúde (UNICEF 2017).

Os trabalhadores domésticos migrantes são um grupo heterogéneo. O seu estatuto de migrante, o tipo de contrato de trabalho, a duração da estada, o conjunto de competências, o nível de rendimento e as características demográficas influenciam o seu acesso a uma proteção social abrangente.

No entanto, os trabalhadores domésticos migrantes tendem a enfrentar várias dificuldades adicionais no acesso à proteção social, a começar pela sua exclusão do âmbito de aplicação das leis nacionais. Por outras palavras, os trabalhadores domésticos migrantes, mesmo quando residem legalmente num Estado, podem não estar abrangidos pela legislação da segurança social por não serem nacionais desse Estado (princípio da nacionalidade) e/ou por serem trabalhadores domésticos (ver secção 3.1). Por exemplo, a lei da segurança social da Tailândia não abrange o trabalho doméstico, mas os trabalhadores migrantes documentados em vários outros setores

Os trabalhadores domésticos migrantes enfrentam barreiras adicionais no acesso à proteção social.

66 Para mais informações gerais, ver OIT (2021c).

estão abrangidos.<sup>67</sup> Na Turquia, os trabalhadores estrangeiros não estão autorizados a trabalhar para vários empregadores.<sup>68</sup>

Os trabalhadores domésticos migrantes podem também ser excluídos da proteção social devido à duração da sua estada no país de destino, à irregularidade do seu estatuto ou às regras de imigração. No Sudeste Asiático, por exemplo, a norma é que as autorizações de trabalho terminem pouco tempo depois de o emprego terminar, pelo que, na prática, as pessoas podem não ter tempo para requerer prestações ou encontrar outro emprego para manter os seus direitos adquiridos ou em vias de aquisição, ou para efetuar qualquer outro procedimento administrativo a este respeito. Por exemplo, na Tailândia, as pessoas têm duas semanas a partir da data em que o seu emprego termina até à data em que são obrigadas a deixar o país (Olivier 2018). Os migrantes podem também enfrentar certos desafios no acesso à proteção social em resultado das regras nacionais de imigração e porque migram para realizar trabalho doméstico. Por exemplo, Myanmar proibiu efetivamente a migração para o trabalho doméstico, o que significa que alguns trabalhadores domésticos migrantes podem não conseguir regularizar o seu estatuto no estrangeiro, o que se pode traduzir em falta de proteção social no país de destino, mas também pode ter implicações no acesso à proteção social no país de origem (Napier-Moore 2017). Deve também notar-se que o acesso às prestações de assistência social é frequentemente limitado aos nacionais ou aos residentes legais, o que pode ter implicações na forma como os trabalhadores domésticos migrantes acedem a essas prestações.<sup>69</sup>

Noutros casos, o facto de a jurisdição dos sistemas de proteção social estar limitada à fronteira de um Estado (princípio da territorialidade) faz com que alguns trabalhadores domésticos migrantes percam o seu acesso à proteção social devido à sua deslocação entre países. Por exemplo, um trabalhador doméstico migrante que tenha contribuído para uma pensão de velhice durante 25 anos num país e decida reformar-se no seu país de origem pode, em alguns casos, não ser

elegível para receber uma pensão de velhice, simplesmente porque não existe portabilidade de prestações ou dos direitos que acumularam para os combinar com outros períodos contributivos. Isto é particularmente verdade na ausência de acordos bilaterais e multilaterais de segurança social eficazes que incluam cláusulas de portabilidade das prestações ou de acumulação de contribuições entre países, especialmente no caso das pensões de velhice (ver cap. 4). De facto, mesmo quando existem acordos bilaterais e multilaterais de segurança social, raramente mencionam os trabalhadores domésticos migrantes como um grupo específico. As referências gerais aos trabalhadores nos acordos internacionais de segurança social conduzem frequentemente à exclusão dos trabalhadores domésticos migrantes, especialmente nos países em que estes não estão abrangidos pela legislação nacional (OIT 2021b).

Em alguns países, as condições de acesso e de cobertura dos trabalhadores domésticos migrantes são diferentes e, em geral, menos favoráveis do que as dos trabalhadores domésticos nacionais. Em Singapura, os empregadores de trabalhadores domésticos que não sejam cidadãos de Singapura nem residentes permanentes em Singapura estão isentos de contribuir para o Fundo Central de Previdência.<sup>70</sup> A experiência mostra que a realidade dos trabalhadores domésticos em situação irregular é frequentemente agravada pelo facto de não serem nacionais e, por conseguinte, estarem impedidos de beneficiar de prestações de assistência social, que tendem a estar condicionadas a condições de residência, imigração e autorizações de trabalho.

Para além das exclusões da legislação laboral e da segurança social, os trabalhadores domésticos migrantes enfrentam barreiras que outros trabalhadores domésticos tendem a enfrentar, em particular a sobrerrepresentação no setor informal; a falta de igualdade de tratamento em relação aos demais trabalhadores; a organização e representação limitadas; a falta de aplicação da lei, nomeadamente devido à falta de inspeções laborais; e as dificuldades de acesso às instituições laborais, incluindo a segurança social e a justiça. No entanto, estes problemas tendem a ser agravados,

67 Tailândia, *Social Security Act B.E. 2533 (1990)*, secção 5.

68 Tal como referido pelo Governo da Turquia no contexto do artigo 19.º da sua Constituição.

69 Isto está em conformidade com a Convenção n.º 102, que permite, no caso de regimes não contributivos, a aplicação de regras especiais no que se refere às prestações concedidas ao abrigo destes regimes no caso de não nacionais e de nacionais nascidos fora do território do membro que é parte na Convenção.

70 Singapura, Fundo Central de Previdência, “[Employer Obligations: Who Should Receive CPF Contributions](#)”.

nomeadamente devido à discriminação e a considerações culturais e linguísticas. Por exemplo, em vários países, as migrantes (incluindo as trabalhadoras domésticas) não são autorizadas a engravidar e muito menos a ter acesso à proteção de maternidade, correndo o risco de perderem o emprego e/ou serem deportadas.<sup>71</sup> Um fraco controlo e aplicação do cumprimento da legislação agravam a vulnerabilidade dos trabalhadores domésticos migrantes e abrem a porta a abusos da legislação laboral e dos direitos humanos, como a violência física, o trabalho forçado e o tráfico. Estas barreiras tendem a tornar os desafios enfrentados pelos trabalhadores domésticos migrantes mais agudos do que os enfrentados por outros trabalhadores domésticos e a necessidade de proteção social ainda mais importante.

**Trabalhadores domésticos residentes e não residentes.** O trabalho doméstico pode ser efetuado tanto por pessoas que não residem no agregado familiar onde o trabalho é realizado como por pessoas que residem no agregado familiar. No entanto, à semelhança dos trabalhadores domésticos migrantes, os trabalhadores domésticos residentes são mais expostos a défices de trabalho digno, nomeadamente no que se refere a horários de trabalho, salários e violência e assédio.<sup>72</sup> Estas

situações podem ter um impacto no seu acesso à proteção social. Por exemplo, há uma tendência para que os trabalhadores domésticos residentes recebam salários em dinheiro inferiores à média ou recebam um pagamento em espécie, uma vez que recebem alojamento. Este facto pode ter implicações diretas na forma como acedem às prestações de proteção social, especialmente no âmbito de mecanismos contributivos como os regimes de segurança social, em que o acesso às prestações está geralmente condicionado ao cumprimento de uma determinada densidade contributiva (por exemplo, um número mínimo de pagamentos mensais ou anuais de contribuições) e em que as prestações representam uma percentagem dos rendimentos. É mais comum encontrar trabalhadores domésticos residentes nos Estados Árabes e na região africana.<sup>73</sup> Nas Américas, os trabalhadores domésticos residentes eram uma realidade comum no passado; no entanto, a percentagem parece ter diminuído de 22,6 por cento em 2000 para 7,3 por cento em 2019 (CEPAL 2019). A incidência de trabalhadores domésticos residentes na Europa e na Ásia Central parece ser muito menos comum, embora a maioria dos países não recolha esta informação.

71 Por exemplo, Singapura e a Malásia fazem testes de gravidez às mulheres migrantes todos os anos ou de dois em dois anos e deportam as que estão grávidas. (Napier-Moore 2017).

72 OIT e WIEGO, "Brief on Live-In/Live-Out Domestic Workers and Working Time", a publicar.

73 Por exemplo, no Ruanda (81,6 por cento), Burundi (77,9 por cento), Uganda (70,6 por cento), Mali (62,2 por cento) e Costa do Marfim (53,9 por cento).



## 4. A via mais rápida para garantir o acesso dos trabalhadores domésticos à proteção social



Embora muitos obstáculos impeçam a cobertura efetiva da proteção social dos trabalhadores domésticos, estes não são inultrapassáveis. Alguns países registaram progressos significativos na eliminação das lacunas legais, alargando a cobertura aos trabalhadores domésticos, embora sejam ainda necessários esforços para colmatar as lacunas legais e de implementação.

Considerando que os trabalhadores domésticos são um grupo muito diversificado, que vai desde os trabalhadores residentes e não residentes, passando pelos trabalhadores a tempo completo e a tempo parcial, até aos grupos vulneráveis, como os trabalhadores migrantes e as crianças trabalhadoras, não existe uma solução única para alargar a proteção social a todos os trabalhadores domésticos. O desenvolvimento de soluções políticas deve basear-se numa avaliação sólida das características e da situação dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores e deve ser realizado com a participação efetiva dos trabalhadores domésticos e dos empregadores de trabalhadores domésticos, em conformidade com as orientações fornecidas pelas normas internacionais do trabalho, em especial as descritas na secção 1.2. Por exemplo, no México, a extensão da segurança social obrigatória aos trabalhadores domésticos (ver caixa 4.6) foi objeto de numerosos estudos quantitativos e qualitativos que traçaram o perfil do mercado, dos empregadores e dos trabalhadores domésticos, juntamente com boas práticas e experiências na região (OIT 2019b, 2019c). Estes estudos basearam-se em estatísticas e dados gerados através de inquéritos especificamente concebidos pelo instituto nacional de estatística. Da mesma forma, seminários, reuniões, sessões de trabalho, mesas redondas, investigações de campo e inquéritos de opinião com trabalhadores domésticos, sindicatos, organizações sociais, civis e não governamentais, órgãos estaduais e federais, entre outros, têm sido importantes para a elaboração de um regime eficaz (OIT 2019a). As ferramentas de investigação que diagnosticam os fatores comportamentais e os obstáculos ao registo e às contribuições para a segurança social também ajudaram a gerar conhecimentos comportamentais e a identificar soluções no âmbito dos processos de registo e de contribuição (ver caixa 4.8).

Uma série de países registaram progressos significativos na redução das lacunas de cobertura, mas não ainda necessários esforços.

As estratégias de extensão requerem tempo e planeamento e devem ter em conta objetivos a curto, médio e longo prazo. No entanto, o planeamento tende a compensar, pois aumenta a probabilidade de sucesso da abordagem, das estratégias e das atividades acordadas e ajuda na identificação de potenciais constrangimentos, barreiras e riscos, permitindo ao mesmo tempo que as ações prosigam em tempo útil; ajuda a estabelecer atividades específicas seguindo uma agenda com prazos fixos; desenvolve planos financeiros e orçamentos; otimiza os recursos administrativos e humanos; e estabelece mecanismos de revisão e monitorização, entre outros benefícios (OIT 2021b; ISSA 2012).

O objetivo geral deve ser o de garantir que todos os trabalhadores domésticos tenham acesso à proteção social de uma forma não menos favorável do que os demais trabalhadores, em conformidade com a Convenção n.º 189 e as orientações fornecidas na Convenção n.º 102 e na Recomendação n.º 202. Na maioria dos países, isto significa que os trabalhadores domésticos devem ser abrangidos pelos mecanismos de segurança social existentes, que desempenham um papel vital na

A extensão da segurança social aos trabalhadores domésticos deve também ser entendida como parte integrante de qualquer estratégia para combater a informalidade entre os trabalhadores domésticos.

concessão de prestações adequadas, uma vez que tendem a oferecer um âmbito alargado e níveis de prestações mais elevados e, por conseguinte, uma melhor/maior proteção. Além disso, quando estão organizados de acordo com os princípios estabelecidos nas normas de segurança social da OIT (ver secção 1.2), estão mais aptos a proteger os grupos mais vulneráveis, em especial os que têm défices de trabalho digno.

A extensão da segurança social aos trabalhadores domésticos, tanto na lei como na prática, deve também ser entendida como parte integrante de qualquer estratégia para combater a informalidade entre os trabalhadores domésticos (Cebollada Gay 2022). Para além do facto de a ausência de segurança social ser o parâmetro-chave para medir o emprego informal (secção 2.2), o acesso efetivo à segurança social está associado ao reconhecimento legal e ao registo do emprego, em conjunto com medidas para aumentar a produtividade e incentivar o cumprimento. Por conseguinte, a extensão da segurança social e da proteção laboral aos trabalhadores domésticos pode ser considerada como uma componente importante das estratégias nacionais de formalização. Fomentar as transições da economia informal para a economia formal não só é essencial para melhorar o acesso universal a uma proteção social adequada e sustentável, como também contribui para alargar a base tributária e criar o espaço orçamental necessário para políticas públicas equitativas e eficazes (Gaspar et al. 2017).<sup>74</sup> No que diz respeito ao acesso efetivo à segurança social, isto implica que os trabalhadores domésticos devem estar abrangidos pela legislação aplicável e devem estar registados junto das instituições relevantes. No entanto, também exige que as contribuições sejam feitas periodicamente por e em nome dos trabalhadores domésticos; que a concessão, o financiamento e as disposições administrativas dos regimes de segurança social sejam suficientemente adaptados às necessidades e capacidades dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores; e que os princípios de boa governação estejam subjacentes ao funcionamento do sistema nacional de proteção social, de modo a que possam proporcionar a sensibilização, a apropriação, a confiança e o cumprimento necessários.

Os governos devem dar prioridade à criação de sistemas de proteção social sólidos, abrangentes e sustentáveis para todos.

As estratégias para alargar a proteção social aos trabalhadores domésticos também não podem ser realizadas isoladamente. Os governos devem dar prioridade à criação de sistemas de proteção social sólidos, abrangentes e sustentáveis, em conformidade com o quadro político acordado a nível nacional. Estas devem incluir os trabalhadores em todos os tipos de emprego e ser devidamente adaptadas às necessidades e circunstâncias dos trabalhadores com formas de emprego mais instáveis e que enfrentam desafios específicos, como os trabalhadores domésticos. Nos casos em que a totalidade das prestações contributivas legais não é ainda aplicável a estes trabalhadores, devem ser enviados esforços para as alargar aos trabalhadores domésticos, procurando simultaneamente assegurar a criação de mecanismos alternativos. Estas devem proporcionar uma proteção que, embora diferente da dos outros trabalhadores, possa ser considerada não menos favorável, tendo em conta o vasto número de pessoas em todo o mundo que não beneficiam de qualquer forma de proteção social.

Em suma, as estratégias de extensão podem implicar o recurso a mecanismos contributivos adaptados às circunstâncias específicas dos trabalhadores domésticos e/ou a regimes financiados por impostos, de modo a garantir que, durante uma fase transitória, todos os trabalhadores domésticos beneficiem, pelo menos, de garantias básicas de segurança social para todo o leque de contingências de segurança social para as quais os outros trabalhadores estão protegidos. Tendo em conta o número lamentavelmente elevado de crianças a realizar trabalho doméstico, será também importante que os Estados assegurem a extensão da cobertura da proteção social a todas as crianças, a fim de garantir o direito a crescerem livres de trabalho infantil e melhorar o seu bem-estar. As prestações familiares não contributivas têm desempenhado um papel crucial neste domínio (OIT 2021g; OIT e UNICEF 2021).

74 Para mais informações sobre o papel dos sistemas de proteção social nas políticas de formalização, ver OIT (2021c). <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>.

## 4.1 Soluções políticas e jurídicas para alargar a cobertura

Tal como salientado na secção 3.1, para poderem beneficiar da proteção social, os trabalhadores domésticos devem, em primeiro lugar, estar abrangidos pela segurança social e pela legislação laboral e a sua situação profissional deve ser claramente identificada (secção 4.1.1). Isto não só proporciona uma melhor proteção laboral e social aos trabalhadores domésticos, como também contribui para a valorização do trabalho doméstico. Além disso, permite também alinhar a legislação nacional com as normas internacionais pertinentes em matéria de direitos humanos e de trabalho. Além disso, embora as normas internacionais de segurança social não prescrevam uma abordagem única para alargar a proteção social aos trabalhadores domésticos, estabelecem uma série de princípios fundamentais em matéria de administração e financiamento que se aplicam a todos os tipos de sistemas de proteção social e visam garantir que os sistemas de proteção social sejam universais, adequados e sustentáveis. Estes devem orientar as principais considerações para o alargamento da proteção jurídica (secção 4.1.2).

### 4.1.1 Extensão da cobertura legal aos trabalhadores domésticos

A extensão da cobertura legal pode ser feita, quer através de referência direta, quer indiretamente, sendo os trabalhadores domésticos, por exemplo, implicitamente incluídos na definição geral de trabalhadores. Por esta razão, o alargamento da cobertura pode ser realizado através da revogação das disposições que excluem os trabalhadores domésticos da definição geral de trabalhadores ou através da alteração da legislação existente e/ou do desenvolvimento de nova legislação para os abordar especificamente (OIT 2012).

De um modo geral, os países parecem ter reconhecido progressivamente a necessidade de garantir aos trabalhadores domésticos o acesso à proteção social de uma forma equivalente à proteção concedida a outros trabalhadores numa relação de trabalho, em conformidade com a Convenção n.º 189. Por exemplo, a África do Sul alargou a cobertura legal do seguro de desemprego, maternidade, doença e, mais recentemente, do seguro de acidentes de trabalho aos trabalhadores domésticos (ver caixa 4.1). No Brasil, o seguro obrigatório de desemprego e de acidentes de trabalho foi alargado aos trabalhadores domésticos em 2013 (ver caixa 4.2). No Peru, até 2020, os trabalhadores domésticos que trabalhavam, pelo menos, quatro horas por dia estavam obrigatoriamente cobertos pelo regime de saúde da segurança social; no entanto, a cobertura do regime de pensões era feita numa base voluntária.<sup>75</sup> Esta lei foi entretanto derrogada e a cobertura é agora obrigatória para todos os regimes.<sup>76</sup> Os trabalhadores domésticos que trabalham através de prestadores de serviços na República da Coreia estarão cobertos pelo sistema contributivo de segurança social a partir de junho de 2022 (ver caixa 4.3).

75 Peru, *Ley No. 27986 de los trabajadores del hogar*, 2003, art. 18.º.

76 Peru, *Ley No. 31047 de las trabajadoras y trabajadores del hogar*, 2020, art. 19.º.

**► Caixa 4.1 Alargamento da proteção social aos trabalhadores domésticos na África do Sul**

Os empregadores na África do Sul representam um dos dois maiores empregadores de trabalhadores domésticos na região e estão entre os dez maiores empregadores a nível mundial. Estima-se que, em 2019, havia cerca de 1,350,000 trabalhadores domésticos na África do Sul.

Em 2003, os trabalhadores domésticos na África do Sul receberam legalmente algumas prestações de proteção social pela primeira vez. A lei de alteração do seguro de desemprego incluiu os trabalhadores domésticos no UIF, que prevê (a) um alívio em caso de desemprego parcial ou total devido a despedimento, redução de efetivos, doença ou morte do empregador; e (b) prestações de maternidade para as trabalhadoras domésticas grávidas antes ou depois do nascimento dos seus filhos, dependendo das suas contribuições. Reconhecendo a situação específica dos trabalhadores domésticos, o direito a prestações de desemprego é reconhecido mesmo para os trabalhadores que ainda estão parcialmente empregados, por exemplo, quando perdem o emprego de um empregador, mas continuam a trabalhar para outro. Além disso, confere aos trabalhadores o direito a prestações de desemprego em caso de morte do empregador. Os empregadores e os trabalhadores domésticos contribuem cada um com 1 por cento do salário mensal para o Fundo. A aplicação da lei foi acompanhada pela disponibilização de recursos financeiros e humanos para a formação e contratação de mais inspetores do trabalho, a fim de reforçar os mecanismos de controlo.

A pandemia de COVID-19 evidenciou a grande vulnerabilidade dos trabalhadores domésticos e a importância das prestações de desemprego, em particular. As estatísticas a nível nacional revelaram uma diminuição de 21.9 por cento do número de trabalhadores domésticos e uma queda de 35.8 por cento do número de horas trabalhadas entre o quarto trimestre de 2019 e o segundo trimestre de 2020. Embora não seja claro quantos trabalhadores domésticos puderam contar com a proteção no desemprego, as estatísticas sobre o número de trabalhadores domésticos registados podem dar uma ideia. De acordo com o instituto *Statistics South Africa*, pouco mais de 1 milhão de trabalhadores domésticos estão empregados durante 24 horas ou mais por mês e cerca de 680.000 estavam registados no UIF em 31 de março de 2019. Uma das razões para esta lacuna de proteção pode ser o número de trabalhadores domésticos classificados como contratantes independentes, o que impede o seu acesso a prestações ao abrigo do sistema de seguro de desemprego.

Mais recentemente, em novembro de 2020, o Tribunal Constitucional da África do Sul declarou inconstitucional a exclusão dos trabalhadores domésticos empregados em casas particulares do âmbito de aplicação da lei relativa à indemnização por lesões e doenças profissionais. Consequentemente, foi publicado no jornal oficial nacional um aviso sobre a inclusão dos trabalhadores domésticos na lei, as suas prestações e o registo dos empregadores de trabalhadores domésticos. Até esta decisão histórica, os trabalhadores domésticos estavam cobertos por um regime de responsabilidade da entidade patronal, pelo que o seu único recurso para obter indemnizações por danos sofridos devido a uma lesão ou doença profissional era a instauração de um processo civil contra a entidade patronal.

**Fonte:** Adaptado de OIT (2021c), com base em CSI e UN-Women (2013); Olivier (2009); OIT (2021e); África do Sul, *Mahlangu and Another v. Minister of Labour and Others* (CCT 306/19), 2020, e África do Sul, *Government Gazette No. 44250*, 10 de março de 2021.

**► Caixa 4.2 Seguro de desemprego e seguro de acidentes de trabalho para trabalhadores domésticos no Brasil**

No Brasil, a revisão constitucional n.º 72/2013 estabeleceu a igualdade de direitos laborais entre os trabalhadores domésticos e os restantes trabalhadores. Para além do direito à licença de maternidade já existente, a alteração acrescentou o direito ao seguro de desemprego e ao seguro em caso de acidente de trabalho para os trabalhadores domésticos. Anteriormente, os trabalhadores domésticos só estavam cobertos pela prestação de desemprego se a entidade patronal tivesse contribuído para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Uma vez que se tratava de um pagamento facultativo por parte da entidade patronal, a cobertura era muito baixa (apenas 11 793 dos 6,7 milhões de trabalhadores domésticos). O seguro de desemprego ainda não foi posto em prática, uma vez que a alteração prevê que os pagamentos ao fundo de compensação de desemprego e ao seguro de desemprego devem aguardar o estabelecimento de regulamentos para entrarem em vigor.

Fonte: OIT (2021c), com base em OIT (2013b), 33.

**► Caixa 4.3 Garantir que os trabalhadores domésticos que trabalham através de prestadores de serviços tenham acesso à proteção social na República da Coreia**

Até 2021, os trabalhadores domésticos na República da Coreia não eram considerados trabalhadores assalariados ao abrigo da Lei sobre Normas Laborais e, por conseguinte, não tinham acesso a prestações de segurança social. No entanto, com a promulgação da Lei de Melhoria do Emprego dos Trabalhadores Domésticos, que entrará em vigor em 16 de junho de 2022, os trabalhadores domésticos contratados através de um prestador de serviços formal (ou seja, uma empresa certificada pelo Ministério do Emprego e do Trabalho) serão abrangidos por quatro regimes contributivos de segurança social: o Serviço Nacional de Pensões, o Sistema de Seguro de Emprego (prestações pecuniárias de maternidade e de cuidados infantis), o Seguro de Compensação dos Trabalhadores e o Serviço Nacional de Seguro de Saúde. Paralelamente, o programa nacional de seguro de doença da República da Coreia consolidou os sistemas de cobrança de cinco grandes programas de segurança social geridos por três instituições distintas. A consolidação unificou os sistemas de notificação, de cobrança e de cumprimento, e permitiu também uma melhoria significativa da eficácia e da eficiência da cobrança e do cumprimento das contribuições para a segurança social.

Pelo contrário, os trabalhadores domésticos contratados diretamente pelos agregados familiares não beneficiarão destas reformas jurídicas. No caso dos trabalhadores estrangeiros, parece que podem estar cobertos numa base obrigatória ou voluntária ou podem ser excluídos da Lei do Seguro de Emprego, dependendo do seu tipo de visto e da cobertura concedida aos cidadãos coreanos que trabalham no seu país de origem.<sup>77</sup>

Fonte: Coreia do Sul, *Domestic Workers Employment Improvement Act*, 2022, art. 18, eAISS (2022).

77 República da Coreia, *Employment Insurance Act*, art. 64.º, n.º 1.

### Alargar a cobertura legal através de uma referência explícita ao trabalho doméstico.

Em vários países, a legislação de proteção social prevê explicitamente os trabalhadores domésticos, ou seja, faz uma referência específica a esta categoria de trabalhadores nas disposições da lei, quer para os incluir sem ambiguidade na definição geral de “trabalhador”, quer para adaptar a forma como serão protegidos, estabelecendo, por exemplo, mecanismos simplificados de registo e de cobrança de contribuições. A lei e os regulamentos nacionais em matéria de seguros, em Trindade e Tobago, definem e tratam especificamente do registo dos trabalhadores domésticos.<sup>78</sup> Quando os empregadores não cumprem a sua obrigação de registar os trabalhadores domésticos,

estes últimos são obrigados por lei a solicitar o registo no prazo de 28 dias a partir da data de contratação.<sup>79</sup> Na Nicarágua, a lei da segurança social menciona explicitamente os trabalhadores domésticos no âmbito de cobertura obrigatória do sistema.<sup>80</sup> Em Marrocos, um decreto de 2019 estabelece as condições de aplicação do sistema de segurança social aos trabalhadores domésticos (ver caixa 4.4).<sup>81</sup> Cabo Verde adotou um decreto em 2009 com o objetivo de alargar a cobertura do sistema de proteção social aos trabalhadores domésticos, mesmo os que trabalham informalmente, conferindo-lhes assim o direito à proteção em caso de doença, maternidade, paternidade, adoção, invalidez, velhice ou morte do titular dos rendimentos, bem como ao sustento dos filhos.<sup>82</sup>

#### ► Caixa 4.4 Extensão da proteção social aos trabalhadores domésticos em Marrocos

Em Marrocos, desde 2019, os trabalhadores domésticos que realizam tarefas domésticas, cuidam de crianças, cuidam de um membro da família devido à idade, deficiência, doença ou incapacidade, conduzem, fazem jardinagem ou guardam a casa têm acesso a todas as prestações de segurança social de que beneficiam os trabalhadores do setor privado.

Os empregadores são obrigados a pagar uma contribuição combinada de 26,24 por cento (19,50 por cento da parte do empregador e 6,74 por cento da parte do trabalhador) em nome dos seus trabalhadores domésticos empregados, dando acesso a prestações familiares, prestações de doença e maternidade, cuidados de saúde e pensões de longa duração (CNSS n.d).

Em particular, o decreto regula as condições para os empregadores registarem os trabalhadores domésticos no fundo nacional de segurança social, as opções à disposição do fundo se o empregador não registar o seu trabalhador doméstico e a base de incidência das contribuições devidas ao fundo.

**Fontes:** Marrocos, *Law No. 19-12 fixant les conditions de travail et d'emploi des travailleuses et travailleurs domestiques*, 2016; Marrocos, *Decree No. 2.18.686 on the conditions of application of the social security system to domestic workers on 3 June 2019*.

78 Trindade e Tobago, *National Insurance Law (Capítulo 32:01)*, 1971, secções 28 e 30.

79 Trindade e Tobago, *National Insurance Law (Capítulo 32:01)*, secção 30(4).

80 Nicarágua, *Ley de Seguridad Social (n.º 539)* 2005, art. 5.º, b).

81 Marrocos, Decreto 2.18.686 de 30 de maio de 2019, relativo às condições de aplicação do regime de segurança social às trabalhadoras e trabalhadores domésticos.

82 Cabo Verde, *Decreto-Lei n.º 49/2009 de 23 de novembro*, 2009.

**Alargar a cobertura legal ao trabalho doméstico de forma implícita.** No entanto, na maioria dos casos, os quadros jurídicos nacionais de proteção social alargam o âmbito da cobertura aos trabalhadores domésticos de forma implícita; por outras palavras, os trabalhadores domésticos são simplesmente incluídos na categoria jurídica de “trabalhadores” numa relação de dependência e, salvo especificação em contrário, são protegidos contra o mesmo leque de contingências. É o caso, por exemplo, da Bielorrússia, onde os trabalhadores domésticos que trabalham para pessoas singulares ao abrigo de contratos de trabalho, tal como previsto no Código do Trabalho, estão cobertos pela segurança social do Estado, à semelhança dos outros trabalhadores por conta de outrem.<sup>83</sup> O mesmo acontece no Burkina Faso, onde todos os trabalhadores sujeitos ao Código do Trabalho, quer trabalhem para um ou vários empregadores, independentemente da natureza, forma e validade do contrato e da natureza e montante da remuneração, estão igualmente abrangidos pelo regime geral de segurança social.<sup>84</sup> No Equador, a Lei da Segurança Social, tal como emendada em 2019, abrange todas as pessoas que recebem rendimentos provenientes da execução de um trabalho ou da prestação de um serviço físico ou intelectual.<sup>85</sup>

**Alargar a cobertura legal ao trabalho doméstico através da revisão dos limiares mínimos.** Alguns países alargaram a cobertura através da revisão dos limiares mínimos contidos na legislação laboral e de segurança social que resultaram na exclusão de facto dos trabalhadores domésticos do seu âmbito de aplicação, ou seja, no que se refere aos horários de trabalho (por exemplo, o requisito de trabalhar mais de 20 horas por semana), aos limiares de remuneração (a exigência de ganhar, pelo menos, o salário mínimo) e ao requisito de somar as horas de trabalho prestadas a vários empregadores. Na Bélgica, por exemplo, os trabalhadores domésticos só estavam obrigatoriamente cobertos se trabalhassem mais de quatro horas por dia para o mesmo empregador e mais de 24 horas

por semana para um ou mais empregadores. No entanto, após a ratificação da Convenção n.º 189, a legislação nacional foi alterada e estes requisitos foram eliminados para garantir que os trabalhadores domésticos estão sujeitos às mesmas condições que os outros trabalhadores por conta de outrem.<sup>86</sup> O Uruguai alargou a cobertura legal das prestações de saúde aos trabalhadores domésticos, permitindo que os trabalhadores que trabalham a tempo parcial ou que têm vários empregadores se inscrevam na Instituição de Segurança Social (BPS - *Banco de Previsión Social*). A elegibilidade foi alargada às pessoas que trabalham, pelo menos, 13 dias por mês, num total de, pelo menos, 104 horas, e que auferem rendimentos superiores a um limiar definido, o que resulta num aumento significativo do registo (BPS 2020).

Em última análise, o quadro jurídico nacional deve garantir que a situação profissional dos trabalhadores domésticos e as suas características possam ser claramente estabelecidas. Tal como referido pela CEACR, “uma maior segurança e previsibilidade na relação de trabalho é crucial para melhorar a proteção laboral e social. Os trabalhadores devem ter uma ideia clara se são trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria, de modo a poderem determinar claramente que parte da sua proteção laboral e social é da sua responsabilidade e qual é da responsabilidade da entidade patronal”.<sup>87</sup> Evitar a classificação incorreta do emprego é essencial para garantir que as entidades patronais não transferem indevidamente os riscos económicos para os trabalhadores e evitam as responsabilidades associadas aos contratos de trabalho formais, incluindo a proteção laboral e os direitos de proteção social (ver caixa 4.5).

As definições legais e os limiares mínimos devem ser revistos para garantir a cobertura dos trabalhadores domésticos.

83 Bielorrússia, Código do Trabalho, art. 314.º.

84 Burkina Faso, *Loi No. 015-2006 portant régime de sécurité sociale applicable aux travailleurs salariés et assimilés au Burkina Faso*, 2006, art. 3.º.

85 Equador, *Ley de Seguridad Social*, 2001, art. 2.º.

86 Bélgica, *Arrêté royal abrogeant les articles 5 et 18 et modifiant l'article 16 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs*, 2014.

87 OIT, *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution)*, CIT.109/III(B), 2020, parágrafo 833. Ver também OIT (2005), parágrafo 9.

**► Caixa 4.5 Porque é que uma proteção social eficaz depende do reconhecimento da relação de emprego no trabalho doméstico**

A Convenção n.º 189 define um “trabalhador do serviço doméstico” como “qualquer pessoa que execute um trabalho doméstico no âmbito de uma relação de trabalho” (art. 1.º, b)). A definição pretende ser ampla, a fim de abranger uma série de modalidades de emprego que são especialmente prevalentes no setor, em especial os trabalhadores domésticos contratados a tempo parcial e os que trabalham para vários empregadores, nacionais e não nacionais, bem como os trabalhadores domésticos residentes e não residentes. Na maioria dos casos, o trabalho doméstico é, de facto, realizado por pessoas que não têm autonomia no desempenho das suas tarefas e estão dependentes e subordinadas aos seus empregadores. Assim, tal como sublinhado pela CEACR, os trabalhadores por conta própria e os contratantes independentes não são considerados “trabalhadores do serviço doméstico” na aceção da Convenção. Sublinhou, no entanto, que, para garantir a proteção efetiva dos direitos dos trabalhadores domésticos, a legislação pertinente deve garantir clareza no que diz respeito à terminologia jurídica, à definição de termos e ao âmbito das leis e regulamentos específicos que regem o trabalho doméstico. O objetivo deve ser o de garantir que todos os trabalhadores que realizam trabalho doméstico numa base profissional beneficiem efetivamente das proteções conferidas pelos instrumentos, a menos que seja tomada a decisão, nos termos do artigo 2.º da Convenção, após consulta dos parceiros sociais, de excluir determinadas categorias que beneficiam de proteção equivalente. Isto exigiria também a adoção de legislação laboral nacional para facilitar o reconhecimento da relação de emprego doméstico.

A este respeito, podem ser feitas três observações adicionais. O reconhecimento da existência de uma relação de trabalho entre um trabalhador doméstico e um empregador pode, por vezes, ser dificultado devido a certos requisitos impostos pela legislação laboral, como a existência de um contrato escrito. Embora um contrato escrito seja preferível por razões óbvias, muitos quadros jurídicos nacionais reconhecem também expressamente os contratos de trabalho celebrados oralmente, que conferem maior proteção à parte dependente. Pode reconhecer-se que, por vezes, embora marginalmente, os auto-empresários prestadores de serviços devidamente registados, equiparados a trabalhadores por conta própria do ponto de vista da legislação laboral e da proteção social, podem também prestar serviços remunerados em casas particulares que são semelhantes ao trabalho doméstico, mas no âmbito de um contrato de prestação de serviços e não de um contrato de trabalho. Os requisitos e condições específicos dos trabalhadores por conta própria devem ser aplicados nestes casos, embora, do ponto de vista da segurança social, se deva notar que os trabalhadores por conta própria enfrentam numerosos desafios que impedem que a cobertura legal se traduza numa cobertura efetiva. Por último, as empresas prestadoras de serviços podem prestar serviços domésticos aos agregados familiares, enviando trabalhadores contratados por estas para efetuarem o trabalho doméstico nesses agregados, caso em que esses trabalhadores são classificados como trabalhadores do ponto de vista da legislação laboral e da segurança social e, por conseguinte, podem não estar sujeitos a algumas das barreiras legais que as categorias e definições legais aplicadas ao trabalho doméstico enfrentam.

Além disso, a experiência mostra que, mesmo que o quadro jurídico designe uma relação como constituindo uma relação de trabalho, a sua existência pode muitas vezes ser ocultada na prática. Por outras palavras, estamos na presença de uma relação de trabalho não declarada ou de um trabalho por conta própria disfarçado. Isto pode implicar a ocultação da presença ou da identidade dos trabalhadores ou a atribuição de um estatuto diferente do de trabalhador, com a intenção de proteger o verdadeiro empregador de qualquer envolvimento na relação de trabalho e de qualquer responsabilidade para com os trabalhadores.



Ambas as facetas são importantes, uma vez que o não reconhecimento da relação de trabalho, tanto na lei como na prática, torna os trabalhadores domésticos particularmente vulneráveis a um tratamento desigual, injusto e frequentemente abusivo. Em particular, a relação de trabalho garante o direito à proteção laboral e de segurança social decorrente desta situação profissional, incluindo a proteção em matéria de salário mínimo, tempo de trabalho ou a obrigação de o empregador e o trabalhador pagarem contribuições para a segurança social (ver cap. 2). Assim, o não reconhecimento da existência da relação de trabalho constitui um obstáculo ao acesso efetivo à proteção social e, em última análise, à formalização dos trabalhadores domésticos como trabalhadores dependentes. Além disso, o reconhecimento dos trabalhadores domésticos, em conformidade com a Convenção n.º 189, como pessoas que executam um trabalho doméstico no âmbito de uma relação de trabalho, exige igualmente, em conjugação com o princípio do tratamento não menos favorável, que beneficiem (nas mesmas condições) do mesmo tipo de mecanismo de proteção social que os outros trabalhadores por conta de outrem, capaz de lhes proporcionar os mesmos níveis de proteção, que na maioria dos casos é um mecanismo contributivo de segurança social. Se não for esse o caso, é provável que isso represente um tratamento diferenciado e não menos favorável na perspetiva da Convenção n.º 189.

Em suma, o acesso efetivo à proteção social, em conformidade com as disposições da Convenção n.º 189, exige que a legislação e a regulamentação em matéria de trabalho e de proteção social reconheçam e retirem adequadamente as consequências da existência da relação de trabalho, tendo em conta a Recomendação sobre a Relação de Trabalho, de 2006 (n.º 198), e que existam mecanismos para garantir a sua aplicação na prática.

**Fontes:** (OIT 2022, 2021e, 2021c e 2012, 11–12).

Alguns países adotaram leis específicas sobre os trabalhadores domésticos. O âmbito de aplicação vai para além da proteção social, fornecendo frequentemente uma definição nacional para os trabalhadores domésticos por referência às atividades abrangidas e que regem as condições de trabalho, tais como licenças e salários e, nalguns casos, também a cobertura da segurança social. No Uruguai, por exemplo, a Lei n.º 18.065 adotada em 2006 prevê que o quadro jurídico existente em matéria de segurança social seja aplicável a este setor e menciona especificamente que os trabalhadores domésticos devem ser incluídos nos atuais mecanismos de prestações de desemprego e por doença.<sup>88</sup> Em 2020, o Gana adotou regulamentação semelhante, que exige que os empregadores inscrevam os seus trabalhadores domésticos no regime nacional de seguro de

saúde para beneficiarem de cuidados médicos e prestações por doença.<sup>89</sup> Na Indonésia, o regulamento de 2015 relativo à proteção dos trabalhadores domésticos sublinha que os empregadores têm a obrigação de registar os trabalhadores domésticos nos regimes de segurança social.<sup>90</sup> No entanto, em alguns casos, estas leis não abordam questões de proteção social.<sup>91</sup>

Em suma, existem várias formas de os quadros jurídicos nacionais assegurarem a cobertura dos trabalhadores domésticos pelos sistemas de proteção social. A lei da segurança social pode fazê-lo diretamente, fazendo referência a esta categoria como parte das categorias de trabalhadores incluídas no âmbito de aplicação da lei. A legislação de proteção social pode, em vez disso, considerar que os trabalhadores

88 Uruguai, *Ley No. 18.065 de 05/12/2006: Regulación del trabajo doméstico*, artigos 9 e 10.

89 *Gana, Labour (Domestic Workers) Regulations, 2020*.

90 Indonésia, Regulamento n.º 2 de 2015 do Ministério da Mão-de-Obra relativo à proteção dos trabalhadores domésticos, art. 11.º.

91 Por exemplo, no Qatar, a Lei n.º 15 de 2017 relativa aos trabalhadores domésticos não inclui disposições em matéria de segurança social.

domésticos são incorporados na definição legal de “trabalhadores”, não dedicando disposições específicas a esta categoria de trabalhadores e/ou modificando essas definições legais na legislação e regulamentação laboral, a fim de garantir que englobam as particularidades do trabalho doméstico (por exemplo, o trabalho realizado para um indivíduo, no agregado familiar, etc.). Noutros casos, pode ser adotada uma legislação distinta que abranja especificamente os trabalhadores domésticos e contenha aspetos relevantes tanto para o trabalho como para a proteção social. É da maior importância assegurar uma coordenação adequada com o quadro da legislação laboral no qual a categorização da situação profissional é habitualmente estabelecida.

► O não reconhecimento da existência da relação de trabalho constitui um obstáculo ao acesso efetivo à proteção social e, em última análise, à formalização dos trabalhadores domésticos como trabalhadores dependentes.

### 4.1.2 Conceber e aplicar abordagens políticas e jurídicas eficazes para alargar a cobertura

Embora seja possível escolher o meio utilizado para garantir a cobertura legal dos trabalhadores domésticos, há algumas considerações importantes a ter em conta quando se trata de conceber estratégias de extensão. As normas internacionais, em particular os princípios que estabelecem (ver secção 1.2.), podem constituir um guia útil a este respeito.

**Regimes obrigatórios.** A CEACR salientou em vários relatórios que a possibilidade de cobertura voluntária da segurança social prevista na legislação nacional muitas vezes não se concretiza em cobertura efetiva e vai contra o princípio estabelecido pela Convenção n.º 189 de garantir um tratamento não menos favorável dos trabalhadores domésticos em relação a outras categorias de trabalhadores no domínio da segurança social. Com efeito, a prática comparativa internacional confirma que a natureza obrigatória da inscrição desempenha um papel fundamental no alargamento da cobertura. Os

regimes voluntários muitas vezes não conseguem incentivar/encorajar suficientemente a inscrição e resultam em taxas de cobertura de 10 por cento dos trabalhadores (OIT 2021c). A extensão da cobertura legal aos trabalhadores domésticos deve, por conseguinte, dar prioridade à inscrição obrigatória, especialmente quando esta é a abordagem adotada para outros trabalhadores por conta de outrem. Os dados disponíveis sugerem que esta é, de facto, a abordagem adotada na maioria dos países; 87,6 por cento dos países em análise abrangem os trabalhadores domésticos numa base obrigatória, pelo menos para um ramo da segurança social. Por exemplo, no Peru, desde 2020, os trabalhadores domésticos estão abrangidos numa base obrigatória por prestações de saúde e pensões.<sup>92</sup> É também o caso do México (ver caixa 4.6). No Paraguai, uma lei adotada em 2015 obrigou os empregadores a registar os trabalhadores domésticos e a contribuir em seu nome.<sup>93</sup> Do mesmo modo, na Tunísia, os empregadores devem registar o seu trabalhador doméstico no Fundo Nacional de Segurança Social no primeiro mês de emprego e pagar as contribuições devidas de acordo com os regulamentos relevantes.<sup>94</sup>

92 Peru, *Ley de las Trabajadoras y Trabajadores del Hogar (Ley No. 31047)*, 2020, art. 19.º.

93 Paraguai, Lei N.º 5407 sobre o trabalho doméstico, 2015, art. 18.º.

94 Tunísia, *Loi No. 2021-37 du 16 juillet 2021, relative à la réglementation du travail domestique*, artigos 4 e 20.

**► Caixa 4.6 Alargamento da cobertura obrigatória aos trabalhadores domésticos no México**

Até 2018, os trabalhadores domésticos eram objeto de uma cobertura voluntária no âmbito do sistema de segurança social gerido pelo Instituto Mexicano de Segurança Social (IMSS - *Instituto Mexicano del Seguro Social*). Além disso, a legislação previa um pacote limitado de prestações para os trabalhadores domésticos (prestações por velhice, invalidez e sobrevivência, bem como prestações em espécie em caso de doença, maternidade e acidentes de trabalho), excluindo-os, neste sentido, de várias prestações pecuniárias (prestações por doença, maternidade e acidentes de trabalho) e de certos serviços, incluindo prestações sociais e creches.

No entanto, em 2018, o Supremo Tribunal de Justiça da Nação (SCJN - *Suprema Corte de Justicia de la Nación*) considerou essas disposições discriminatórias e em violação do direito humano à segurança social em condições de igualdade, declarando-as inconstitucionais. Sublinhou que “o Estado tem o dever incontornável de mitigar a exclusão social e a pobreza de que são frequentemente vítimas os trabalhadores domésticos, gerando os meios necessários para dotar este grupo vulnerável de uma cobertura de segurança social adequada, acessível e suficiente para alcançar uma maior formalidade no setor laboral e, por outro lado, para permitir que estes trabalhadores desenvolvam um projeto de vida digno através do pleno acesso ao direito humano à segurança social”.

O SCJN mandou o IMSS para implementar um “programa piloto” que serviria de base para a conceção e implementação de um regime simplificado de segurança social para os trabalhadores domésticos num prazo razoável. De acordo com a decisão do tribunal, tal regime deve ter em conta as particularidades do trabalho doméstico e deve prever condições não menos favoráveis do que as previstas para os outros trabalhadores por conta de outrem, nomeadamente em termos de pacote de prestações.

Em 2019, seguindo a decisão do SCJN, tanto o artigo 337 (IV) da Lei Federal do Trabalho quanto o artigo 12 da Lei da Segurança Social foram alterados com o objetivo de incluir os trabalhadores domésticos na cobertura obrigatória, que compreende toda a gama de prestações. O IMSS também implementou o programa-piloto neste mesmo ano, com base num conjunto de regras gerais (ver jornal oficial de 3 de agosto de 2020).

A entrada em vigor das disposições que integram os trabalhadores domésticos no regime obrigatório de segurança social estava prevista para abril de 2022. Devem assegurar que os trabalhadores domésticos sejam cobertos numa base obrigatória e que o registo e o pagamento das contribuições sejam da exclusiva responsabilidade do empregador, devendo facilitar a inclusão dos trabalhadores domésticos com múltiplos empregadores. O exercício tem sido exemplar em termos de diálogo social, incluindo a participação de representantes do setor governamental e dos sindicatos dos trabalhadores domésticos, em conformidade com o n.º 2 do artigo 14.º da Convenção n.º 189, bem como de organizações internacionais, académicos, especialistas e organizações da sociedade civil.

**Fontes:** México, SCJN, *Amparo Directo* 9/2018, 2018; *Acuerdo número ACDO.AS2.HCT.220720/190.P.DIR*, 31 de agosto de 2020; Senado de la República, Legislatura LXV, Comissão do Trabalho e da Segurança Social, “Dictamen de las comisiones unidas de trabajo y previsión social para la igualdad de género y de estudios legislativos, segunda, en sentido positivo, con modificaciones a la iniciativa con ‘proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la ley del seguro social en materia de derechos de las personas trabajadoras del hogar’”; e *Gaceta del Senado LXV/1SPO-21/124107*, 2 de março de 2022.

**Integração nos mecanismos de segurança social existentes.**

Outra questão importante no que se refere ao alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores domésticos é procurar integrar esta categoria no mecanismo que cobre os demais trabalhadores, em vez de criar um novo regime ou fundo separado que cubra especificamente os trabalhadores domésticos. No entanto, é importante conceber as modalidades de prestações de modo a que sejam adaptadas às especificidades do trabalho doméstico e a que consigam ultrapassar os obstáculos a uma cobertura efetiva (descritos no cap. 3). Os Estados deveriam considerar a possibilidade de instituir mecanismos simplificados que permitam incluir os trabalhadores domésticos em grupos mais amplos, em vez de os isolar em fundos e regimes separados (para compreender melhor o que se entende por regimes gerais, regimes específicos e regimes simplificados ver caixa 4.7). Isto pode ser feito, por exemplo, ao incluir os trabalhadores domésticos no âmbito de aplicação da lei principal da segurança social, mas através de um capítulo separado que preveja as adaptações necessárias. Para o efeito, pode também ser criada uma nova lei sobre os trabalhadores domésticos, mas colocando-os sob a alçada do regime geral de segurança social aplicável a todos os trabalhadores. Estas modalidades simplificadas dizem respeito aos processos administrativos, em especial o registo e o pagamento e cobrança das contribuições (ver secção 4.2). Pode também tratar-se de modificar a forma como as prestações são calculadas ou começar por oferecer um pacote de prestações ligeiramente diferente para tornar a entrada dos trabalhadores domésticos mais acessível e, em seguida, trabalhar progressivamente no sentido de alargar a sua cobertura a uma cobertura mais uniforme, em conformidade com o objetivo de tratamento não menos favorável da Convenção n.º 189.

No entanto, é importante não subestimar os desafios enfrentados pelos governos e pelas administrações da segurança social quando confrontados com esta questão. De facto, muitos dos países com sistemas de proteção social desenvolvidos e elevados níveis de cobertura continuam a enfrentar desafios para garantir uma proteção laboral e social eficaz dos trabalhadores domésticos e para adaptar as suas políticas e quadros jurídicos para esse efeito. As questões de sustentabilidade financeira são complexas e significativas em termos práticos. Em muitos casos, o alargamento bem sucedido dos regimes de segurança social a segmentos mais vulneráveis exige um compromisso do governo, nomeadamente em termos financeiros, enquanto garante não só do princípio da sustentabilidade financeira, fiscal e económica, mas também da solidariedade no financiamento e do devido respeito pela justiça e equidade sociais. Isto é necessário para facilitar a inclusão do trabalho doméstico como parte de estratégias integradas que visam formalizar a economia. Em muitos casos, o alargamento da proteção social, incluindo aos trabalhadores domésticos, pode ser mais bem alcançado quando acompanhado de subsídios provenientes de receitas gerais que visam apoiar o alargamento da proteção social para categorias vulneráveis de trabalhadores e lançar uma dinâmica positiva a longo prazo no sentido do desenvolvimento sustentável (ver secção 4.3).

Os regimes de proteção social devem ser adaptados às especificidades do trabalho doméstico e abordar os obstáculos a uma cobertura efetiva.

**► Caixa 4.7 Implicações da utilização de regimes gerais, regimes especiais ou regimes simplificados para o alargamento aos trabalhadores domésticos**

A distinção entre regimes gerais e especiais pode, por vezes, ser enganadora. No contexto do presente relatório, entende-se por regime geral o regime principal que, em geral, é aplicado aos trabalhadores do setor privado, especialmente aos que trabalham a tempo completo. Estes regimes tendem a tornar-se mais abrangentes com o tempo, provavelmente em paralelo com a emergência de outras modalidades de emprego ou devido a um desejo de sistematizar e simplificar o sistema de proteção social. Isto deve-se, em parte, ao desejo de criar um maior partilha de riscos e economias de escala e de corrigir questões relacionadas com a sustentabilidade financeira, bem como de permitir uma melhor portabilidade para os trabalhadores com carreiras heterogéneas, ou seja, que se deslocam entre setores e entre modalidades de emprego.

O que se designa por “regime especial” é um regime que foi adotado tendo em conta um setor específico. Por exemplo, a maioria dos trabalhadores do setor público tem o seu próprio regime (e mesmo dentro deste setor, diferentes profissões têm o seu próprio regime, como juízes, professores, militares, etc.). Em muitos Estados, os mineiros, os trabalhadores ferroviários, etc., também têm o seu próprio regime especial, muitas vezes para proporcionar níveis de proteção mais elevados devido a condições de trabalho árduas, a uma elevada densidade sindical capaz de negociar condições mais favoráveis, etc. Estes regimes tendem a ser organizados através de uma lei distinta e a sua administração e financiamento são separados.

No entanto, esta distinção nem sempre é clara. Nalguns casos, pode haver uma lei distinta, mas a administração do regime pode ser feita pela mesma entidade que o regime geral e as contribuições destes trabalhadores e de outros trabalhadores por conta de outrem podem ter fundos separados ou ser fundidas com o mesmo financiamento. Noutros casos, apenas diferem as condições de acesso às prestações e/ou o pacote de prestações. Mesmo que tenha sido adotada uma lei distinta que regule especificamente as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos, tal não significa necessariamente que estes trabalhadores estejam abrangidos por um “regime específico” com o seu próprio órgão administrativo, as suas próprias regras e o seu próprio financiamento. Tal lei pode indicar que os trabalhadores domésticos devem ser abrangidos pelo regime de segurança social existente da mesma forma que os outros trabalhadores e/ou estabelecer regras simplificadas que procurem facilitar a aplicação dos regimes existentes, tanto na lei como na prática, aos trabalhadores domésticos.

Um dos principais desafios dos chamados “regimes especiais”, especialmente os que têm um mecanismo de financiamento distinto, é o facto de o seu financiamento não ser comum, mas sim limitado às contribuições feitas pelos empregadores e trabalhadores abrangidos pelo regime, para além de qualquer apoio fornecido pelo governo. Quando os trabalhadores abrangidos se encontram entre os segmentos mais vulneráveis da força de trabalho, isto pode conduzir a deficiências em termos de financiamento, bem como em termos de eficácia e adequação da proteção. Além disso, esta situação pode criar problemas de portabilidade, em que existem diferentes regimes para cobrir diferentes modalidades de emprego. Por outras palavras, as mudanças na situação profissional ou a existência de contratos simultâneos de diferentes modalidades de emprego podem traduzir-se numa dificuldade para os trabalhadores domésticos acumularem direitos e podem, por conseguinte, afetar a elegibilidade e/ou a adequação das prestações de segurança social. Estes regimes representam, por conseguinte, um desafio do ponto de vista dos princípios fundamentais das normas internacionais de segurança social - solidariedade social e financiamento coletivo - que sustentam o objetivo da proteção social universal.



Em suma, em conformidade com as normas e os princípios da OIT, as estratégias de extensão para os trabalhadores domésticos devem, portanto, procurar incluir os trabalhadores domésticos nos regimes gerais existentes, com base numa partilha de riscos ampla, mas através de mecanismos simplificados e não de regimes separados. Tal deverá ser feito, nomeadamente, através da conceção de regimes e mecanismos adaptados para o efeito, uma vez que permite uma melhor aplicação dos princípios da solidariedade, do financiamento coletivo e do tratamento não menos favorável, assegurando igualmente que a lei e a prática adaptem adequadamente as vias de acesso desses regimes para fazer face aos obstáculos reais e específicos enfrentados pelos trabalhadores domésticos.

#### **Lista de verificação: considerações para a inclusão dos trabalhadores domésticos na legislação da segurança social**

- Quais são os principais obstáculos no alargamento da cobertura legal aos trabalhadores domésticos? Estes estão completamente excluídos da cobertura?
- Os critérios utilizados para definir um “trabalhador” são demasiado restritivos? Se a definição de “trabalhador” constante da legislação exclui, na prática, muitos trabalhadores domésticos, como poderia ser adaptada para os abranger de forma mais eficaz? Como garantir a coerência jurídica entre o quadro jurídico do trabalho e o da proteção social, incluindo, mas não se limitando, às definições jurídicas? Que medidas adicionais seriam necessárias para facilitar a cobertura pela segurança social de um grupo mais alargado de trabalhadores domésticos?
- Se existirem limiares legais no que respeita ao número mínimo de horas de trabalho por dia, semana ou mês, estes poderão ser reduzidos? Poderão ser tomadas medidas que permitam o reconhecimento do número total de horas de trabalho efetuadas para mais do que um empregador?
- O quadro jurídico incluirá os trabalhadores domésticos no regime já em vigor para os outros trabalhadores? O quadro jurídico prevê um regime simplificado para os trabalhadores domésticos? Como é que o quadro jurídico abordará a necessidade de adaptações? Será isto feito através da alteração da legislação existente ou através da adoção de nova legislação? Como será assegurada a coerência jurídica?
- A legislação obriga os agregados familiares que empregam trabalhadores domésticos a registá-los no instituto de segurança social?
- Se a legislação exclui os trabalhadores migrantes, que medidas podem ser adotadas para eliminar a discriminação e garantir a igualdade de tratamento?

Fonte: Adaptado de OIT (2021c), 83.



## 4.2 Facilitar o acesso à proteção social através da eliminação das barreiras administrativas

Mesmo quando existe cobertura legal, é em grande parte o registo dos trabalhadores domésticos que desencadeia o reconhecimento dos direitos e obrigações estabelecidos no quadro jurídico da segurança social, incluindo a obrigação de pagar contribuições. É também o registo que permite a obtenção de dados estatísticos sobre a cobertura efetiva da proteção social (ver secção 2.2). No entanto, os processos de registo podem ser difíceis e mal adaptados à realidade do trabalho doméstico. Em particular, os empregadores são agregados familiares e podem ter lacunas de conhecimento sobre as obrigações estabelecidas no âmbito do sistema de segurança social, bem como capacidade administrativa e tempo limitados para lidar com procedimentos de registo complexos e morosos (ver secção 3.2).

Isto é relevante porque, nos sistemas contributivos de proteção social, em particular, os procedimentos administrativos são da responsabilidade do empregador: os empregadores são responsáveis pelo seu próprio registo e pelo registo dos

seus trabalhadores e por cancelar o registo, bem como por efetuar alterações ao salário declarado, entre outros procedimentos. Se não forem adaptados ao setor, o tempo e os recursos investidos nos procedimentos administrativos de registo e no pagamento periódico das contribuições podem gerar custos de transação significativos que podem desincentivar o registo (OIT 2021c). Tendo em conta as características específicas dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores, bem como os desafios acima descritos (ver cap. 3), alguns países envidaram esforços para simplificar os procedimentos administrativos. É importante realizar a análise necessária a nível nacional, a fim de identificar as barreiras e os desafios específicos que os trabalhadores domésticos enfrentam no acesso às medidas de proteção social disponíveis para outros trabalhadores. Os decisores políticos devem considerar uma série de instrumentos qualitativos e quantitativos. Alguns Estados recorreram à ciência comportamental para este efeito (ver caixa 4.8).

### ► Caixa 4.8 A ciência comportamental como meio de identificação das barreiras e fatores que facilitam o registo

O domínio das ciências comportamentais tem sido cada vez mais aplicado às políticas públicas nos domínios da saúde, da riqueza e do bem-estar. No âmbito do registo na segurança social, a ciência comportamental pode ser utilizada para diagnosticar algumas das barreiras comportamentais ao registo e identificar quaisquer áreas de encargos administrativos indevidos ou “sludge” (Sunstein 2021). Os diagnósticos podem ajudar a determinar, por exemplo, se as barreiras provêm de normas sociais (o que toda a gente parece fazer), de preocupações com os custos, da ênfase nas necessidades presentes em detrimento das futuras ou de outros preconceitos comportamentais. A OIT prestou apoio à realização de diagnósticos deste tipo na Argentina, Guatemala e Zâmbia, por exemplo, ajudando os decisores políticos a identificar medidas, com uma boa relação custo-eficácia, para enfrentar os desafios.

Os conhecimentos comportamentais gerados a partir do diagnóstico podem então ser utilizados para conceber intervenções, tais como sistemas simplificados e de fácil utilização ou campanhas de comunicação com base em comportamentos. Por exemplo, na Argentina, o Ministério do Trabalho utilizou conhecimentos comportamentais para promover o cumprimento do registo na segurança social. Um diagnóstico, que incluiu discussões de

grupo com os trabalhadores domésticos e os seus empregadores, revelou que a maioria dos empregadores se considerava um bom empregador e não via o emprego informal como um afastamento dessa imagem; pelo contrário, os empregadores justificavam o seu incumprimento afirmando que era da preferência dos seus trabalhadores domésticos não estarem registados no sistema de segurança social. Por sua vez, as discussões de grupo com os trabalhadores domésticos revelaram que, na maioria dos casos, estes desejavam ter um emprego formal.

Foi redigida e enviada uma carta, com base em comportamentos, aos agregados familiares acima de um determinado rendimento, recordando-lhes a sua obrigação de se inscreverem e fornecendo-lhes as informações necessárias para o fazerem. A carta utilizou os conhecimentos comportamentais que emergiram do diagnóstico para reforçar a identidade dos empregadores enquanto bons empregadores e chamou a atenção para o facto de o emprego informal não ser um comportamento consistente com o de um bom empregador. Cerca de 173 022 agregados familiares foram distribuídos aleatoriamente entre um grupo de controlo e um grupo de tratamento. A carta teve um impacto positivo estatisticamente significativo de 0,23 por cento: uma média de mais dois agregados familiares por cada 1 000 registaram os seus trabalhadores domésticos após receberem a carta, o que representa um aumento de 8,9 por cento na taxa de registo, em comparação com o grupo de controlo.

**Fonte:** Sunstein (2021); e Ohaco e Vello (2019).

**Centralização dos processos de cobrança de contribuições.** Existe um amplo consenso sobre a necessidade de estabelecer mecanismos de cobrança únicos e centralizados, dadas as suas vantagens em relação aos sistemas descentralizados ou fragmentados. Em geral, os sistemas de registo e de cobrança são igualmente integrados para facilitar o registo e a cobrança das contribuições.

A centralização do processo de cobrança numa única instituição foi implementada com sucesso principalmente em países de rendimento mais elevado, como a Irlanda, a Suécia e o Reino Unido, bem como em alguns países de rendimento médio, incluindo a Costa Rica e o Uruguai (AISS 2011). O sistema pode funcionar na mesma instituição que concede as prestações de segurança social ou numa entidade independente. Por exemplo, no Uruguai, o Banco de Segurança Social e o Banco de Seguros do Estado assinaram um acordo que simplifica o procedimento de acesso ao seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais, facilitando o cumprimento da Lei n.º 16.074 por parte dos empregadores. Como resultado, desde janeiro de 2014, o custo do seguro de acidentes de trabalho está automaticamente incluído nas obrigações decorrentes da instituição de segurança social (BPS) e não exige qualquer procedimento adicional por parte do empregador (BPS 2021). Existe um sistema semelhante em França (ver caixa 4.13).

▲ A criação de mecanismos centralizados de cobrança de contribuições beneficia as instituições, os trabalhadores domésticos e os seus empregadores.

O estabelecimento de um modelo centralizado beneficia tanto as instituições como os segurados. Não só facilita o processo de deteção de irregularidades, tais como a evasão e o registo múltiplo, como também ajuda a controlar a fraude. Além disso, facilita as economias de escala ao centralizar a gestão de ambas as atividades (registo e cobrança), a fim de evitar duplicações dispendiosas, que são bastante comuns em administrações fragmentadas (Durán Valverde 2012). Estes mecanismos, aplicáveis através de um modelo centralizado, apresentam vantagens adicionais, nomeadamente a possibilidade de as instituições de segurança social cruzarem informação, especialmente com os ministérios das finanças. Outra vantagem é o facto de facilitarem a aplicação de incentivos fiscais quando estes existem.

**Aproveitamento da tecnologia.** Alguns países recorreram intensivamente à tecnologia para simplificar e agilizar os procedimentos de registo e pagamento, de modo a facilitar o acesso aos serviços de proteção social e incentivar o seu cumprimento. As instituições de segurança social devem considerar, sempre que possível, a adoção progressiva de soluções digitais inovadoras, como a utilização de SMS ou de aplicações digitais para o registo, a cobrança de contribuições e/ou a concessão de prestações, respeitando simultaneamente os princípios da proteção de dados e da privacidade (OIT 2021a). Por exemplo, na Argentina, um sistema simplificado de registo em linha permite o registo dos trabalhadores domésticos e a gestão das suas contribuições para a segurança social e das suas folhas de vencimento. No México, um projeto-piloto incluiu a conceção de um sistema de registo eletrónico

para promover a formalização dos trabalhadores domésticos. Foram implementados mecanismos semelhantes na região da América Latina e das Caraíbas, incluindo na Costa Rica, onde o Instituto de Segurança Social da Costa Rica lançou, em 2017, uma plataforma em linha para os empregadores de trabalhadores domésticos (ver caixa 4.9).

As aplicações móveis são cada vez mais utilizadas para permitir que os empregadores administrem o registo dos seus trabalhadores, paguem as contribuições, alterem os salários declarados e atualizem as informações, entre outras funções, a partir dos seus telefones inteligentes. Por exemplo, na Turquia, o registo e o pagamento das contribuições pode ser feito através da Internet ou ao enviar uma mensagem SMS para as instituições de segurança social.<sup>95</sup>

#### ► Caixa 4.9 Sistema de registo eletrónico para os trabalhadores domésticos na Costa Rica

A Costa Rica criou um “escritório virtual” para facilitar o registo dos empregadores e a inscrição dos seus trabalhadores domésticos no Instituto de Segurança Social da Costa Rica. A plataforma permite que os empregadores acedam a vários serviços em linha (incluindo o registo/inscrição de trabalhadores domésticos e o pagamento de contribuições para a segurança social), comuniquem e consultem incapacidades temporárias para o trabalho e notifiquem a instituição quando a relação laboral termina.

Para dar a conhecer aos empregadores as diferentes funcionalidades do escritório virtual, a instituição elaborou tutoriais passo a passo, permitindo simultaneamente que os empregadores que necessitem de mais orientações marquem uma formação presencial sobre a utilização correta da aplicação.



Ver Costa Rica, CCSS, «Oficina Virtual: Tutorial de Trabajadora Doméstica», vídeo do YouTube, 2017.

Fonte: CCSS, «Oficina Virtual: Preguntas frecuentes».

95 Tal como referido pelo Governo no contexto do artigo 19.º da Constituição da OIT.

**Implementação de sistemas de cheques-serviço.** Outra forma de reduzir a carga administrativa é simplificar os procedimentos. Os sistemas de cheques-serviço, como os implementados na Bélgica e em França, revelaram-se úteis não só para simplificar estes procedimentos administrativos, mas também para assegurar a sua adaptação a circunstâncias específicas, como as dos trabalhadores domésticos que trabalham a tempo parcial (especialmente nas Américas, na Europa e na Ásia Central) ou que têm vários empregadores com capacidades administrativas limitadas (caixas 4.11 e 4.13).

Estes sistemas são polivalentes. Os cheques podem ser utilizados pelos empregadores tanto para declarar os serviços prestados pelo trabalhador como para pagar aos trabalhadores à hora ou ao dia de trabalho. Em particular, as entidades que prestam este serviço assumem a responsabilidade de registar o trabalhador doméstico junto dos vários organismos de segurança social. Comprometem-se igualmente a pagar a estas entidades as taxas de contribuição legalmente exigidas, calculando em seu nome as deduções contributivas necessárias em função das horas declaradas. Em alguns casos, também pagam diretamente aos trabalhadores domésticos os salários devidos. Além disso, fornecem frequentemente contratos de trabalho normais para ajudar

a formalizar a relação de trabalho e a identificar os salários adequados. Por todas estas razões, estes sistemas são reconhecidos por simplificarem os procedimentos de registo e de pagamento das contribuições para os empregadores, reduzindo assim a carga administrativa e os custos de transação e promovendo o registo (ver caixa 4.10).

Os cheques-serviço também podem fornecer incentivos fiscais aos empregadores para encorajar o registo e a formalização (ver abaixo). Nalguns países, os mecanismos de cobrança da segurança social estão integrados nos de cobrança de impostos, o que pode ser vantajoso, uma vez que a cobrança das contribuições para a segurança social está centralizada nos departamentos do Tesouro ou nos ministérios das finanças (como em França, no caso dos trabalhadores por conta própria).

Outros países que implementaram cheques-serviço para facilitar o registo e o pagamento de contribuições em nome dos trabalhadores domésticos incluem a Bélgica, o Canadá (Quebeque), a Finlândia, a França, a Alemanha, a Itália, os Países Baixos e a Suíça (cantão de Genebra). O caso do cantão de Genebra é de salientar, uma vez que abrange os trabalhadores migrantes não documentados (EFFAT 2021).

#### ► Caixa 4.10 Impacto do sistema de cheques-serviço na Áustria

Na Áustria, está em vigor um sistema de cheques-serviço, segundo o qual os agregados familiares pagam mais 2 por cento do valor do cheque como contribuição para a segurança social para cobrir o seguro de acidentes dos seus trabalhadores domésticos e os custos administrativos. A introdução do sistema de cheques-serviço para os agregados familiares terá contribuído para formalizar a relação contratual entre alguns agregados familiares e os trabalhadores domésticos. Desde a sua introdução em 2006, o número de utilizadores do sistema de cheques aumentou de 2 317 agregados familiares em 2006 para 13 278 agregados familiares em 2017, enquanto o número de trabalhadores dos serviços pessoais e domésticos aumentou de 2 038 trabalhadores em 2006 para 10 881 trabalhadores em 2017. De acordo com a Associação de Seguros dos Trabalhadores Ferroviários e Mineiros, responsável pela aplicação do regime, os cheques-serviço para agregados familiares levaram à formalização de 1,55 milhões de horas de trabalho entre 2006 e 2013, com um custo médio por hora de 11 euros.

No entanto, na Áustria, a cobertura limita-se ao seguro de emprego, pelo que não há cobertura ao abrigo dos regimes de saúde, de pensão ou de desemprego. Contudo, se um trabalhador doméstico tiver vários empregadores cujos pagamentos combinados excedam o limiar de rendimento estabelecido (485,85 euros por mês), está sujeito ao seguro obrigatório de saúde e de pensão.

**Fonte:** Áustria, Österreichs digitales Amt, "[Dienstleistungsscheck \(Arbeitsverhältnisse in privaten Haushalten\) – All-gemeines und Sozialversicherung](#)", e Bundesministerium Arbeit, "[Dienstleistungsscheck](#)".

**Estabelecimento de presunções.** Para enfrentar as dificuldades em garantir a cobertura da segurança social para os trabalhadores domésticos, alguns países implementaram estratégias para melhorar e facilitar a sua identificação e registo.

Uma inovação para a inclusão dos trabalhadores domésticos na segurança social é o estabelecimento de uma presunção baseada no rendimento presumido dos agregados familiares. A instituição de gestão da segurança social presume que um agregado familiar é empregador de um trabalhador doméstico quando os rendimentos do agregado familiar declarados nas declarações fiscais ultrapassam um limiar fixo. Neste caso, a administração comunica ao respetivo agregado familiar que presume que este emprega um trabalhador doméstico, pelo que lhe cobrará as respetivas contribuições para a segurança social. Se o agregado familiar não for um empregador, o chefe de família deve demonstrar à administração que não é empregador

através de certos critérios de verificação, como o rendimento mensal. Para aplicar esta disposição, a instituição em causa deve dispor de um apoio jurídico sólido para poder enviar notificações e determinar as contribuições presumidas. Além disso, é essencial uma estreita coordenação entre as instituições de segurança social e a autoridade fiscal, a fim de obter informações sobre os rendimentos declarados pelos indivíduos e pelos agregados familiares (ver secção 4.4.).

Na Argentina, a Administração Federal de Recitas Públicas (AFIP - Administración Federal de Ingresos Públicos) incorporou um regime presuntivo em 2013 (Lei 26.844), que autoriza os inspetores tributários da AFIP a visitar residências onde se presume haver trabalhadores domésticos não declarados. A taxa de não registo é de quase 77 por cento, colocando cerca de 1 milhão de trabalhadores domésticos na economia informal.<sup>96</sup>

#### Lista de verificação: considerações para a facilitação do acesso dos trabalhadores domésticos à proteção social através da eliminação de barreiras administrativas

- Existem investigações e/ou estudos que tenham identificado quais são as barreiras administrativas específicas que impedem a extensão efetiva da segurança social aos trabalhadores domésticos? É possível realizar alguma investigação e/ou estudo? As organizações de empregadores e de trabalhadores domésticos foram/podem ser envolvidas e/ou consultadas?
- Quais são as barreiras administrativas específicas que os trabalhadores domésticos e os empregadores enfrentam no que respeita ao registo e a outros procedimentos administrativos?
- Como facilitar o acesso e o registo nos sistemas de segurança social tanto para os empregadores como para os trabalhadores domésticos? Como podem os procedimentos administrativos ser adaptados às necessidades e circunstâncias dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores, por exemplo, ao facilitar o acesso e simplificar os procedimentos?
- Como pode o quadro jurídico apoiar o registo dos trabalhadores domésticos (por exemplo, através de presunções)?
- Existem mecanismos para centralizar a cobrança de contribuições e estes podem ser aplicados ao setor do trabalho doméstico? São necessárias algumas adaptações?
- Nos casos em que ainda não existem processos de cobrança centralizados, é possível testar um sistema para o setor do trabalho doméstico?

- Existem oportunidades de aproveitar as tecnologias para simplificar e agilizar os procedimentos de registo e de pagamento das contribuições, como os telemóveis, as aplicações digitais, etc.? São necessárias algumas adaptações para o setor?
- Pode ser implementado um sistema de cheques-serviço para o setor? Quais seriam as modalidades do sistema de cheques-serviço? Quem o desenvolveria e implementaria? Pode ser associado a outras estratégias e, em caso afirmativo, a que estratégias?

Fonte: adaptado de OIT (2012c).

## 4.3 Facilitar o pagamento das contribuições e desenvolver mecanismos de financiamento adequados

Uma das principais razões para a fraca cobertura efetiva dos trabalhadores domésticos é a falta de pagamento ou o pagamento inconsistente das contribuições. Esta situação é o resultado direto de rendimentos baixos e voláteis e de uma capacidade contributiva limitada (ver cap. 3). Para além da criação de mecanismos que facilitem o pagamento das contribuições, alguns dos quais já foram descritos acima, é também importante adaptar a forma como as contribuições são determinadas e considerar a possibilidade de oferecer incentivos fiscais e subsídios, especialmente no caso de trabalhadores domésticos com uma capacidade contributiva limitada.

Como já foi referido, os esforços para integrar o setor do trabalho doméstico nos regimes de segurança social apresentam desafios, nomeadamente a limitada capacidade contributiva do setor. As particularidades da relação de trabalho, nomeadamente o facto de a entidade patronal ser muitas vezes um agregado familiar ou um indivíduo, podem constituir um obstáculo em termos de capacidade contributiva, afetando por vezes a vontade das entidades patronais de assumirem a sua responsabilidade. Além disso, o facto de os trabalhadores domésticos terem salários e horários de trabalho voláteis e poderem trabalhar para vários empregadores torna o pagamento das contribuições ainda mais difícil. Foram desenvolvidas várias abordagens para fazer face às dificuldades da

► É importante considerar incentivos fiscais e subsídios para aumentar a cobertura efetiva dos trabalhadores domésticos.

oscilação dos rendimentos e ao desafio de estimar os rendimentos exatos para efeitos de cálculo das taxas de contribuição. Estas abordagens visam reduzir as informações que devem ser fornecidas pelo segurado ou pela entidade patronal e, assim, facilitar ou eliminar a preparação de declarações, facilitando simultaneamente o cálculo e o registo das contribuições (OIT 2021c).

Uma possível solução que aborda o custo real e a capacidade de pagar contribuições é a utilização de categorias de contribuição que permitem a diferenciação de acordo com a capacidade contributiva do trabalhador doméstico, sem necessariamente exigir uma prova exata do nível de rendimento (Durán Valverde et al. 2013).<sup>97</sup> Juntamente com a criação de outros incentivos à inscrição, incluindo incentivos fiscais, tal pode influenciar favoravelmente a taxa efetiva de registo. De acordo com os princípios de solidariedade e equidade, as disposições contributivas diferenciadas não devem afetar o tipo ou

97 Ver também OIT (2021c), cap. 5.

o montante das prestações de que beneficiam os trabalhadores domésticos. Os governos também podem assumir um papel fundamental na subvenção das contribuições (ver abaixo).

As disposições contributivas diferenciadas são aplicadas principalmente através de dois mecanismos: (1) redução da taxa de contribuição ou do montante das contribuições para os diferentes regimes de segurança social; ou (2) aplicação de uma forma alternativa de determinação das contribuições adaptada à situação dos trabalhadores domésticos; por exemplo, alguns sistemas calculam as contribuições com base no salário horário, no salário semanal ou nos intervalos de horas trabalhadas, como na Argentina ou na Itália, a fim de permitir uma maior flexibilidade na aplicação do mecanismo em casos de emprego a tempo parcial ou com vários empregadores.

**Contribuições determinadas em função do tempo de trabalho.** Em Itália, o Instituto Nacional de Segurança Social (INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) estabeleceu uma disposição contributiva baseada no salário horário (ver tabela 4.1). As contribuições são montantes absolutos expressos em euros. Esta disposição é diferente da aplicável à maioria dos trabalhadores italianos,

que, ao contrário dos trabalhadores domésticos, contribuem com base no salário nominal declarado e na taxa de contribuição (contribuição combinada do empregador e trabalhador). Por exemplo, se um trabalhador doméstico em Itália ganhasse 10 euros por hora em 2021, a taxa de contribuição por hora trabalhada seria de 1,97 euros, a pagar conjuntamente pelo trabalhador e pelo empregador. De acordo com esta disposição, quanto mais elevado for o salário horário do trabalhador doméstico, mais elevada será a taxa de contribuição. Isto cria uma escala progressiva para o financiamento da segurança social. O INPS estabeleceu uma categoria contributiva adicional para os trabalhadores domésticos que trabalham mais de 24 horas por semana, prevendo uma taxa de contribuição ainda mais baixa, a fim de criar incentivos para que os empregadores contratem trabalhadores domésticos por mais horas. Além disso, as contribuições obrigatórias pagas pelos trabalhadores domésticos podem ser deduzidas dos rendimentos da entidade patronal até um montante máximo de 1 549,36 euros por ano e a entidade patronal deve conservar os recibos das folhas de vencimento do INPS. O montante dedutível máximo é fixo e não varia em função dos rendimentos declarados.<sup>98</sup>

► **Tabela 4.1 Itália: Taxa contributiva para os trabalhadores domésticos com base no salário horário, 2021 (em euros)**

| Salário horário                         | Total       | Empregador  | Trabalhador |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Até 8,10 euros                          | 1,43 (1,53) | 1,07 (1,17) | 0,36        |
| Mais de 8,10 euros e até 9,86 euros     | 1,62 (1,73) | 1,21 (1,32) | 0,41        |
| Mais de 9,86 euros                      | 1,97 (2,11) | 1,48 (1,62) | 0,49        |
| Mais de 24 horas de trabalho por semana | 1,04 (1,12) | 0,78 (0,86) | 0,26        |

**Notas:** As contribuições horárias totais e patronais indicadas entre parênteses aplicam-se aos contratos de trabalho a termo (exceto para a substituição temporária de um trabalhador doméstico ausente).

A disposição contributiva tem uma característica especial para o financiamento das prestações familiares: quando o trabalhador é cônjuge da entidade patronal ou coabita com esta, a contribuição da entidade patronal é mais elevada.

**Fonte:** INPS, 2022.

Existe um mecanismo semelhante na Irlanda, onde os trabalhadores pagam diferentes taxas de contribuição em função dos seus rendimentos semanais (ver tabela 4.2).

<sup>98</sup> Itália, Lei 92/2012, art. 2.º, parágrafo 28.

► **Tabela 4.2 Irlanda: Taxa de contribuição para os trabalhadores domésticos com base no salário semanal, 2021 (em euros)**

| Salário semanal                   | Total (percentagem) | Empregador (percentagem) | Trabalhador (percentagem) |
|-----------------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------------|
| De 38 a 352 euros por semana      | 8,8                 | 8,8                      | -                         |
| Mais de 352 euros e até 398 euros | 12,8                | 8,8                      | 4                         |
| Más de 398 euros                  | 15,05               | 11,05                    | 4                         |

**Nota:** as taxas de contribuição indicadas aplicam-se a todos os contribuintes do escalão A e não apenas aos trabalhadores domésticos (o escalão A inclui os trabalhadores com menos de 66 anos de idade que exercem uma atividade industrial, comercial e de serviços e que têm uma remuneração contabilizada igual ou superior a 38 euros por semana, de todos os empregos, bem como os funcionários públicos contratados a partir de 6 de abril de 1995).

**Fonte:** Irlanda, Collector General's Division, 2021.

#### **Contribuições determinadas em função da idade.**

Para além do ajustamento das taxas de contribuição à base horária, as contribuições podem também ser diferenciadas em função da idade. Os trabalhadores mais velhos são frequentemente substituídos por trabalhadores mais jovens, nomeadamente em profissões como o trabalho doméstico, em que as condições e o esforço físico exigidos são importantes em termos de produtividade. Alguns sistemas de segurança social optaram por implementar disposições contributivas com diferentes taxas de contribuição em função da idade do trabalhador, que favorecem os trabalhadores mais velhos, a fim de desencorajar esta prática, dando aos empregadores uma vantagem contributiva quando contratam trabalhadores mais velhos.

Por conseguinte, a aplicação deste mecanismo diferenciado cria uma prestação contributiva de solidariedade entre os grupos etários: os trabalhadores mais jovens contribuem com base numa taxa de contribuição mais elevada do que os trabalhadores que estão mais próximos da idade da reforma.

A utilização da prestação contributiva diferenciada por idade pode variar consoante os sistemas. Por exemplo, na Finlândia, as contribuições para o seguro de pensão da entidade patronal dependem da idade e do sexo do trabalhador (parte dos trabalhadores) e da idade do trabalhador (parte da entidade patronal). A legislação estabelece uma disposição contributiva para a parte das entidades patronais com base em três grupos etários, desde

os 53 anos ou menos até aos trabalhadores com mais de 63 anos. Para os grupos mais jovens e mais velhos, é aplicada uma taxa de contribuição de 7,15 por cento, enquanto a taxa é de 8,65 por cento para os trabalhadores de meia-idade (53 a 62 anos).

Da mesma forma, na Argentina, a ANSES estabeleceu uma disposição contributiva diferenciada para os trabalhadores domésticos (tabela 4.3), que combina uma disposição salarial horária com uma disposição baseada na idade, que utiliza montantes absolutos de contribuições expressos em pesos argentinos e não em taxas de contribuição. As contribuições são da exclusiva responsabilidade da entidade patronal.

A ANSES define três grupos etários: maiores de 18 anos; 16 a 18 anos; e reformados. Esta disposição não prevê contribuições diferenciadas, mas nem todos os grupos etários estão cobertos por todos os regimes. Por exemplo, os trabalhadores com idades compreendidas entre os 16 e os 18 anos não contribuem para o sistema de pensões e os trabalhadores domésticos reformados estão excluídos do seguro de saúde, uma vez que recebem prestações médicas do Instituto Nacional de Serviços Sociais para Reformados e Pensionistas (PAMI - *Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*).<sup>99</sup>

99 O PAMI é um instituto público de seguro de saúde descentralizado do Ministério da Saúde. Para mais informações, ver Argentina, "INSSJP".

► **Tabela 4.3 Argentina: Taxa contributiva para os trabalhadores domésticos com base no salário horário e na idade do trabalhador (contribuições fixas, em pesos argentinos por mês), 2021**

| Idade e horas trabalhadas por semana            | Total    | Seguro de saúde | Sistema de pensões | Prestações por acidentes de trabalho |
|-------------------------------------------------|----------|-----------------|--------------------|--------------------------------------|
| Trabalhadores com mais de 18 anos               |          |                 |                    |                                      |
| < 12 horas                                      | 667,08   | 144,04          | 50,84              | 472,20                               |
| 12 a 15 horas                                   | 1 064,46 | 266,91          | 101,66             | 695,89                               |
| 16 horas ou mais                                | 2 943,36 | 1 775,18        | 148,28             | 1 019,90                             |
| Trabalhadores com menos de 18 e mais de 16 anos |          |                 |                    |                                      |
| < 12 horas                                      | 616,24   | 144,04          | –                  | 472,20                               |
| 12 a 15 horas                                   | 962,80   | 266,91          | –                  | 695,89                               |
| 16 horas o más                                  | 2 795,08 | 1 775,18        | –                  | 1 019,90                             |
| Trabalhadores reformados                        |          |                 |                    |                                      |
| < 12 horas                                      | 523,04   | –               | 50,84              | 472,20                               |
| 12 a 15 horas                                   | 797,55   | –               | 101,66             | 695,89                               |
| 16 horas ou mais                                | 1 168,18 | –               | 148,28             | 1 019,90                             |

Fonte: AFIP, «Aportes, contribuciones y A.R.T».

**Contribuições determinadas em função da composição do agregado familiar.** Uma medida relacionada com o financiamento é a diferenciação das contribuições em função da composição do agregado familiar do trabalhador, sendo que as contribuições variam se o trabalhador tiver cônjuge ou filhos.

No Sistema Nacional de Seguro de Saúde do Uruguai, as contribuições dos trabalhadores para a segurança social dependem da composição do agregado familiar do trabalhador. Em 2020, a taxa de base era de 3 por cento e as taxas adicionais variavam entre 0 por cento (no caso de um trabalhador sem cônjuge ou companheiro(a) em coabitação, com um salário inferior a 11 297,50 pesos uruguaios (Ur\$)) e 5 por cento (no caso de um trabalhador com cônjuge ou companheiro(a) em coabitação e filho(s) e com um salário superior a 11 297,50 Ur\$). É evidente que esta medida visa promover a formalização e o emprego de trabalhadores domésticos mais jovens.

**Deduções ou isenções do pagamento de contribuições.** Os trabalhadores domésticos podem ter dificuldade em pagar as contribuições devido aos seus baixos rendimentos e meios de subsistência vulneráveis. Alguns regimes de segurança social isentam os empregadores do pagamento das contribuições dos trabalhadores domésticos em determinadas circunstâncias. Nalguns casos, os empregadores têm de assumir a totalidade das contribuições para a segurança social.

O Instituto de Segurança Social da Costa Rica (CCSS – *Caja Costarricense de Seguro Social*) aplica uma contribuição baseada num salário mínimo contributivo, que era de 293 132 colones costarriquenhos em 2020. De acordo com este sistema, se o salário declarado for inferior ao salário mínimo contributivo (que é diferente do salário mínimo), a entidade patronal é responsável pelo pagamento da diferença entre o salário declarado e o salário mínimo contributivo em vigor. É importante notar que esta estratégia contributiva deve ser adaptada à capacidade contributiva dos empregadores de trabalhadores domésticos e avaliada com base

nos dados disponíveis sobre o rendimento do agregado familiar.

Além disso, alguns países de elevado rendimento estabeleceram isenções contributivas para os empregadores que tenham cumprido determinados requisitos prévios, tais como ter mais de uma certa idade (por exemplo, 70 anos), ser definido como socioeconomicamente vulnerável e ser beneficiário de assistência social, entre outros. Isto facilita a prestação de serviços às populações vulneráveis e ajuda a reduzir as lacunas nos serviços de cuidados prestados pelo Estado, entre outros objetivos.

**Incentivos fiscais.** Os agregados familiares que suportam o custo da contratação de trabalhadores domésticos, quer diretamente quer através de um prestador de serviços, não têm um ganho económico ou um interesse comercial associado às tarefas executadas pelo trabalhador. Nestas circunstâncias, os incentivos fiscais para favorecer a inscrição podem desempenhar um papel

importante. Vários países utilizam esta estratégia em diferentes graus, nomeadamente através de:

- implementação das contribuições dos empregadores como despesas dedutíveis nos impostos sobre o rendimento (alguns países, como a Alemanha, o Luxemburgo<sup>100</sup> e a França (ver caixa 4.13) estabeleceram limites para o montante das despesas dedutíveis);
- redução da taxa de imposto para a entidade patronal quando o contrato de trabalho doméstico é celebrado a tempo completo;
- redução de uma percentagem das contribuições para os empregadores que tenham efetuado pagamentos atempados durante um determinado período;
- redução da taxa de contribuição para os empregadores que participam no sistema de cheques-serviço, como em França e na Bélgica (caixas 4.11 e 4.13)

#### ► Caixa 4.11 Incentivos fiscais para os utilizadores do sistema de cheques-serviço na Bélgica

Na Bélgica, os incentivos fiscais são concedidos através de um sistema de cheques-serviço conhecido como *titres-services*, que foi introduzido em 2004 por iniciativa do Governo. Ao contrário de outros países, os trabalhadores domésticos são frequentemente contratados por uma agência de trabalho temporário (o empregador formal), enquanto os agregados familiares são considerados utilizadores dos serviços da agência. O sistema de cheques-serviço é gerido por uma empresa privada (Sodexo). Do ponto de vista fiscal, os utilizadores podem beneficiar de uma dupla vantagem: um desconto de 30 por cento na compra de cheques (até uma franquia anual de 1 400 euros) e uma redução nominal suplementar de 0,9 euros em cada cheque para os primeiros 156 cheques. Entre 2008 e 2011, o número de utilizadores de *titres-services* aumentou de 557 482 para 834 959, enquanto o número de trabalhadores ao abrigo do regime aumentou de 103 437 para 149 827; no mesmo período, cerca de 17 por cento dos agregados familiares belgas utilizaram cheques *titres-services*.

Fonte: (OIT 2021c, 177) com base em (OIT 2016a).

100 Os contribuintes podem efetuar uma dedução fiscal fixa máxima de 450 euros por mês ou 5400 euros por ano. A dedução fiscal fixa não pode exceder os custos efetivamente suportados. Para mais informações, ver Luxemburgo, Guichet.lu, "[Requesting a Tax Allowance for Extraordinary Expenses](#)".

**Subsídios governamentais.** A adaptação da cobrança de contribuições pode contribuir significativamente para facilitar a cobertura dos trabalhadores domésticos, mas pode não ser suficiente por si só, especialmente no caso de trabalhadores e empregadores com uma capacidade contributiva limitada. A extensão efetiva da proteção social exige também vontade política e compromissos financeiros. Os subsídios governamentais são um mecanismo importante para fazer face à baixa capacidade contributiva no setor do trabalho doméstico. As transferências governamentais podem ser concebidas para subsidiar as contribuições de todos os trabalhadores domésticos ou apenas daqueles com uma baixa capacidade contributiva. Neste último caso, os níveis de subsídios podem variar numa relação inversa com a capacidade contributiva; por outras palavras, os trabalhadores com menores rendimentos - e os seus empregadores - beneficiam ao receberem um nível mais elevado de subsídios. Esta estratégia exige medidas eficazes de controlo dos pagamentos das contribuições, a fim de evitar que os empregadores declarem os salários abaixo do seu valor para beneficiarem injustamente dos subsídios. É igualmente importante que os regimes subsidiados incluam os migrantes.<sup>101</sup>

Em todos os casos, os subsídios destinam-se a criar mais incentivos para a inscrição na segurança social, reduzindo a carga contributiva. Em função do modelo escolhido, a prática internacional indica que os subsídios podem favorecer tanto os trabalhadores como os empregadores ou apenas os trabalhadores.

Os subsídios podem fazer parte de uma estratégia que inclua todos os trabalhadores (e trabalhadores por conta própria) ou apenas grupos difíceis de abranger, como os trabalhadores domésticos. Por exemplo, na Costa Rica, foi criado um subsídio para os trabalhadores a tempo parcial com o objetivo de reduzir as contribuições da entidade patronal. Os trabalhadores contribuem sobre o valor declarado, ao contrário dos empregadores que contribuem numa base de contribuição mínima. O subsídio é considerado eficaz para alargar a cobertura quando combinado com medidas complementares, tais como medidas para garantir o cumprimento. Na Bélgica, as prestações sociais que os empregadores têm de pagar<sup>102</sup> foram reduzidas para promover o alargamento da proteção social aos trabalhadores domésticos. Implementada inicialmente como política federal, foi transferida para as regiões a partir de 2014. Os governos regionais cobrem a diferença

entre o preço pago pelo utilizador pelos serviços (tais como limpeza e passar a ferro em casa, preparação de refeições em casa, transporte e compras para pessoas com mobilidade reduzida) e o montante cobrado pelas empresas aprovadas, ou seja, as empresas que contratam os trabalhadores domésticos. Esta transação é feita através de um mecanismo de cheques-serviço e é também acompanhada de um incentivo fiscal. Em geral, estima-se que até dois terços do custo final para o utilizador sejam suportados pelo Estado (ELA 2021; Williams 2018). Existe também um subsídio na Argentina (ver caixa 4.12). Do mesmo modo, na Maurícia, a partir de janeiro de 2012, os trabalhadores domésticos que recebam menos de 3 000 rupias maurícias por mês de salário total estão isentos do pagamento da sua parte das contribuições para o regime de pensões e o governo paga em seu nome. Noutros casos, são oferecidas vantagens fiscais para incentivar a formalização dos trabalhadores domésticos e a sua inscrição nos regimes de segurança social (OIT 2022). Na Guatemala, o Estado compromete-se a pagar uma contribuição à mesma taxa que as entidades patronais (ver caixa 3.1). Em França, existe um subsídio semelhante (ver caixa 4.13).

Embora tais subsídios tenham um custo, em muitos casos o custo é frequentemente considerado relativo quando comparado com o retorno financeiro, nomeadamente em termos de receitas fiscais e contribuições para a segurança social, bem como indiretamente em termos de aumento da atividade empresarial e consumo e efeitos de substituição do mercado de trabalho (OCDE 2021). Por exemplo, no caso da Bélgica, estimou-se que o custo bruto total para as autoridades públicas a nível nacional foi de cerca de 2 mil milhões de euros e o retorno foi equivalente a 1 mil milhão de euros ou 10 000 euros por emprego equivalente a tempo completo (Williams 2018). No caso da França, estimou-se que o retorno foi superior em 70 milhões de euro às despesas públicas do setor em 2014 (OCDE 2021).

**Facilitar o pagamento das contribuições através de mecanismos simplificados.** Tal como já foi referido, o pagamento das contribuições pode ser facilitado através de mecanismos simplificados que recorram igualmente às tecnologias digitais, a fim de tornar estes processos administrativos mais acessíveis. Quando combinada com incentivos financeiros, como na Bélgica e em França (ver caixas 4.11 e 4.13), pode levar a uma maior cobertura efetiva.

101 Em Singapura, as pessoas não nacionais com autorização de trabalho podem aceder aos serviços de saúde, mas não beneficiam de uma taxa subsidiada e têm de pagar o preço total nos estabelecimentos públicos. Ver: OIT, [Extending Social Health Protection: Accelerating Progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific](#), 2021.

102 Para mais informações, ver Bélgica, [“Sociale zekerheid/Ondernemings”](#).

**► Caixa 4.12 Subsídios governamentais para formalizar os trabalhadores domésticos na Argentina**

Em 2021, o Governo da Argentina criou o Programa de Recuperação Económica, Geração de Emprego e Inclusão Social dos Trabalhadores Domésticos, que beneficia os empregadores que registam uma nova relação de trabalho. Concretamente, no âmbito deste programa, o Estado pagará 30 a 50 por cento do salário do trabalhador doméstico durante seis meses e abrirá uma conta de remunerações gratuita no Banco de la Nación Argentina. No entanto, esta medida só é aplicável a quem trabalha um determinado número de horas e a agregados familiares com um determinado rendimento.

Os objetivos do programa são os seguintes:

- Promover a formalização do setor dos trabalhadores domésticos;
- Garantir o acesso e a permanência dos trabalhadores domésticos em empregos registados;
- Aumentar o nível de “bancarização” (o acesso e a utilização de serviços financeiros em geral e de serviços bancários em particular) e reduzir as disparidades entre homens e mulheres em matéria de inclusão financeira.

Condições de acesso ao programa:

- Os trabalhadores domésticos em casas particulares devem trabalhar, pelo menos, 12 horas por semana no mesmo local e não devem estar registados.
- As suas tarefas devem ser abrangidas pelas categorias “Pessoal para tarefas específicas”, “Empregados domésticos e donas de casa”, “Assistência e cuidados a pessoas” ou “Pessoal para tarefas gerais”.
- Os empregadores devem ter um rendimento mensal bruto médio de até 225 937 dólares nos últimos 12 meses.

**Fontes:** Argentina, Decreto 660/2021. Ver também: AFIP, «Programa Registradas».

**► Caixa 4.13 França: Combinação do registo simplificado com incentivos financeiros**

A França foi o primeiro país a emitir o cheque-serviço em 1993, que foi substituído em 2006 pelo cheque-serviço universal de emprego (CESU - *Chèque emploi service universel*). Através do CESU, os empregadores podem pagar tanto os serviços prestados pelo trabalhador doméstico como as contribuições para a segurança social.

Para utilizar o cheque, a entidade patronal (o agregado familiar) deve registar-se no sistema através da União de Cobrança das Contribuições para a Segurança Social e Prestações Familiares (URSSAF - *Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité sociale et d'Allocations familiales*), que é a entidade responsável pela cobrança das contribuições sociais, quer através de um banco, quer através da Internet.

Uma vez registados, os empregadores autorizam o CESU a debitar automaticamente as contribuições da sua conta bancária. Após o registo, o CESU calcula as contribuições do trabalhador e da entidade patronal e emite diretamente os certificados de emprego, que constituem uma prova da cobertura do seguro do trabalhador. A entidade patronal pode também optar (com o acordo do trabalhador) por autorizar o CESU a transferir o salário para o trabalhador. O CESU garante que a remuneração não seja inferior nem ao salário mínimo em vigor em França (salário mínimo interprofissional de crescimento) nem às tabelas salariais estabelecidas nos acordos de negociação coletiva. No que diz respeito às vantagens fiscais, o CESU concede aos empregadores o direito a um crédito fiscal de 50 por cento para as remunerações anuais inferiores a um determinado limiar (12 000 euros em 2021). No entanto, em algumas circunstâncias, este limite pode ser mais elevado, por exemplo, quando há uma criança a cargo ou um membro do agregado familiar tem mais de 65 anos (mais 1 500 euros; o limite não podia exceder 20 000 euros em 2021) ou quando há pessoas com deficiência no agregado familiar empregador. O sistema também isenta de contribuições os empregadores com mais de 70 anos de idade que sejam portadores de uma deficiência certificada ou beneficiários de outros subsídios por razões pessoais ou familiares. Estudos demonstraram que dois terços dos utilizadores do CESU declararam um trabalhador anteriormente não declarado.

Desde 2021, os empregadores privados que empregam trabalhadores domésticos podem optar entre um pagamento imediato do crédito fiscal, resultando em pagamentos de contribuições reduzidos, ou receber um reembolso após a sua declaração anual de imposto sobre o rendimento. Já não existe um lapso de tempo entre o recebimento do crédito fiscal e a despesa efetuada.

Além disso, os empregadores que paguem aos seus trabalhadores com cheques pré-financiados, à semelhança de vales de restaurante, que podem ser utilizados pelo empregador (o agregado familiar) para pagar parte ou a totalidade dos serviços prestados pelo trabalhador doméstico, podem beneficiar de uma redução do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (25 por cento do montante que contribuíram para financiar os cheques para os seus trabalhadores, até um máximo de 500 000 euros por ano).

**Fontes:** (Farvaque 2013), e sítio Web da URSSAF/CESU URSSAF/CESU.

**Le CESU, chèque emploi service universel : Rémunérer un service devient une formalité**

Il existe 2 types de CESU :

- Le CESU préfinancé :** il est préfinancé par l'employeur (comme un titre restaurant). Les services de solidarité départementaux ou communaux peuvent aussi des CESU préfinancés. Leur usage est limité à des prestations dédiées par des organismes ou des personnes agréées.
- Le CESU déclaratif :** une seule formalité : déclarer en ligne sur [cesu.urssaf.com](http://cesu.urssaf.com)

**Pour payer quoi ?**  
des services à la personne ou une assistance à domicile :

- MÉNAGE
- REPASSAGE
- GARDE D'ENFANTS
- aide aux : PERSONNES AGÉES, PERSONNES HANDICAPÉES

**Les avantages fiscaux du CESU**

| POUR L'ENTREPRISE AVEC LE CESU PRÉFINANCÉ | POUR LES PARTICULIERS AVEC LE CESU DÉCLARATIF                                 |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Jusqu'à 100€ en CESU pour 42€ d'apport    |                                                                               |
| Jusqu'à 33% DÉDUCTION D'IMPÔT             | 50% CRÉDIT D'IMPÔT                                                            |
| 25% CRÉDIT D'IMPÔT                        |                                                                               |
|                                           | Dans la limite d'un plafond de 12 000 € / an soit 6000 € de réduction d'impôt |

**Et pour la personne ?**

Un statut de salarié à part entière :

- une vraie protection sociale
- + l'accès à la formation professionnelle
- + des congés payés

**Facilitar o pagamento das contribuições.** Um sistema de cobrança centralizado simplifica a gestão dos recursos da segurança social. As instituições de segurança social devem também considerar a adoção de estratégias para reduzir os custos das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores e facilitar o seu pagamento. A experiência internacional indica que certas estratégias podem traduzir-se em taxas mais elevadas de cobertura do setor (OIT 2016c). As estratégias mais comuns são:

- a utilização de plataformas Web institucionais ou de aplicações móveis para facilitar a inscrição e o pagamento das contribuições;
- acordos com bancos comerciais para o pagamento de contribuições pessoalmente ou através de plataformas Web institucionais;
- serviços de débito automático;
- a utilização de serviços de atendimento telefónico, o processamento de pagamentos através de débitos em conta bancária;
- acordos com postos de correio ou entidades comerciais, como supermercados ou farmácias, para o pagamento de contribuições nas suas instalações;
- a utilização de cheques-serviço.

Por exemplo, no Uruguai, a BPS promoveu um sistema de faturação automática para as empresas após a validação dos salários, que calcula os diferentes elementos de remuneração e as contribuições para a segurança social dos empregadores de trabalhadores domésticos. Com base no salário nominal declarado pela parte contratante (por dia, hora ou semana), o sistema determina automaticamente os elementos de remuneração que compõem o salário, como o subsídio de Natal, o subsídio de férias, o prémio de antiguidade, o prémio de assiduidade, etc. Este sistema simplifica a declaração e o pagamento para a entidade patronal e assegura a cobrança e o cálculo corretos dos elementos para o trabalhador (BPS 2021).

Por último, a capacidade obrigatória do sistema de cobrança de contribuições para a segurança social estabelecida na legislação não garante o sucesso de uma política de cobertura. No entanto, constitui uma base indispensável para melhorar a estrutura institucional com vista a alargar a cobertura. Para o efeito, o sistema jurídico e a capacidade coerciva desempenham um papel fundamental na capacidade operacional das instituições de segurança social (ver secção 4.4).

#### **Lista de verificação: considerações para a facilitação do pagamento das contribuições e desenvolver mecanismos de financiamento adequados**

- Como determinar as contribuições de uma forma mais adaptada às necessidades dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores e que tenha em conta os rendimentos frequentemente baixos e voláteis dos trabalhadores e a multiplicidade de empregadores, bem como a fraca capacidade contributiva de alguns empregadores? Os representantes dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores participaram na determinação das opções?
- Como facilitar o pagamento das contribuições tanto para os trabalhadores domésticos como para os seus empregadores, bem como para a administração da segurança social? Pode ser criado (ou testado) um sistema de cheques-serviço para facilitar o pagamento das contribuições? Quais seriam as suas modalidades?
- Existem mecanismos de contribuição unificada que possam ser alargados aos trabalhadores domésticos? São necessárias algumas adaptações? Se estes não existirem, pode ser implementado (ou testado) um mecanismo de contribuição unificada que inclua os trabalhadores domésticos?



- As tecnologias digitais podem ser utilizadas para simplificar e facilitar o pagamento das contribuições? Quais são as considerações e adaptações necessárias para o setor?
- Existe a possibilidade de considerar categorias contributivas diferenciadas ou mecanismos adaptados à realidade do setor? Estes foram considerados em consulta com os representantes dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores?
- Como pode ser implementada a subvenção das contribuições ou os incentivos fiscais para facilitar a extensão da cobertura dos trabalhadores domésticos?

Fonte: Adaptado de OIT (2021c).

## 4.4 Promover o cumprimento através de medidas de prevenção e de aplicação

O cumprimento do quadro regulamentar da proteção social resulta de um conjunto de medidas através das quais o Estado assume a sua responsabilidade de garantir o bom funcionamento, o financiamento e a administração dos sistemas de proteção social. Em particular, o Estado deve garantir o funcionamento eficaz e eficiente do sistema, o que implica a criação das disposições legais e institucionais necessárias, incluindo serviços de inspeção e regras de auditoria, bem como mecanismos de reclamação e recurso. Em conjunto, estes mecanismos podem assegurar o cumprimento dos quadros jurídicos nacionais em matéria de proteção social, nomeadamente no que se refere ao registo dos trabalhadores domésticos nas instituições de segurança social, ao pagamento regular das contribuições em seu nome e à concessão das prestações de proteção social devidas.<sup>103</sup>

Os mecanismos de inspeção, em particular, são cruciais para garantir o cumprimento da legislação laboral e da segurança social (OIT, a publicar). De acordo com o artigo 17.º da Convenção n.º 189, os Estados-membros que o ratificam devem adotar medidas para garantir o seu cumprimento, incluindo medidas que especifiquem as condições em que pode ser concedido o acesso

às instalações domésticas, no devido respeito pela privacidade. Por exemplo, nos termos do Código do Trabalho chileno, os inspetores da Direção do Trabalho podem solicitar a entrada numa casa particular para verificar as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos. Se um empregador recusar o acesso às instalações, as circunstâncias são registadas e o empregador é notificado a comparecer na Inspeção do Trabalho, sob pena de multa em caso de não comparecimento.<sup>104</sup> Na Turquia, em caso de queixa ou se for considerado necessário, as instalações do agregado familiar são inspecionadas pelo pessoal de inspeção do Instituto de Segurança Social, a fim de garantir o cumprimento e proteger os direitos de segurança social dos trabalhadores domésticos.<sup>105</sup> No Uruguai, foi criada uma inspeção especial que está legalmente autorizada a entrar na casa de um empregador, desde que tenha uma decisão judicial (caixa 4.14). Na Alemanha, com base no direito constitucional sobre a inviolabilidade do domicílio (artigo 13.º da Lei Fundamental), os funcionários ou outros agentes das autoridades de controlo não podem, por princípio, entrar e inspecionar os locais de trabalho de um domicílio sem o consentimento do proprietário. Uma exceção a esta regra é para evitar ameaças imediatas à segurança e à

<sup>103</sup> Para mais informações sobre os fatores de cumprimento, ver OIT (a publicar).

<sup>104</sup> Chile, *Código del Trabajo*, 2002, art. 146.º ter.

<sup>105</sup> Tal como referido pelo Governo no contexto do artigo 19.º da Constituição da OIT.

ordem públicas.<sup>106</sup> Existem restrições e exceções semelhantes no Senegal<sup>107</sup> e no Peru.<sup>108</sup> Na Tunísia, desde 2021, os inspetores do trabalho e os controladores do Fundo Nacional de Segurança Social, cada um dentro dos limites da sua competência, têm a responsabilidade de controlar as condições

de trabalho dos trabalhadores domésticos e de impor sanções em caso de incumprimento. A lei prevê expressamente que os inspetores não podem entrar no local de trabalho sem o consentimento da entidade patronal.<sup>109</sup>

#### ► Caixa 4.14 Inspeção-Geral do Trabalho e da Segurança Social do Uruguai

No Uruguai, a equipa de inspeção da Inspeção Geral do Trabalho e da Segurança Social do Ministério do Trabalho e da Segurança Social pode visitar os domicílios onde se crê que trabalham trabalhadores domésticos. Os inspetores podem entrevistar os trabalhadores domésticos à porta de casa e pedir aos empregadores que apresentem documentação para verificar se as suas obrigações estão em dia. Estas visitas servem também para partilhar informações sobre direitos e responsabilidades e para identificar casos de abuso. Os inspetores não podem entrar livremente nas casas (embora possam entrar nos estabelecimentos comerciais); no entanto, a inviolabilidade da casa privada não é absoluta, uma vez que o inspetor pode entrar numa casa depois de obter uma ordem judicial.

Esta e outras medidas destinadas a promover o cumprimento de um conjunto mais vasto de políticas reduziram a sub-declaração dos trabalhadores domésticos à administração da segurança social de 22,6 por cento em 2006 para 8,7 por cento em 2016.

Fonte: OIT (2016c, 2019c).

A implementação destes quadros jurídicos pode exigir o reforço das capacidades específicas dos inspetores do trabalho e da segurança social para a realização de visitas domiciliárias (OIT 2016a). É igualmente importante salientar o papel das principais inspeções do trabalho para a sensibilização e promoção do cumprimento através de medidas de prevenção. Por exemplo, em países como a Costa Rica, as Filipinas e o Uruguai, as atividades de sensibilização demonstraram ser elementos essenciais para a eficácia das inspeções do trabalho (OIT 2015c) (ver abaixo).

Apesar do papel fundamental que as medidas de dissuasão podem desempenhar para assegurar o

cumprimento, deve-se ter em conta que os mecanismos de dissuasão têm duas dimensões - o custo das sanções e a probabilidade, real ou percebida, de ser detetado (Williams 2018). É pouco provável que o comportamento de não conformidade mude se a probabilidade de os infratores serem “apanhados” e responsabilizados pelas violações for reduzida ou se o nível das sanções pecuniárias ou de outro tipo for baixo (OIT, 2020b). Ao mesmo tempo, procurar garantir o cumprimento exclusivamente através de mecanismos punitivos só produzirá parcialmente os resultados esperados na ausência de outras abordagens complementares. Portanto, paralelamente ao estabelecimento de um regime abrangente de sanções, também

106 Alemanha, *Hours of Work Act 2019*, secção 17(5), e *Young Persons (Protection of Employment) Act*, 2012, secção 51(2).

107 Senegal, *Constitution du Sénégal*, 2001, art. 16.º.

108 De acordo com a Lei 28806 do Peru, art. 5.º, os inspetores do trabalho têm o poder de entrar na casa onde o trabalhador doméstico trabalha, no dia e à hora que escolherem, desde que tenham o consentimento da entidade patronal ou a devida autorização judicial. Se a entidade patronal se recusar a dar o seu consentimento e a permitir o acesso às instalações para verificar o cumprimento dos direitos do trabalhador, o inspetor do trabalho elabora um relatório com a única versão do queixoso sobre as condições de trabalho não cumpridas, que é considerada como presunção de factos verdadeiros, para todos os efeitos legais.

109 Tunísia, *Loi No. 2021-37 du 16 juillet 2021, relative à la réglementation du travail domestique*, art. 22.º.

devem ser envidados esforços para aumentar a sensibilização e desenvolver um sistema de incentivos para encorajar o cumprimento e desenvolver instituições de segurança social eficazes e bem geridas, serviços de inspeção eficientes e mecanismos de reclamação acessíveis (OIT, a publicar).

Além disso, existem outras medidas que podem apoiar as inspeções da segurança social dos trabalhadores domésticos. Como já foi referido, devido à inversão do ónus da prova na Argentina, os inspetores tributários estão autorizados a visitar as casas que se presume terem trabalhadores domésticos não declarados. Em resultado destas e de outras medidas, o número de trabalhadores domésticos registados aumentou mais do triplo, de 133 013 em 2005 para 434 760 em 2017 (OIT 2019c). No Equador, o governo colaborou com uma organização de trabalhadores domésticos para facilitar as inspeções (OIT 2017a). Em janeiro de 2022, a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social de Espanha lançou um plano de ação para regularizar os salários e as contribuições para a segurança social dos trabalhadores domésticos contratados a tempo parcial. Esta iniciativa baseia-se numa campanha semelhante lançada em fevereiro de 2021 que aborda os trabalhadores domésticos a tempo completo. A inspeção contactou 45 019 empregadores por correio para regularizar a situação de 47 749 trabalhadores domésticos, o que resultou na regularização de cerca de 82 por cento das relações de trabalho em causa. A nova campanha envolve o envio em massa de cartas dirigidas aos empregadores, aos quais é prestada assistência técnica e informação com o objetivo de regularizar os salários inferiores ao salário mínimo interprofissional e a correspondente regularização das contribuições para a segurança social (Equador 2022).

Os objetivos respetivos da segurança social e dos serviços de inspeção do trabalho são considerados complementares e apoiam-se mutuamente, pelo que exigem uma coordenação reforçada a nível nacional, incluindo a comunicação de informações relevantes sobre casos e condições de forma sistemática, especialmente quando os recursos são limitados (OIT 2011). Na Nicarágua, o Ministério do Trabalho e o Instituto de Segurança Social estão habilitados a realizar inspeções conjuntas para verificar o cumprimento da obrigação dos

empregadores de registar os trabalhadores domésticos no instituto de segurança social.<sup>110</sup> Em Cabo Verde, por exemplo, os empregadores têm a obrigação de registar os trabalhadores domésticos no organismo de segurança social após um período experimental de 15 dias. O incumprimento é punível, sem prejuízo de o registo ser efetuado por iniciativa do trabalhador, a pedido da inspeção do trabalho ou da organização de trabalhadores, ou oficiosamente pela entidade competente da segurança social. O incumprimento destas obrigações gera responsabilidade administrativa e será sancionado pela inspeção do trabalho do departamento correspondente.

A legislação nacional em matéria de trabalho e segurança social também pode prever sanções e penalidades como medida adicional para dissuadir o incumprimento. A conceção e aplicação de mecanismos de sanção significativos e adequados são particularmente importantes para a inspeção do trabalho e da segurança social em setores propensos a uma elevada incidência de emprego informal (OIT 2021c). Na maioria dos países, procura-se um efeito dissuasor através da aplicação de coimas pesadas. No entanto, para que as sanções sejam eficazes e dissuasivas, devem ser proporcionais à gravidade da infração, tendo em conta os meios financeiros (OIT, a publicar). É essencial que os sistemas de segurança social possuam um quadro jurídico sólido que defina adequadamente as infrações e as coimas aplicáveis em caso de incumprimento das obrigações contributivas por parte dos empregadores.

No que diz respeito às sanções, os países também variam em termos de severidade das sanções. Cada país concentra-se nas medidas que considera favoráveis ao cumprimento. Independentemente do grau de severidade das sanções previstas na lei, são geralmente aplicados dois tipos de sanções na legislação relativa ao trabalho doméstico:

(a) **Sanções financeiras.** Por exemplo:

- Sanção expressa em função do salário mínimo (de 2 a 15 por cento nos Estados Unidos da América,<sup>111</sup> consoante o número de dias de atraso).

110 Nicarágua, Código do Trabalho, 1996, Título VIII, Capítulo I.

111 Estados Unidos, Internal Revenue Code, "[Sec. 6656. Failure to make deposit of taxes](#)".

- Aplicação de uma taxa de juro sobre o pagamento em falta, calculada sobre o valor das contribuições em atraso (por exemplo, coimas de 2 por cento do montante em atraso nas Filipinas<sup>112</sup> ou 5 por cento mais 0,2 por cento por mês de atraso em França - aplicável até janeiro de 2020<sup>113</sup>);
  - Aplicação de uma coima equivalente a uma fração ou à totalidade do montante das contribuições em atraso. Se for uma fração, a percentagem é aumentada progressivamente à medida que o número de meses em incumprimento aumenta. Na Lituânia, os empregadores que não pagaram as contribuições na totalidade são obrigados a pagar uma penalização equivalente ao dobro do montante devido (Lituânia, Lei relativa à Segurança Social do Estado, art. 36.<sup>o</sup>).
- (b) **Sanções penais.** Na Namíbia, por exemplo, as coimas por incumprimento do pagamento das contribuições (incluindo o pagamento dentro dos períodos prescritos) e por evasão mediante declaração e fraude não devem exceder 8 000 dólares namibianos (cerca de 1 100 dólares americanos) ou uma pena de prisão não superior a dois anos.<sup>114</sup> Do mesmo modo, na Serra Leoa, quando um empregador não regista um trabalhador, em processo sumário, é passível de uma coima não superior a 5 milhões de leones, de uma pena de prisão até três meses ou ambos.<sup>115</sup>

Na maior parte dos casos, os regimes de segurança social não estabelecem definições e sanções específicas para os empregadores de trabalhadores domésticos; em vez disso, aplicam as mesmas sanções que as aplicadas aos outros trabalhadores.

Existem frequentemente sanções relacionadas com o incumprimento dos prazos de registo dos

trabalhadores domésticos nas instituições de segurança social. Os prazos variam significativamente entre países. Por exemplo, em Trindade e Tobago, os empregadores que não se registarem como empregadores ou não inscreverem os seus trabalhadores, incluindo os trabalhadores domésticos, no Conselho Nacional de Seguros no prazo de 14 dias, são passíveis de uma coima de 5 000 dólares, em processo sumário.<sup>116</sup> Nas Filipinas, o período de registo é de um mês. O Código do Trabalho da Costa Rica prevê que os empregadores de trabalhadores domésticos são obrigados a inscrever-se na segurança social no prazo de oito dias úteis; caso contrário, podem ser responsabilizados por uma coima equivalente a 5 por cento do total dos salários, remunerações ou rendimentos omitidos.<sup>117</sup> No Panamá, as

▼ Vários países têm-se empenhado cada vez mais numa abordagem multidimensional e mais holística para garantir a conformidade.

peças singulares que contratam trabalhadores domésticos são obrigadas a inscrever-se como empregadores na instituição de segurança social e a inscrever os seus trabalhadores no prazo de seis dias úteis do mês seguinte ao da prestação do serviço. Os que não o fizerem nos prazos previstos são passíveis de uma coima de 100 a 5 000 balboas.<sup>118</sup> Do mesmo modo, os empregadores de trabalhadores domésticos em Marrocos devem inscrever e registar os seus trabalhadores domésticos no prazo de um mês a partir da data de assinatura do contrato de trabalho.<sup>119</sup>

112 Nicarágua, Código do Trabalho, 1996, Título VIII, Capítulo I.

113 França, [Code de la sécurité sociale](#), 2022, art. R243-18.

114 Namíbia, Lei da Segurança Social, 1994, secção 23(2).

115 Sierra Leona, *Ley Nacional de Seguridad Social y Fideicomiso de Seguros, 2001* [N.º. 5 de 2001], secção 30(1)(a).

116 Trindade e Tobago, Conselho Nacional de Seguros, "Employers' Obligations".

117 Costa Rica, *Código de Trabajo de Costa Rica (Ley No. 2 de 26 de Agosto de 1943)*, art. 104.<sup>o</sup>.

118 Panamá, *Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social (Resolución de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social núm. 52165-A-2017)*, art. 64.<sup>o</sup>, e *Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones*.

119 Marrocos, Decreto n.º 2.18.686 relativo às condições de aplicação do regime da segurança social (3 de junho de 2019 BO 6783).

Embora algumas leis deem ênfase à classificação e punição das práticas de incumprimento, outras centram-se mais na prevenção da evasão. Ambos são importantes e o tratamento de cada um deve ser considerado separadamente na definição jurídica.

Tradicionalmente, a garantia de cumprimento tende a centrar-se predominantemente nos mecanismos de aplicação, em particular na utilização de penalizações e outras sanções administrativas, para punir o incumprimento das obrigações de segurança social, bem como no recurso ao controlo jurisdicional em caso de alegado incumprimento. No entanto, vários países têm-se empenhado cada vez mais numa abordagem multidimensional e mais holística para garantir a conformidade, em que os mecanismos de promoção complementam as estratégias punitivas, a fim de sensibilizar e criar uma cultura de proteção social como um dos principais pilares em que assenta o contrato social de cada sociedade (ver secção 4.5) (OIT, a publicar).

É importante notar que o incumprimento da legislação em matéria de proteção social, em particular da obrigação de registar os trabalhadores e de pagar as contribuições em seu nome, não deve prejudicar os trabalhadores domésticos no acesso aos seus direitos, especialmente se não tiverem participado nessa decisão. Nestes casos, considera-se boa prática, em conformidade com as normas internacionais, permitir que os trabalhadores domésticos tenham acesso às prestações e que a instituição de segurança social penalize os empregadores pelo pagamento indevido de prestações.<sup>120</sup> Por exemplo, nas Bahamas, se os trabalhadores descobrirem que os empregadores não pagaram as contribuições depois de examinarem os registos dos pagamentos e as cópias dos pagamentos e recibos, podem comunicar a omissão ao Conselho Nacional de Seguros, que irá cobrar ao empregador as referidas contribuições e, se estas não tiverem sido deduzidas do salário dos trabalhadores, o empregador será responsável pelo pagamento da totalidade das contribuições, em conformidade com a lei.<sup>121</sup> Em alguns casos, a lei baseia-se em regimes de responsabilidade das entidades patronais. Por exemplo, na Colômbia, quando um empregador

não regista um trabalhador doméstico para cuidados médicos, pensões e acidentes de trabalho, este assume os custos do tratamento e paga as respetivas prestações (OIT 2022). No entanto, na prática, podem surgir dificuldades na aplicação desta obrigação.

Por último, para além de dispor de um mecanismo de inspeção adequado e apropriado, tal como previsto no artigo 17.º da Convenção n.º 189 e no artigo 70.º da Convenção n.º 102, bem como de disposições em matéria de sanções, a aplicação dos direitos e obrigações em matéria de segurança social deve também ser acompanhada de um mecanismo de reclamação e recurso forte e eficaz. Estes mecanismos são também considerados parte integrante dos sistemas de proteção social nas normas internacionais de segurança social e nos instrumentos de direitos humanos, uma vez que são fundamentais para garantir uma abordagem da proteção social baseada nos direitos.<sup>122</sup> Na Alemanha, tal como os outros trabalhadores que fazem parte de uma relação de trabalho, os trabalhadores domésticos podem recorrer à proteção judicial e a ações legais, incluindo processos judiciais administrativos e sociais.<sup>123</sup> Na Irlanda, os trabalhadores domésticos cujos direitos laborais ou de segurança social foram violados podem apresentar uma queixa junto dos serviços de informação e de apoio ao cliente em matéria de relações de trabalho. As reclamações são tratadas através de uma inspeção ou de uma audição por um adjudicatário da Comissão para as Relações Laborais. Os inspetores da Comissão para as Relações Laborais efetuam inspeções aos locais de trabalho doméstico e investigam as queixas recebidas dos trabalhadores domésticos.<sup>124</sup> Os mecanismos de reclamação e de recurso devem também ser concebidos de forma a facilitar a apresentação de queixas por parte dos trabalhadores domésticos. Isto pode significar facilitar o processo de apresentação de queixas, por exemplo, através de linhas diretas (como é o caso na Turquia; ver caixa 4.15), mas também tornar a proteção acessível e pouco dispendiosa e garantir que os processos sejam imparciais, transparentes, simples e rápidos, em conformidade com a Recomendação n.º 202.

120 Jurisprudência da CEACR no âmbito das Convenções n.º 102, n.º 121 e da Convenção do Trabalho Marítimo, 2006, tal como emendada (MLC, 2006).

121 Bahamas, *National Insurance (Contributions) Regulations*, 1984, secção 33. Ver também Conselho Nacional de Seguros das Bahamas, "*Contributions*".

122 Para mais informações, ver OIT (a publicar).

123 Alemanha, Livro I do Código Social - Parte Geral, 2011. Secções 18 a 29.

124 Irlanda, Comissão para as Relações Laborais, "*Domestic Workers*".

**► Caixa 4.15 Linha direta “Alo 170 SGK” na Turquia**

O Ministério do Trabalho e da Segurança Social criou, em 15 de novembro de 2010, a linha telefônica de apoio “Alo 170 SGK”, para prestar informações sobre a segurança social aos cidadãos, 24 horas por dia, sete dias por semana. Atualmente, os trabalhadores domésticos podem apresentar queixas ao Instituto de Segurança Social (SGK) através da linha telefônica direta “alo 170 SGK” ou através do seu sítio Web<sup>125</sup> se estiverem empregados informalmente. O SGK pode então dar seguimento à queixa, investigar e confirmar a situação de informalidade. Se a queixa for fundamentada, as famílias que empregam os trabalhadores informalmente podem ser objeto de sanções, nomeadamente coimas.

De acordo com as informações obtidas, até 2013, o SGK recebeu 499 840 notificações e queixas relacionadas com o trabalho não declarado em vários setores. Na sequência das suas investigações, verificou-se que 50 000 pessoas e 5 000 locais de trabalho não estavam registados.

Para além do “ALO 170 SGK”, os trabalhadores domésticos podem comunicar casos de trabalho não declarado e apresentar as suas queixas diretamente ao SGK através de um portal em linha disponibilizado pelo Centro de Comunicação Presidencial (CIMER) ou pelas direções provinciais do trabalho e da agência de emprego do seu distrito.

Para além do “ALO 170 SGK”, os trabalhadores domésticos podem comunicar casos de trabalho não declarado e apresentar as suas queixas diretamente ao SGK através de um portal em linha disponibilizado pelo CIMER ou pelas direções provinciais do trabalho e da agência de emprego do seu distrito.

Fonte: (Erdoğdu y Toksöz 2013); Turquia, SGK, *Alo 170*.

**Lista de verificação: considerações para a promoção do cumprimento**

- Quais são as principais barreiras à extensão da legislação laboral e da segurança social aos trabalhadores domésticos e aos seus empregadores no contexto em causa?

**Inspeções de trabalho**

- O quadro jurídico existente é adequado para prever a inspeção dos agregados familiares? Este prevê um mandato adequado para as inspeções do trabalho e da segurança social que esteja em conformidade com as disposições legais relativas à cobertura da segurança social? Em caso negativo, é necessário ajustá-lo e, se sim, como?
- O quadro jurídico e institucional prevê disposições adequadas para manter a privacidade dos agregados familiares durante as inspeções do trabalho e da segurança social?
- As inspeções do trabalho e da segurança social dispõem de informações adequadas para melhorar o conhecimento dos serviços? Os serviços de inspeção do trabalho e da segurança

125 Em <https://www.alo170.gov.tr/>.

social dispõem de recursos humanos, equipamentos e sistemas informáticos adequados para poderem alargar eficazmente os seus serviços?

► É possível tornar os mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social mais eficazes e eficientes através da utilização de soluções automatizadas e da criação de mecanismos de coordenação? Isto pode incluir:

- a automatização do intercâmbio de informações e interligação das bases de dados, respeitando e protegendo simultaneamente os dados pessoais e o direito à privacidade;
- uma coordenação mais estreita entre os diferentes serviços de inspeção e entre os serviços de inspeção e outras partes do governo;
- serviços integrados de inspeção do trabalho e da segurança social ou unidades integradas de inspeção.

► Uma coordenação mais estreita entre a inspeção do trabalho e a inspeção da segurança social pode melhorar o controlo do cumprimento e resultar numa utilização mais eficiente dos recursos?

► As estratégias integradas para os mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social podem contribuir para melhorar o cumprimento e a proteção dos trabalhadores domésticos?

#### **Penalizações e sanções**

► Como tornar as penalizações e outras sanções mais eficazes e significativas?

► As sanções aplicadas são adequadas? Pode ser introduzido um sistema de sanções graduado que garanta que as penalizações são significativas, eficazes e adequadas?

► As sanções resultam em prejuízo para os trabalhadores domésticos no que diz respeito ao acesso aos seus direitos (por exemplo, suspensão de prestações), mesmo quando estes não participaram nas ações que motivaram a sanção?

► As sanções podem ser combinadas com medidas de promoção para aumentar a sensibilização e reforçar as capacidades, se for caso disso?

#### **Mecanismos de reclamação e de recurso**

► Existe um mecanismo forte e eficaz de reclamação e recurso? Este mecanismo pode beneficiar de mais informações relacionadas com considerações e desafios na aplicação da legislação de segurança social ao trabalho doméstico especificamente?

► Os mecanismos de reclamação e recurso existentes são acessíveis aos trabalhadores domésticos e aos seus empregadores? São baratos?

► As soluções informáticas podem facilitar o funcionamento dos mecanismos de reclamação e de recurso, tornando-os mais acessíveis ao setor?

► Existe algum aspeto nos processos existentes relativos à apresentação de reclamações e recursos e ao seu tratamento que possa dissuadir os trabalhadores domésticos e/ou os seus empregadores de os utilizar? Estes podem ser alterados e como? Como podem os

representantes dos trabalhadores e empregadores domésticos participar nas adaptações e sensibilizações necessárias para garantir que estes mecanismos sejam fortes e eficazes?

Fonte: Adaptado de OIT (2012c).

## 4.5 Sensibilização e difusão de informação

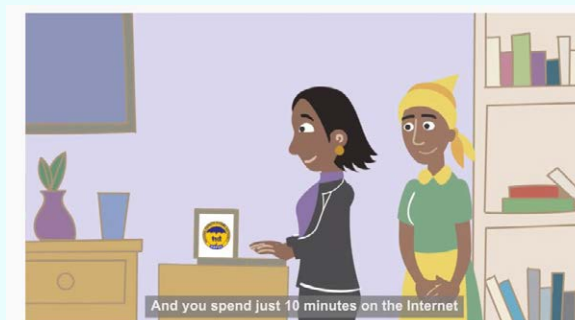
A sensibilização dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores é essencial para os informar sobre os seus direitos e obrigações. Quando os trabalhadores e os empregadores estão conscientes dos benefícios da proteção social e da formalização, ficam mais dispostos a inscrever-se. É por isso que o desenvolvimento de uma cultura de proteção social é geralmente essencial para aumentar a consciência cívica sobre o direito humano à segurança social.

A informação que deve ser divulgada inclui mensagens sobre o direito dos trabalhadores domésticos à segurança social; as vantagens para os trabalhadores domésticos e as suas famílias de estarem inscritos na segurança social e as vantagens para os empregadores de cumprirem as suas obrigações legais; quais as prestações e serviços a que os trabalhadores domésticos têm direito; as obrigações que os trabalhadores domésticos e os empregadores têm de cumprir; explicações sobre os procedimentos administrativos; etc.

### ► Caixa 4.16 Sensibilização dos empregadores de trabalhadores domésticos no Uruguai e na Zâmbia

No Uruguai, após a promulgação da Lei 18.065, que, entre outras coisas, reforça a cobertura da segurança social dos trabalhadores domésticos, o país lançou uma série de campanhas de informação sobre as alterações introduzidas pela lei. A estratégia incluiu a distribuição de panfletos sobre os direitos dos trabalhadores domésticos; manuais a explicar os procedimentos de inscrição na segurança social; e materiais a explicar a utilização da página Web e de outros serviços em linha disponíveis para facilitar a inscrição na BPS.

Na Zâmbia, foi realizado um programa de sensibilização dirigido aos empregadores de trabalhadores domésticos, uma vez que a maior parte destes desconhece a sua obrigação de registar os seus trabalhadores domésticos na Autoridade Nacional do Regime de Pensões (NAPSA). A campanha visa explicar a importância das pensões de velhice e como registar os trabalhadores na NAPSA.



Mais recentemente, o Grupo de Trabalho Técnico Tripartido, com o apoio da OIT, levou a cabo um programa de sensibilização, com base em conhecimentos comportamentais, dirigido aos empregadores de trabalhadores domésticos. A campanha incluiu uma reunião de estratégia para os meios de comunicação social com 14 empresas de comunicação social; a produção e divulgação de materiais de comunicação para sensibilizar os meios de comunicação social e o público sobre a importância do registo; e reuniões de sensibilização da comunidade lideradas por sindicatos realizadas em 10 distritos. O registo na segurança social dos trabalhadores domésticos aumentou 336 por cento, passando de 1 600 para 6 981 registos.

Ver OIT, «Give your Domestic Workers a NAPSA Pension Today», vídeo do YouTube, 8 de maio de 2018.

Fonte: OIT (2021d).

Estas mensagens podem ser comunicadas por vários meios, incluindo:

- integração da educação cívica sobre segurança social nos programas de educação para todas as idades (OIT 2021h);
- através dos meios de comunicação social, incluindo a rádio, a televisão e a imprensa, páginas Web e campanhas específicas de marketing social, e em espaços públicos (por exemplo, supermercados, bancos, teatros, etc.) (ver caixa 4.16);
- publicação de boletins informativos especiais sobre o trabalho doméstico e centros de atendimento telefónico, que podem fornecer informações básicas sobre os regimes e prestações oferecidos pelos programas, bem como sobre os procedimentos de registo necessários, como na Itália e no Uruguai, onde foram criados serviços telefónicos gratuitos para responder a pedidos de informação sobre questões relacionadas com a proteção social do trabalho doméstico;
- mobilização de organizações de trabalhadores domésticos, empregadores, sindicatos e outros grupos da sociedade civil e da comunidade para facilitar a divulgação de informação,

 A sensibilização dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores para os seus direitos e obrigações pode conduzir a uma maior cobertura.

apoiar a aplicação da lei e mudar a atitude do público, como nas Filipinas (ver caixa 4.17);

- implementação de campanhas de sensibilização e dias de afiliação na segurança social para trabalhadores domésticos, desenvolvidas em coordenação com instituições de segurança social, ministérios do trabalho e organizações da sociedade civil, entre outros, como no Equador e no Panamá (ver caixa 4.18);
- desenvolvimento de produtos de conhecimento, guias e conjuntos de ferramentas, como na Colômbia ou como desenvolvido pela Mulheres no Trabalho Informal: Globalizar e Organizar (WIEGO) e a IDWF (ver caixa 4.19).

#### ► Caixa 4.17 Divulgação nos meios de comunicação social por organizações da sociedade civil nas Filipinas

Nas Filipinas, a implementação da Lei dos Trabalhadores Domésticos em 2013, que alarga os direitos de segurança social, incluindo o seguro de saúde, a cerca de 1,9 milhões de trabalhadores domésticos, com base na Convenção n.º 189, foi acompanhada por uma campanha de informação conduzida por organizações da sociedade civil. O objetivo da

campanha era mudar as atitudes em relação aos trabalhadores domésticos e, entre outras coisas, estabeleceu o termo oficial filipino para “trabalhador doméstico” como “kasambahay” (ajudante doméstico). A campanha foi dirigida não só aos trabalhadores domésticos e aos seus empregadores, mas também à população em geral. O Governo declarou o Dia Nacional dos Trabalhadores Domésticos, a celebrar a cada 30 de abril. A sensibilização dos meios de comunicação social também está a ser realizada regularmente e é organizada periodicamente uma Cimeira Nacional dos Trabalhadores Domésticos. Estes instrumentos de sensibilização, juntamente com um forte empenho político a nível nacional e local, contribuíram significativamente para o êxito da aplicação da lei.

Fonte: OIT (2021d).

#### ► Caixa 4.18 Campanhas de sensibilização no Equador e no Panamá

Em 2010, o Equador promoveu uma campanha de trabalho doméstico digno (2010), através da qual foram criados 260 pontos móveis nas principais cidades para responder aos pedidos de informação dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores (OIT 2016c).

No Panamá, o Gabinete de Género do Ministério do Trabalho e do Desenvolvimento do Trabalho e o Fundo de Segurança Social organizam periodicamente dias de inscrição e afiliação na segurança social para os trabalhadores domésticos, a fim de garantir o cumprimento da legislação aplicável. Os eventos realizam-se em vários locais ao longo de vários dias, a fim de facilitar a inscrição e reduzir os custos de transação.

Além disso, foram organizadas várias oportunidades de orientação e formação para trabalhadores domésticos e sindicatos de trabalhadores domésticos com o objetivo de informá-los sobre os seus direitos (incluindo à luz da Convenção n.º 189, que foi ratificada pelo Panamá), promover a igualdade de género nesta área de trabalho e atualizá-los sobre os seus direitos.

Fonte: Panamá, Ministério do Trabalho e Desenvolvimento Laboral, «MITRADEL instruye sobre sus derechos laborales a Trabajadores Domésticos», 2019.

#### ► Caixa 4.19 Utilização de guias para desmistificar as leis nacionais e os direitos internacionais

O Ministério do Trabalho da Colômbia publicou um guia sobre o trabalho nos serviços domésticos para informar os trabalhadores domésticos dos seus direitos e obrigações, nomeadamente em matéria de segurança social.

Fonte: Ver Colômbia, Ministério do Trabalho, “Servicio Doméstico: Guía Laboral”, 2012.

A WIEGO e a IDWF prepararam um conjunto de ferramentas sobre a Convenção n.º 189, reconhecendo a importância de os trabalhadores domésticos e as suas organizações compreenderem plenamente o quadro jurídico internacional e o seu papel na orientação da legislação nacional, bem como os mecanismos de supervisão relevantes. A ferramenta tem por objetivo

fornecer informações de uma forma facilmente compreensível e sensibilizar para os direitos laborais e sociais dos trabalhadores domésticos. os trabajadores domésticos.

**Fonte:** Ver WIEGO y FITH, «Your toolkit on ILO Convention 189: The Domestic Workers Convention», 2018.

Os intermediários, como as agências, as plataformas digitais e as cooperativas que desempenham um papel na seleção de candidatos, na facilitação dos procedimentos de imigração e na colocação de emprego, podem desempenhar um papel decisivo na sensibilização dos trabalhadores domésticos e dos empregadores relativamente aos direitos e deveres em matéria de segurança social (ver abaixo). Uma prática bem sucedida neste domínio é a utilização de um centro de atendimento integrado que liga as administrações da segurança social e os ministérios do trabalho, a fim de proporcionar consultas em linha aos trabalhadores domésticos e aos seus empregadores. Por exemplo, o Uruguai e a Itália incorporaram serviços telefónicos gratuitos para responder a pedidos de informação sobre questões relacionadas com a proteção social do traba-

lho doméstico (OIT 2016c). É também o caso da Zâmbia<sup>126</sup> e dos Estados Unidos, onde o serviço de número de telefone gratuito está disponível das 7h00 às 19h00 todos os dias úteis e todas as chamadas são confidenciais.<sup>127</sup> Além disso, a tecnologia digital também pode ser aproveitada para este fim, nomeadamente as ferramentas celulares, em linha e as redes sociais. Por exemplo, Hong Kong (China) utiliza o Instagram para aumentar a sensibilização para os direitos e obrigações. No México, o Centro de Apoio e Formação para Empregados Domésticos lançou a aplicação móvel “Dignas” para ajudar os trabalhadores domésticos a conhecer e reivindicar os seus direitos laborais, bem como para fornecer uma calculadora para determinar licenças, bónus, subsídios de férias e indemnizações em caso de despedimento sem justa causa.<sup>128</sup>

#### Lista de verificação: considerações para a sensibilização e a partilha de informações

- Como é que os trabalhadores domésticos e os seus empregadores podem ser mais bem informados sobre as regras e regulamentos da segurança social? Quais são as barreiras que impedem uma melhor informação dos trabalhadores domésticos e dos empregadores e como podem ser ultrapassadas?
- Como é que os representantes dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores e outras partes interessadas relevantes podem participar na sensibilização e na partilha de conhecimentos e informações sobre a proteção social?
- Como é que se pode tornar a informação mais acessível?
  - A informação sobre proteção social está acessível em todas as línguas faladas no país e nas línguas faladas principalmente pelos trabalhadores domésticos (por exemplo, as principais línguas faladas nos corredores de migração)?
  - A informação é acessível a todos, incluindo as pessoas analfabetas, as pessoas com deficiência, os migrantes e os idosos?
  - A informação está disponível sob diferentes formas (tanto informação simplificada como mais complexa) e através de diferentes meios de comunicação?

<sup>126</sup> Zâmbia, NAPSA, “[Payment of Social Security Contributions for Domestic Workers is Law](#)”, 12 de dezembro de 2016.

<sup>127</sup> Ver Estados Unidos, Administração da Segurança Social, “[Introduction to Social Security](#)”.

<sup>128</sup> Ver México, CACEH, “[Conoce DIGNAS, la App Asistente para Trabajadoras del Hogar](#)”, 19 de novembro de 2020.

– Os grupos mais marginalizados têm acesso a esta informação?

- Quais são as mensagens que devem ser comunicadas e quais são os meios/canais para o fazer? As mensagens e os meios de comunicação estão adaptados ao público-alvo?

Fonte: adaptado de OIT (2021c).

## 4.6 Desenvolver o diálogo social e a negociação coletiva

A negociação coletiva e o direito de organização desempenham um papel importante no estabelecimento de legislação para reforçar os direitos laborais e de segurança social dos trabalhadores domésticos (OIT 2016a). Estes são os princípios e direitos fundamentais da OIT no trabalho e os órgãos de supervisão da OIT há muito que reconheceram que estes dois princípios também se aplicam aos trabalhadores domésticos, embora na prática enfrentem muitos desafios para os tornar realidade (OIT 2022). A importância destes princípios para a consecução de um trabalho digno para os trabalhadores domésticos é também sublinhada nos artigos 3.º e 8.º da Convenção n.º 189 e na Recomendação n.º 201.<sup>129</sup>

No entanto, para que os trabalhadores domésticos possam usufruir da liberdade de associação e do reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva, é necessário que possam criar ou aderir a organizações.<sup>130</sup> Para além disso, um diálogo social significativo também requer medidas de apoio para reforçar a capacidade das organizações de trabalhadores e de empregadores, em conformidade com as normas da OIT.<sup>131</sup> A necessidade de assegurar que as organizações representativas dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores participem no estabelecimento de medidas de proteção social é estabelecida pelo artigo 14.º da Convenção n.º 189.

Quando os trabalhadores domésticos não são representados por sindicatos, a sua capacidade de participar no diálogo social e nas negociações

coletivas como forma de melhorar a sua proteção social fica comprometida. Além disso, dada a natureza específica do trabalho doméstico e a consequente posição vulnerável dos trabalhadores domésticos, as organizações de trabalhadores desempenham um papel crucial na promoção de melhores condições de trabalho, fornecendo informações e outros serviços aos trabalhadores, como assistência jurídica e formação e a negociação de acordos coletivos que podem facilitar o acesso a prestações (Fudge e Hobden 2018).

Por exemplo, a participação dos sindicatos de trabalhadores domésticos teve um impacto no registo dos trabalhadores domésticos. Nomeadamente, na Indonésia, a JALA PRT declarou que, na sequência dos seus esforços de sensibilização,

Quando adequadamente representados por sindicatos, os trabalhadores domésticos estão mais aptos a participar no diálogo social e nas negociações coletivas para melhorar a sua proteção social.

<sup>129</sup> Parágrafos 6, 8, 19, 22 e 25.

<sup>130</sup> Recomendação n.º 201, parágrafo 2, alínea a).

<sup>131</sup> Recomendação n.º 201, parágrafo 2, alínea b).

conseguiu mobilizar mais de 1 400 membros no âmbito do regime voluntário de segurança social. Isto incluiu a mobilização do gabinete de segurança social em Jacarta para entrar em contacto com os trabalhadores domésticos e facilitar um mecanismo de registo coletivo, bem como a emissão de uma carta pelo Gabinete e Conselho de Segurança Social a incentivar os empregadores a pagar as contribuições para a segurança social (OIT 2022). No México, o sindicato dos trabalhadores domésticos presta assistência em relação ao registo e ao cálculo das contribuições (OIT 2022).

A existência de organizações de empregadores tem sido reconhecida como facilitadora da defesa conjunta de um maior investimento público no trabalho doméstico, como forma de unir os interesses dos trabalhadores e dos empregadores (OIT 2021e). Em particular, as organizações de empregadores podem contribuir para o trabalho digno e o emprego formal, oferecendo serviços que reforcem a capacidade dos empregadores individuais para cumprirem as suas obrigações legais e proporcionarem condições de trabalho dignas aos trabalhadores que empregam. Muitos destes serviços ajudaram a combater a informalidade no setor, fornecendo modelos ou contratos escritos normalizados e aumentando o acesso aos regimes de segurança social (OIT 2021e).

A CEACR também reconheceu a importância de envolver as organizações de empregadores e de trabalhadores na conceção de campanhas de sensibilização e na divulgação de informação, uma vez que tal não só permite que as mensagens sejam mais bem adaptadas, como também constitui um vetor para garantir que as informações relevantes chegam ao seu público-alvo (OIT 2022). No Peru, a Lei n.º 31047 institucionalizou o diálogo social através da criação de uma mesa redonda permanente que incluirá membros do Ministério do Trabalho e da Promoção do Emprego, do Ministério da Mulher e das Populações Vulneráveis, da Superintendência Nacional do Trabalho e da Promoção do Emprego, do Ministério do Trabalho e da Promoção do Emprego, do Ministério da Mulher e das Populações Vulneráveis, da Superintendência Nacional de Supervisão do Trabalho, da Superintendência Nacional da Administração Aduaneira e Fiscal e dos sindicatos relevantes, com o objetivo de promover o cumprimento dos direitos dos trabalhadores domésticos (OIT 2022).

Outras partes interessadas podem também desempenhar um papel crucial no desenvolvimento e implementação de estratégias de extensão aos trabalhadores domésticos. Em particular, algumas ONG têm um conhecimento especializado das características dos trabalhadores domésticos e da dinâmica das suas atividades laborais e podem, por conseguinte, fornecer informações que vão além dos inquéritos tradicionais, nomeadamente fornecendo uma perspetiva humana sobre a situação particular deste setor.

**Lista de verificação: considerações para a facilitação do diálogo social para alargar a proteção social**

- Quais são as principais barreiras à participação dos representantes dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores no diálogo social e nas negociações coletivas?
- Ao conceber e implementar mecanismos de proteção social para alargar a cobertura dos trabalhadores domésticos, as organizações de empregadores e de trabalhadores relevantes são consultadas? Que medidas adicionais seriam necessárias para facilitar a participação dos sindicatos dos trabalhadores domésticos e das organizações de empregadores na concepção e implementação de estratégias de extensão para os trabalhadores domésticos?
- As organizações de trabalhadores e de empregadores prestam aos seus membros serviços destinados a sensibilizar e a divulgar informações sobre os sistemas de proteção social e o cumprimento das obrigações legais? Que medidas adicionais seriam necessárias para o efeito?
- Que papel podem desempenhar outras partes interessadas (por exemplo, organizações da sociedade civil) no alargamento da proteção social aos trabalhadores domésticos? Como é que este papel pode ser reforçado?

## 4.7 Desenvolver e aplicar políticas integradas e coerentes

As estratégias para alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores domésticos fazem parte de um conjunto mais amplo de intervenções políticas intersetoriais, nomeadamente nos domínios da política social e económica que participam na formalização das economias. O alargamento da proteção social aos trabalhadores domésticos deve considerar o sistema de proteção social na sua totalidade e a proteção dos trabalhadores domésticos como um elemento integrante do mesmo. Para colmatar as lacunas na proteção social dos trabalhadores domésticos, será necessário não só adaptar o sistema existente às suas particularidades, mas também enfrentar os desafios que já existem no próprio sistema de proteção social. A inclusão dos trabalhadores domésticos na segurança social e na legislação laboral é um primeiro passo essencial, pois não só proporciona uma melhor proteção social aos trabalhadores domésticos, como também contribui para a valorização deste setor. No entanto, é necessário também um forte compromisso do governo, o apoio de legisladores, instituições bem administradas, a participação de parceiros sociais

e a colaboração com a sociedade civil para a elaboração e implementação de leis e programas que garantam que os trabalhadores domésticos sejam efetivamente cobertos. A experiência internacional sugere que a coordenação entre as instituições responsáveis pela implementação das diferentes funções da segurança social é crucial para uma maior eficácia.

Os resultados positivos associados ao aumento da coordenação interinstitucional incluem a simplificação dos procedimentos administrativos que os empregadores e os trabalhadores têm de efetuar; o aumento da eficiência e da eficácia administrativas (incluindo a redução dos custos administrativos do sistema); o aumento da transparência na gestão do programa; e o acesso à informação para permitir uma melhor concepção de estratégias para alargar a cobertura (Schwarzer et al. 2014). Por conseguinte, a coordenação interinstitucional é uma condição necessária, mas insuficiente para alargar a cobertura aos trabalhadores domésticos. Alguns países desenvolveram mecanismos de coordenação entre as instituições responsáveis

pela administração da segurança social, bem como entre outras entidades governamentais, tais como os ministérios do trabalho, do desenvolvimento social, das finanças, da migração, da igualdade de género ou seus equivalentes, bem como entre os institutos de estatística (Bierbaum e Wodsak 2021). Alguns exemplos a salientar são a Argentina, cujas instituições de segurança social trabalham em estreita coordenação com o Ministério das Finanças; e o Uruguai e Singapura, que colaboram com o Ministério do Trabalho.

A participação de cada uma destas instituições nas estratégias de alargamento da cobertura é explicada ao longo deste capítulo. No caso do Ministério das Finanças da Argentina, por exemplo, o aumento da articulação institucional com as instituições de segurança social, tanto na elaboração como na implementação de políticas, contribui para o fortalecimento das estratégias de controlo contributivo e outras medidas inovadoras, como as disposições da Argentina relativas às contribuições com base no rendimento presumido (ver secção 4.2).

No entanto, para garantir que os trabalhadores domésticos desfrutem de uma proteção social adequada, a par de condições de trabalho dignas, as políticas e estratégias de segurança social, em particular as acima referidas, terão de ser acompanhadas por outros domínios políticos, como a legislação sobre o salário mínimo e outras políticas salariais, a legislação e as políticas sobre o horário de trabalho, a legislação e as garantias de segurança e saúde no trabalho e a promoção do diálogo social, nomeadamente através de uma melhor organização e representação.<sup>132</sup> De facto, os países que conseguiram alargar a cobertura aos trabalhadores domésticos recorreram a um conjunto de intervenções, tendo em conta a diversidade das necessidades e situações dos trabalhadores domésticos.

Por último, como já foi referido, o papel dos trabalhadores domésticos na prestação de serviços de cuidados deve ser considerado à luz da procura e das necessidades crescentes. Com efeito, os trabalhadores domésticos podem participar diretamente na prestação de cuidados e serviços de proteção social (Addati et al. 2022; OIT 2021e). Por exemplo, os trabalhadores domésticos podem prestar cuidados nos agregados familiares e o

governo pode criar mecanismos para integrar certos serviços relacionados com os cuidados prestados pelos trabalhadores domésticos no sistema nacional de proteção social, nomeadamente financiando-os de forma semelhante às abordagens implementadas em muitos países para a prestação de serviços de saúde na comunidade. De facto, isto pode revelar-se mais económico do que os cuidados prestados em instituições e está também mais alinhado com os objetivos de muitas pessoas idosas de envelhecer no local onde vivem e receber serviços nas suas casas. É o caso de Espanha, onde é prestada ajuda financeira para apoiar os trabalhadores domésticos nas atividades do quotidiano quando estas não podem ser realizadas de forma independente por motivos de doença, invalidez ou idade. Nestes casos, o prestador de cuidados é obrigado a inscrever-se no sistema de segurança social (ELA 2021). Para que os trabalhadores domésticos participem em soluções que respondam às necessidades de cuidados e de proteção social, será também necessária a coordenação com outras políticas sociais, económicas e de emprego, tais como o desenvolvimento de competências (por exemplo, em relação ao cuidado infantil, de idosos ou de pessoas com deficiência). Por exemplo, na América Latina, a profissionalização dos trabalhadores domésticos, em conjunto com uma proporção crescente de agregados familiares chefiados por mulheres, foi considerada um dos principais fatores que contribuem para uma maior cobertura de segurança social das trabalhadoras domésticas (Rodgers 2009)

Os países que conseguiram alargar a cobertura aos trabalhadores domésticos recorreram a uma abordagem política participativa e integrada.

<sup>132</sup> Para mais informações, ver OIT (2021e).

**Lista de verificação: considerações para a garantia de políticas integradas e coerentes**

- Existe uma estratégia nacional de proteção social que forneça um quadro para o sistema de proteção social e as suas diferentes componentes? Em caso afirmativo, a estratégia apoia articulações institucionais eficazes entre instituições administrativas, entidades governamentais e outras agências?
- Existe coordenação e colaboração setorial e intersetorial entre as instituições responsáveis pela aplicação, gestão e controlo das diferentes componentes do sistema de segurança social?
- As políticas e estratégias de segurança social têm em conta a necessidade de alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores domésticos? Em caso afirmativo, têm em conta a diversidade das necessidades e circunstâncias dos trabalhadores domésticos? Estão alinhadas com outros domínios políticos, como as políticas e a legislação em matéria de emprego e de saúde e segurança no trabalho? Estas políticas e estratégias beneficiaram de uma participação significativa dos representantes das organizações de trabalhadores e empregadores domésticos e de outras partes interessadas?
- Existem mecanismos que integram os serviços relacionados com os cuidados prestados pelos trabalhadores domésticos no sistema nacional de proteção social? Que políticas, medidas e abordagens adicionais poderiam dar resposta às crescentes necessidades de cuidados da população, garantindo simultaneamente o direito dos trabalhadores domésticos à segurança social?
- Existem mecanismos que promovam a profissionalização do trabalho doméstico (p. ex., formação de competências, certificação de competências, validação da experiência anterior)?

Fonte: Adaptado de OIT (2021c).

## 4.8 Proteção dos trabalhadores domésticos migrantes<sup>133</sup>

Os trabalhadores domésticos migrantes enfrentam muitos dos desafios enfrentados pelos trabalhadores domésticos em geral, e ainda outros (ver secção 3.6). Tal como referido anteriormente, os trabalhadores migrantes representam uma percentagem significativa dos trabalhadores domésticos. Além disso, uma grande parte do trabalho doméstico em todo o mundo é trabalho não declarado ou informal, que muitas vezes representa uma das poucas possibilidades de rendimento para os migrantes em situação irregular. No entanto, a recolha de dados relativos aos trabalhadores domésticos migrantes é particularmente complicada e merece ser reforçada, uma vez que tal melhoraria e clarificaria consideravelmente

o quadro real da situação destes trabalhadores, com vista a informar as medidas políticas a seu respeito, incluindo do ponto de vista da extensão da proteção social.

Alguns países criaram mecanismos para facilitar a cobertura da segurança social dos trabalhadores migrantes, incluindo os trabalhadores domésticos migrantes. As medidas implementadas incluem a inscrição e o pagamento de contribuições em linha; a portabilidade das prestações e outros incentivos para incentivar os empregadores a inscreverem-se nas administrações de segurança social; e a possibilidade de inscrição voluntária na segurança social. Estas medidas, juntamente com

133 A maior parte das informações e exemplos contidos nesta secção foram retirados da OIT (2021b).

os acordos bilaterais e multilaterais de segurança social, são indispensáveis não só para garantir prestações de segurança social a curto prazo no país de destino, mas também para assegurar que os trabalhadores não percam as contribuições acreditadas para os sistemas de pensões quando regressam ao seu país de origem.

**Cobertura legal.** Como já foi referido, em muitos países, os trabalhadores domésticos migrantes estão expressamente excluídos da cobertura ao abrigo da legislação laboral e da segurança social, por vezes para todas as prestações e, noutros casos, para determinadas prestações (OIT 2021b; Kulke 2006; van Ginneken 2010). Noutros casos, são excluídos devido à duração da sua estada, ao facto de trabalharem na economia informal ou devido à irregularidade do seu estatuto migratório (OIT 2021d). Por conseguinte, em primeiro lugar, a cobertura da legislação nacional do trabalho e da segurança social deve ser alargada a todos os trabalhadores, assegurando especificamente o reconhecimento do trabalho doméstico como trabalho e dos trabalhadores domésticos como trabalhadores, através da extensão da cobertura da legislação existente de modo a incluir os trabalhadores domésticos migrantes ou da adoção de nova legislação que os vise especificamente. Medidas transitórias, como a cobertura voluntária, os programas especiais e os programas diferenciados, podem ser fundamentais para alcançar a cobertura legal a curto prazo, tendo em conta que a cobertura obrigatória pode representar um desafio para as instituições de segurança social dos países de origem (OIT 2021b). Por exemplo, na Indonésia, os trabalhadores domésticos migrantes estão integrados no sistema nacional de segurança social, que cobre os acidentes de trabalho, o seguro de vida e as pensões numa base voluntária. Os trabalhadores domésticos também podem ser incluídos em regimes não contributivos com base no princípio da igualdade de tratamento entre residentes nacionais e residentes não nacionais, estabelecido nas normas internacionais

de segurança social. Os países que alargaram a cobertura de parte do sistema de segurança social aos trabalhadores domésticos migrantes incluem o Chile (ver caixa 4.20) e a Itália, onde estes são elegíveis para cobertura médica ao abrigo do regime geral de segurança social (OIT 2021b). No Estado Plurinacional da Bolívia, os trabalhadores domésticos migrantes desfrutam de plena igualdade com os trabalhadores nacionais no que diz respeito à legislação laboral e de segurança social.<sup>134</sup> No Quebec (Canadá), o contrato de trabalho obriga o empregador a contribuir para a cobertura do trabalhador estrangeiro ao abrigo da lei sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, que o protege em caso de acidente de trabalho. Além disso, o contrato estipula que o empregador se compromete a fornecer ao trabalhador um seguro de saúde gratuito, equivalente ao da *Régie de l'assurance maladie du Québec* (RAMQ), até que este tenha direito às prestações da RAMQ (OIT 2022). Na Malásia, as recentes alterações legislativas também alargaram o âmbito de aplicação aos trabalhadores domésticos migrantes (ver caixa 4.21).

► É necessário resolver as exclusões legais com base no estatuto e facilitar a portabilidade das prestações para garantir que os trabalhadores domésticos migrantes estejam cobertos no seu país de destino e no seu país de origem.

134 Estado Plurinacional da Bolívia, *Ley No. 370 de 8 de mayo de 2013, de Migración*, art. 48.º, n.º 1.

**► Caixa 4.20 O Chile e a extensão da proteção social a todos os trabalhadores domésticos, incluindo os migrantes**

De acordo com a legislação chilena, os trabalhadores migrantes estão sujeitos aos mesmos regulamentos que os nacionais. O seu acesso às prestações de proteção social e à inscrição e cobertura do sistema nacional de segurança social é obrigatório. Têm acesso às prestações do sistema de segurança social se possuírem uma autorização de trabalho e cumprirem determinados requisitos, tais como um período mínimo de contribuições e de residência legal ou uma duração mínima de estada. A maioria destas prestações baseia-se em regimes de seguros privados e abrange vários ramos da proteção social, incluindo prestações de velhice, desemprego, invalidez, doença, doença profissional e maternidade. O sistema público também oferece pensões básicas e complementares de velhice. Os trabalhadores domésticos são reconhecidos como uma categoria específica de trabalhadores no Código do Trabalho e os seus regulamentos aplicam-se aos trabalhadores domésticos migrantes, independentemente da sua nacionalidade. Estes regulamentos exigem que os empregadores contribuam mensalmente com 4,11 por cento do salário dos trabalhadores domésticos para um fundo de compensação individual, com uma prestação a pagar no termo do contrato do trabalhador. Num esforço para formalizar o trabalho doméstico e garantir os direitos laborais e de segurança social dos trabalhadores, uma reforma legal mais recente (Lei n.º 20.786 de 2014) exige que os empregadores apresentem uma cópia dos contratos de trabalho dos seus trabalhadores à inspeção do trabalho e paguem as suas contribuições para a segurança social. O Chile ratificou a Convenção n.º 189 em 2015. Assinou vários acordos bilaterais sobre proteção social e é parte na Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social.

Fonte: OIT (2021b).

**► Caixa 4.21 Alargamento das prestações por acidentes de trabalho aos trabalhadores domésticos migrantes na Malásia**

Na Malásia, tanto os trabalhadores domésticos locais como os migrantes foram historicamente excluídos do âmbito de aplicação da legislação laboral e da segurança social, mas desde 2021 têm direito a beneficiar da proteção contra acidentes de trabalho. Este facto é particularmente relevante, uma vez que alguns dos corredores de migração laboral mais importantes do mundo vão das Filipinas e da Indonésia até à Malásia; 250 000 trabalhadores domésticos migrantes, principalmente do Camboja, Indonésia e Filipinas, estão legalmente registados na Malásia, embora outros 10 000 estejam em situação irregular. Estas pessoas tendem a registar défices significativos de trabalho digno e, em alguns casos, outras violações de direitos humanos.

Do mesmo modo, o âmbito de aplicação do regime de invalidez (prestações de invalidez e de sobrevivência) e do sistema de seguro de emprego (prestações de desemprego) foi alargado de modo a abranger os trabalhadores domésticos que são cidadãos malaaios, residentes permanentes e residentes temporários numa base obrigatória; no entanto, tal exclui os trabalhadores domésticos estrangeiros, mesmo aqueles com um documento de viagem válido e um visto de trabalho temporário emitido pelo Departamento de Imigração da Malásia. Deve-se mencionar, no entanto, que os trabalhadores estrangeiros com um visto de trabalho temporário estão cobertos pelo Regime de Acidentes de Trabalho.

Fontes: Au et al. (2019; OIT (2022); e Malásia, Organização de Segurança Social, [Employer Circular No. 5, 2021, PERKESO.600-3/1/14 \(2\)](#) e "Frequently Asked Questions regarding the Extension of Social Security Coverage to Domestic Workers", 2 de junho de 2021.

**Registo através de embaixadas ou consulados.**

A articulação com os trabalhadores domésticos no estrangeiro é um desafio para as instituições nacionais, especialmente em termos de comunicação, registo e pagamento de contribuições. Para resolver este problema, as embaixadas nos países estrangeiros podem servir de ligação entre os trabalhadores e as instituições de segurança social. É o caso das Filipinas, onde os trabalhadores domésticos (Overseas Filipino Workers) podem efetuar a maior parte dos procedimentos necessários nas suas embaixadas nos países com maiores fluxos migratórios.

**Celebração e aplicação de acordos bilaterais ou multilaterais de segurança social com vista a assegurar a coordenação da segurança social.**

A portabilidade das contribuições ou prestações é especialmente importante para os trabalhadores domésticos migrantes. Esta medida refere-se ao mecanismo que permite aos trabalhadores migrantes manterem e verem reconhecidas, no seu país de origem, quaisquer contribuições acumuladas no país de acolhimento. Alguns acordos entre países podem também permitir que os trabalhadores migrantes totalizem as contribuições efetuadas em vários países. A portabilidade é particularmente importante para garantir prestações a longo prazo, como as dos regimes de pensões. Na ausência de portabilidade, os migrantes têm menos incentivos para contribuir porque podem perder as contribuições acumuladas ao longo dos anos no estrangeiro sem nunca acederem à proteção de que necessitam. Além disso, enfrentam um risco elevado de perdas financeiras.

Para responder à necessidade de portabilidade, alguns países ratificaram acordos bilaterais e multilaterais de segurança social, que incluem, entre outras coisas, cláusulas de portabilidade das prestações ou de agregação do número de contribuições entre países, especialmente no caso das pensões de velhice. Isto significa que os direitos acumulados num ou mais territórios, quer sejam prestações ou períodos de contribuição, devem ser garantidos ao trabalhador migrante noutro território ratificante (OIT 2013a). Esta situação é crucial para a proteção dos rendimentos dos trabalhadores quando estes regressam finalmente aos

seus países de origem; no entanto, é necessário salientar que estas práticas são ainda incipientes em todo o mundo. Isto também está em conformidade com o parágrafo 20 da Recomendação n.º 201, que apela aos Estados-membros para que considerem a celebração de acordos bilaterais, regionais ou multilaterais para proporcionar, aos trabalhadores domésticos migrantes abrangidos por esses acordos, igualdade de tratamento em matéria de segurança social, bem como o acesso e a preservação ou portabilidade dos direitos de segurança social. Por exemplo, o Acordo Multilateral de Segurança Social do MERCOSUL,<sup>135</sup> que entrou em vigor em 2005 e é reconhecido como um dos mais avançados na região devido à sua eficácia e cobertura, inclui cuidados de saúde, prestações de velhice e de invalidez e assegura a portabilidade dos direitos de pensão dos trabalhadores domésticos migrantes. A Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social prevê a coordenação das legislações nacionais em matéria de pensões, garantindo assim os direitos dos trabalhadores migrantes e das suas famílias. Em 2017, contava com 15 Estados partes (Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Paraguai, Peru, Portugal, Espanha, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da)) e está a ser implementada em 12 destes (Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Paraguai, Peru, Portugal, Espanha e Uruguai).<sup>136</sup>

Embora a Convenção se aplique apenas às pessoas que têm direito à segurança social nos seus países de origem, facto que reduz significativamente o número de potenciais beneficiários, tem potencial para abranger os trabalhadores domésticos migrantes. O artigo 8.º estabelece que a Convenção é plenamente aplicável na ausência de qualquer acordo bilateral ou multilateral de segurança social entre os Estados partes.

A inclusão de disposições relativas à segurança social em acordos laborais bilaterais e memorandos de entendimento pode ser um passo em direção à proteção dos direitos dos trabalhadores domésticos migrantes, embora a cobertura também dependa das leis nacionais relevantes

135 A legislação nacional relevante inclui a Argentina, Lei n.º 25655 de 18 de setembro de 2002; Brasil, Decreto Legislativo n.º 451/200 de 15 de dezembro de 1997; Uruguai, Lei n.º 17.207, de 14 de setembro de 1999; e Paraguai, Lei n.º 2513, de 14 de dezembro de 2004.

136 Para mais informações sobre o estatuto da Convenção Multilateral Ibero-Americana, consultar o sítio Web da Convenção, <https://oiss.org/convenio-multilateral/estado-de-situacion/>.

e dos acordos de segurança social, caso existam. Além disso, para implementar acordos (bilaterais e multilaterais), é necessário abordar primeiro algumas questões práticas, sendo a mais importante o intercâmbio de informações entre as instituições de segurança social dos países envolvidos (Durán Valverde 2012). Por fim, capacitar as representações diplomáticas e os sindicatos de trabalhadores domésticos para monitorizar a aplicação dos acordos laborais bilaterais pode ajudar a garantir o acesso dos trabalhadores domésticos migrantes à proteção social.

**Programas especiais e medidas unilaterais.** A criação de programas especiais para reforçar os regimes gerais, num esforço para abranger os trabalhadores domésticos empregados no estrangeiro, parece ser uma estratégia eficaz. Estes programas permitem diferenciar e adaptar as modalidades de

contribuições e prestações a uma população com características muito diferentes das dos indivíduos abrangidos pelos regimes gerais. Nas Filipinas, a OWWA presta uma série de serviços sociais aos 3,8 milhões de trabalhadores migrantes do país, incluindo trabalhadores domésticos, ao abrigo da Lei dos Trabalhadores Migrantes e dos Filipinos no Estrangeiro (Lei n.º 8042). A OWWA oferece um seguro de vida e de acidentes pessoais, bem como prestações pecuniárias aos membros que sofram acidentes de trabalho, doenças profissionais ou incapacidade enquanto trabalham no estrangeiro. Isto facilita também o acesso ao seguro de saúde das Filipinas, permitindo aos nacionais no estrangeiro ter cobertura e garantir que podem contribuir para a cobertura das pessoas dependentes que permaneceram no país de origem (ver caixa 4.22).

#### ► Caixa 4.22 Proteção dos trabalhadores domésticos migrantes por país de origem (Filipinas)

As Filipinas são um dos principais países de origem de trabalhadores migrantes, abrigando alguns dos mais importantes corredores de migração laboral das Filipinas para a Malásia e Hong Kong (China), bem como para o Catar, Líbano e outros países da região do Médio Oriente e Norte de África. Uma grande parte dos trabalhadores filipinos no estrangeiro está envolvida no trabalho doméstico e quase todos são mulheres. O Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres chegou mesmo a observar que as Filipinas continuam a ser um país de origem para o tráfico internacional e interno, incluindo para a servidão doméstica.

Por estas razões, o Governo das Filipinas implementou uma série de medidas unilaterais para assegurar a proteção social dos migrantes e das suas famílias. Em particular, a Lei dos Trabalhadores Migrantes e dos Filipinos no Estrangeiro de 1995 (RA 8042) e a alteração na Lei da República n.º 10022 constituem a base jurídica para a proteção social da saúde dos trabalhadores filipinos no estrangeiro e das suas famílias que permanecem nas Filipinas. As medidas específicas para proteger o direito à saúde incluem a extensão da portabilidade do seguro de saúde aos trabalhadores migrantes; a implementação de programas de formação multisectoriais para reforçar a capacidade dos funcionários dos serviços de emprego no estrangeiro que lidam com questões de saúde dos migrantes; e a criação de guias de procedimentos para os funcionários dos serviços de assistência social no estrangeiro sobre a gestão dos trabalhadores estrangeiros que vivem com VIH e que são deportados dos países de acolhimento com restrições de viagem. Além disso, a Lei n.º 10022 estipula a responsabilidade pelo recrutamento e contratação de agências para gerir a cobertura do seguro social de doença de cada trabalhador migrante destacado, a criação de um centro de substituição e monitorização para os filipinos que regressam e um centro de recursos para filipinos no estrangeiro em países onde existem grandes concentrações de trabalhadores migrantes filipinos.

**Fontes:** PNUD, *The Right to Health: Right to Health for Low-Skilled Labour Migrants in ASEAN Countries*, 2015; OIT, «Direct Request (CEACR) - adopted 2020, published 109th ILC session (2021) Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189) - Philippines (Ratification: 2012)»; OIT, *Extending Social Health Protection: Accelerating Progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific*; e OIT (2022).

### **Articulação com as administrações públicas da migração.**

As instituições de segurança social podem contribuir para a criação de mecanismos de promoção da formalização do emprego dos trabalhadores migrantes. Os trabalhadores que pretendam inscrever-se na segurança social podem começar por se registar junto da agência governamental que supervisiona as questões de migração no país de acolhimento, como é o caso de Singapura. Do mesmo modo, na Costa Rica, um contrato de trabalho e uma cobertura individual da segurança social são condições prévias para regularizar o estatuto migratório. Um efeito secundário inesperado desta situação é o facto de os trabalhadores domésticos migrantes terem, de facto, um nível de cobertura da segurança social mais elevado do que os trabalhadores domésticos nacionais; por exemplo, a sua taxa de cobertura da maternidade é quase o dobro. No Barém, o Governo informou ter introduzido medidas destinadas a combater o trabalho doméstico não declarado, autorizando os migrantes que trabalham numa situação injusta a candidatarem-se de forma independente a uma autorização de trabalho pessoal sem vínculo a um empregador, evitando assim qualquer exploração e garantindo o acesso a todos os aspetos da assistência e proteção jurídica, incluindo os regimes de segurança social, o seguro de desemprego, os cuidados de saúde e outros regimes nacionais.<sup>137</sup>

### **Reforçar e facilitar o controlo e as inspeções do trabalho.**

O controlo e a aplicação limitados do cumprimento das normas relativas ao trabalho doméstico em geral, incluindo no que diz respeito às inspeções do trabalho, podem ter consequências exacerbadas para os trabalhadores domésticos migrantes, tornando-os mais vulneráveis a violações do direito do trabalho e dos direitos humanos, tais como violência física, trabalho forçado e tráfico. Isto realça a importância de reforçar e facilitar o controlo e a inspeção do trabalho e de garantir, para além das recomendações apresentadas na secção 4.4, que os inspetores do trabalho sejam instruídos sobre as particularidades dos trabalhadores domésticos migrantes e tenham um bom conhecimento das melhores práticas de intervenção.

### **Sensibilização e capacitação dos trabalhadores domésticos migrantes.**

Trabalhar num país estrangeiro pode ser particularmente desafiante para os trabalhadores domésticos, inclusive em termos de compreensão de informações importantes sobre direitos laborais e processos administrativos. As campanhas de sensibilização, a tradução de informações essenciais sobre os regimes de segurança social e a criação de mecanismos de reclamação acessíveis aos trabalhadores migrantes (como o apoio jurídico pro bono) são importantes para garantir a sua proteção social na prática. Alguns países oferecem cursos de formação para trabalhadores domésticos antes de conceder autorizações de trabalho. Os cursos fornecem informações sobre os direitos e responsabilidades dos trabalhadores, incluindo os associados à segurança social, entre outros temas. Outros países recorrem a instrumentos de sensibilização no âmbito de uma abordagem política integrada para eliminar estes obstáculos. Por exemplo, a Argentina está a implementar uma política global, que inclui incentivos fiscais, simplificação de procedimentos e uma campanha de informação, com vista a aumentar a formalização e a cobertura da segurança social dos trabalhadores mais vulneráveis (trabalhadores migrantes, trabalhadores domésticos e trabalhadores da construção). Como resultado, o número de trabalhadores domésticos migrantes abrangidos pela segurança social duplicou num período de cinco anos, embora o número total permaneça baixo e a inscrição continue a ser um desafio.

<sup>137</sup> OIT, "Observation (CEACR) - adopted 2017, published 107th ILC session (2018): Discrimination (Employment and Occupation Convention, 1958 (No. 111) - Bahrain (Ratification: 2000)".

**Lista de verificação: considerações para o alargamento da proteção social dos trabalhadores domésticos migrantes**

- Existem dados suficientes, exatos e fiáveis sobre a situação dos trabalhadores domésticos migrantes, no que diz respeito à cobertura da proteção social? A informação e a recolha de dados sobre os trabalhadores domésticos migrantes podem ser melhoradas? Como é que os dados podem ser partilhados entre as instituições nacionais de segurança social?
- A legislação nacional em matéria de trabalho e de segurança social abrange os trabalhadores domésticos migrantes? Em caso negativo, que medidas e reformas são necessárias para a extensão da cobertura legal? Quando abrangidos, os trabalhadores domésticos migrantes beneficiam de condições que não são menos favoráveis do que as aplicáveis aos demais trabalhadores?
- Que mecanismos existem para facilitar a cobertura pela segurança social dos trabalhadores domésticos migrantes (por exemplo, processos administrativos simplificados, portabilidade das prestações, acordos bilaterais e multilaterais de segurança social, materiais e mecanismos de sensibilização adequados, etc.)? Que mudanças políticas, jurídicas e de implementação são necessárias para garantir que os trabalhadores domésticos migrantes possam aceder ao seu direito à segurança social? Por exemplo:
  - Que alterações são necessárias nas leis e políticas de imigração?
  - A inspeção do trabalho pode ser reforçada para identificar, abordar e monitorizar as questões enfrentadas pelos trabalhadores domésticos migrantes, incluindo o seu elevado risco de sofrer violações dos direitos do trabalho e dos direitos humanos?
  - Existem mecanismos para sensibilizar e reforçar as capacidades dos trabalhadores domésticos migrantes no que respeita aos seus direitos e obrigações laborais e de segurança social?
  - Existem programas especiais concebidos para dar resposta às circunstâncias específicas dos trabalhadores domésticos empregados no estrangeiro? Como podem estes programas complementar e reforçar a cobertura da proteção social?
- Existem acordos bilaterais e multilaterais em matéria de segurança social entre o país de origem do trabalhador doméstico migrante e o país de destino? Em caso afirmativo, estes incluem as disposições necessárias para garantir o acesso dos trabalhadores domésticos à proteção social? O que é necessário para garantir a sua aplicação? Se não existirem, é possível celebrar tais acordos?



# Conclusões



**A consecução e a manutenção da proteção social universal exigem um esforço contínuo que combine uma forte vontade política a favor de uma abordagem coordenada ao nível de todas as administrações com um financiamento adequado e uma maior capacidade técnica. Há um reconhecimento crescente de que, devido às grandes lacunas na cobertura dos trabalhadores domésticos, a concretização do direito fundamental à segurança social desta categoria de trabalhadores deve ser uma prioridade nas agendas políticas e de reforma no âmbito da concretização dos ODS.**

Atualmente, do ponto de vista da cobertura legal, nem mesmo 50 por cento dos trabalhadores domésticos em todo o mundo são considerados legalmente cobertos por regimes de segurança social. A situação é muito pior do ponto de vista da cobertura abrangente (para todas as nove contingências que constituem a segurança social) - em que apenas 6 por cento dos trabalhadores domésticos estão legalmente cobertos. Na prática, e sem surpresa, estas baixas taxas de cobertura legal traduzem-se em taxas de cobertura efetiva ainda mais baixas. Apenas um em cada cinco trabalhadores domésticos está efetivamente registado nas respetivas instituições de segurança social, estando a grande maioria destes empregados informalmente. Os trabalhadores domésticos têm quase duas vezes menos probabilidades do que os outros trabalhadores por conta de outrem de estarem efetivamente cobertos pelos sistemas de segurança social.

O alargamento bem sucedido da proteção social aos trabalhadores domésticos exige, portanto, que os Estados colmatem as lacunas na cobertura legal e efetiva. Devido à natureza tradicionalmente não declarada e informal do trabalho doméstico, as políticas eficazes de alargamento da proteção laboral e social a esta categoria de trabalhadores tendem a ir além da extensão do âmbito dos quadros jurídicos nacionais existentes. Procuraram também adaptar estes quadros para ter em conta as especificidades do trabalho doméstico - que é realizado em casas particulares, muitas vezes para muitos empregadores e com salários que são frequentemente pagos parcialmente em espécie, com dificuldades em relação ao cumprimento (realização de inspeções em casas particulares), etc. O balanço destas especificidades e desafios pode esclarecer as melhores formas de conceber os regimes em termos de pacotes de prestações,

cálculo e cobrança de contribuições, estabelecimento de períodos de qualificação e duração das prestações. Por esta razão, as experiências nacionais bem sucedidas lançaram estudos nacionais e colaboraram com os parceiros sociais e outras partes interessadas relevantes para ajudar a identificar os obstáculos específicos que impedem uma proteção eficaz. Estes estudos e processos podem contribuir para as políticas e estratégias nacionais de proteção social e oferecer opções para garantir que a extensão da proteção social aos trabalhadores domésticos seja feita de forma eficaz, adequada e sustentável.

 **A concretização do direito fundamental à segurança social dos trabalhadores domésticos deve ser uma prioridade nas agendas políticas e de reforma no âmbito da concretização dos ODS.**

Em conformidade com as orientações fornecidas pelas normas internacionais do trabalho, em particular a Convenção n.º 189 e a Recomendação n.º 201 que a acompanha, bem como a Recomendação n.º 202, mais Estados começaram a explorar formas de alargar a proteção social aos trabalhadores domésticos como uma componente importante do objetivo de alcançar a proteção social universal. De facto, alguns países empreenderam recentemente reformas legais para alargar o âmbito dos regimes contributivos existentes aos trabalhadores domésticos numa base obrigatória. No entanto, continuam a ser necessários esforços adicionais, tendo em conta a magnitude do défice de cobertura da proteção social, tanto em termos legais como efetivos. As soluções terão de ser adaptadas a cada contexto nacional através de um conjunto de medidas. Em regiões como a África, por exemplo, os desafios são maiores, uma vez que tanto a cobertura legal como a cobertura efetiva continuam a ser a exceção, apesar das poucas experiências bem sucedidas acima referidas. Nos Estados Árabes e na região da Ásia e do Pacífico também continua a ser necessário adotar medidas

significativas em ambas as frentes, enquanto os países de elevado rendimento enfrentam maiores desafios no combate ao fenómeno do trabalho doméstico não declarado, o que se traduz em baixas taxas de cobertura efetiva.

De um modo geral, ao conceber e aplicar estratégias de extensão que garantam que os trabalhadores domésticos sejam efetiva e adequadamente cobertos pelos sistemas nacionais de proteção social, os Estados-membros, os parceiros sociais e outras partes interessadas relevantes podem ter em conta as considerações políticas abaixo descritas.

**As estratégias de extensão requerem uma abordagem multifacetada.** Apesar das barreiras existentes, este relatório demonstra que é possível alargar a cobertura legal e efetiva da segurança social aos trabalhadores domésticos, mesmo nos países em desenvolvimento. Os países que deram passos importantes no sentido de alargar a cobertura efetiva adaptaram os seus sistemas de segurança social às especificidades do trabalho doméstico, nomeadamente no que diz respeito ao financiamento e à cobrança de contribuições; à inscrição e à promoção da cobertura; à divulgação de informação e à sensibilização dos trabalhadores e empregadores; e à adoção de medidas específicas para incluir os trabalhadores domésticos migrantes. Os Estados devem, portanto, considerar um conjunto de intervenções como parte de uma estratégia global que aborde os desafios e obstáculos específicos que existem a nível nacional.

**Os quadros jurídicos devem ser inclusivos e harmonizados.** Ao abordar as lacunas na cobertura legal, o foco deve ser a implementação dos princípios estabelecidos na Convenção n.º 189, que visam garantir que os trabalhadores domésticos tenham acesso à proteção social em condições não menos favoráveis do que as usufruídas por outros trabalhadores por conta de outrem. Na maioria dos países, isto significa que deve ser considerada a possibilidade de alargar os mecanismos de segurança social existentes para incluir os trabalhadores domésticos. Para tal, será necessário alargar paralelamente o quadro jurídico laboral a esta categoria de trabalhadores, de modo a garantir a coerência entre as diferentes leis e regulamentos, nomeadamente as leis laborais, as leis da segurança social, as leis da imigração, etc.

**As estratégias de extensão devem basear-se nos princípios internacionais de segurança social.** As normas de segurança social da OIT estabelecem os princípios que orientam a extensão da segurança social aos trabalhadores domésticos, de forma a promover a criação de sistemas de proteção social universais, abrangentes, adequados e sustentáveis. Tendo isto em conta, os Estados devem considerar a possibilidade de alargar a cobertura aos trabalhadores domésticos através de mecanismos, pelo menos, tão favoráveis como os aplicáveis a outros trabalhadores por conta de outrem. Na maioria dos casos, a integração no regime geral de segurança social que abrange todos os trabalhadores - em aplicação do princípio da combinação dos maiores números para a partilha de riscos, que está na base do próprio conceito de segurança social - deve, por conseguinte, ser preferível ao desenvolvimento de regimes separados, que são muito menos capazes de alcançar a sustentabilidade financeira. A extensão da segurança social e de outros mecanismos contributivos exige também que se considere a necessidade de adaptação às necessidades e circunstâncias dos trabalhadores domésticos, que têm formas de emprego mais instáveis e enfrentam desafios específicos.

**A proteção social universal exige uma abordagem bidimensional.** A extensão da proteção social aos trabalhadores domésticos não pode ser abordada de forma isolada. Os governos devem dar prioridade à criação de sistemas nacionais de proteção social universais, abrangentes e sustentáveis que proporcionem níveis de proteção adequados e incluam os trabalhadores em todos os tipos de emprego. Nos casos em que a totalidade da gama de prestações contributivas legais ainda não se aplica a estes trabalhadores, devem ser envidados esforços para alargar progressivamente a cobertura e assegurar que todos os trabalhadores domésticos beneficiem, no mínimo, de garantias básicas de segurança social que incluam o acesso a cuidados de saúde essenciais e a segurança básica de rendimentos ao longo do ciclo de vida, tal como estabelecido na Recomendação n.º 202.

**Os procedimentos administrativos devem ser adaptados e simplificados.** A fim de garantir que a cobertura legal se traduza numa cobertura efetiva da segurança social, é essencial facilitar o acesso às medidas de proteção social, eliminando as barreiras administrativas, em particular aquelas enfrentadas pelos empregadores

de trabalhadores domésticos. Os processos de registo e os pagamentos de contribuições devem ser revistos com vista a resolver os problemas relacionados com as capacidades administrativas limitadas, nomeadamente através da simplificação dos procedimentos e do recurso a soluções digitais. Os sistemas de cheques-serviço revelaram-se bastante úteis para facilitar os procedimentos administrativos, apoiar o reconhecimento das relações de trabalho, aumentar a sensibilização e partilhar informação. As soluções digitais devem ser acompanhadas de princípios de proteção dos dados e de privacidade, bem como de medidas para melhorar a literacia digital. Podem também ser considerados processos de recolha centralizados e instrumentos jurídicos, tais como disposições que estabelecem presunções.

#### **As modalidades de financiamento devem ser adaptadas às capacidades contributivas.**

A cobertura efetiva dos regimes de segurança social exige que os empregadores paguem regularmente as contribuições em nome dos trabalhadores domésticos. Tendo em conta a capacidade contributiva limitada dos trabalhadores domésticos e, por vezes, também dos seus empregadores, podem ser necessárias medidas específicas para facilitar este processo. Para fazer face às dificuldades de oscilação dos rendimentos e ao desafio de estimar os rendimentos exatos para efeitos de cálculo das taxas de contribuição, os Estados podem considerar a possibilidade de utilizar contribuições diferenciadas em função do tempo de trabalho ou da idade. Em relação a certos segmentos vulneráveis de trabalhadores domésticos, os Estados têm feito bom uso dos recursos das receitas gerais para subsidiar a extensão da proteção social aos trabalhadores domésticos, quer através de isenções ou reduções contributivas, quer através de créditos fiscais.

#### **O conhecimento e a partilha de informações são fundamentais.**

Devem ser concebidas e aplicadas medidas para garantir que os trabalhadores domésticos e os seus empregadores sejam informados dos seus direitos e obrigações e conheçam os benefícios da cobertura da proteção social. Pode-se considerar um conjunto de diferentes meios de comunicação para aumentar a sensibilização e partilhar informações importantes sobre o direito dos trabalhadores domésticos à segurança social e as obrigações correspondentes, de uma forma bem adaptada ao público-alvo. Estes incluem educação cívica e

programas académicos nacionais, meios de comunicação social, boletins informativos especiais e centros de atendimento telefónico, campanhas de sensibilização, produtos de conhecimento, guias e conjuntos de ferramentas, etc. Os representantes dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores e outras partes interessadas podem desempenhar um papel fundamental na sensibilização e na partilha de conhecimentos e de informações sobre a proteção social.

#### **O cumprimento deve ser reforçado, nomeadamente através de medidas preventivas e coercivas.**

A promoção do cumprimento da legislação através de medidas de prevenção e de aplicação é essencial para uma aplicação correta da legislação laboral e de segurança social. Para tal, é necessário que o Estado assuma a sua responsabilidade pelo funcionamento efetivo e eficiente do sistema, nomeadamente através da criação das disposições legais e institucionais necessárias, incluindo serviços de inspeção com recursos adequados e regras de auditoria, bem como mecanismos de reclamação e recurso. Em particular, os serviços de segurança social e de inspeção do trabalho devem apoiar-se mutuamente e ser coordenados. Além disso, no caso dos trabalhadores domésticos, isto significa especificar as condições em que o acesso às instalações domésticas pode ser concedido, com o devido respeito à privacidade, em conformidade com a Convenção n.º 189. Os mecanismos de reclamação e de recurso devem ser acessíveis e pouco dispendiosos, imparciais, transparentes, simples e rápidos, em conformidade com as normas internacionais. Deve ser adotada uma abordagem holística que assegure que os mecanismos de aplicação sejam acompanhados de estratégias de prevenção e promoção, tais como a sensibilização e o reforço das capacidades (nomeadamente dos inspetores, dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei e dos funcionários administrativos e judiciais), para além de medidas punitivas (tais como coimas e sanções).

#### **As organizações representativas dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores desempenham um papel essencial na conceção e implementação de sistemas de proteção social e na capacitação e sensibilização das principais partes interessadas.**

A participação dos representantes das organizações de empregadores e de trabalhadores é essencial para a conceção e a aplicação de estratégias nacionais de extensão da proteção social que visem abranger os trabalhadores

domésticos. Para ser eficaz, o diálogo social deve ser significativo, o que também exige o respeito pelos princípios e direitos fundamentais da OIT no trabalho, em particular a negociação coletiva e o direito de organização. Estas organizações podem facilitar a defesa conjunta de um aumento do investimento público no trabalho doméstico e também apoiar o reforço das capacidades dos seus membros, de forma a garantir um melhor cumprimento das obrigações legais em matéria de trabalho e segurança social. Podem também servir de vetor para garantir que a informação relevante chega ao seu público-alvo. As informações fornecidas por outras partes interessadas com conhecimentos especializados sobre o trabalho doméstico também podem desempenhar um papel crucial no alargamento da segurança social aos trabalhadores domésticos.

**Deve ser assegurada a boa governação, a coordenação e a coerência das políticas sociais e económicas.** A existência de instituições bem governadas e capacitadas, que promovam a confiança, a sensibilização e a responsabilização, garantindo simultaneamente a transparência e a prestação de contas, é fundamental para a extensão eficaz e sustentada dos sistemas de proteção social aos trabalhadores domésticos. Para que as estratégias de extensão da proteção social consigam garantir o direito humano à segurança social dos trabalhadores domésticos, é também necessária a coordenação com outras intervenções sociais, laborais e económicas. Estas incluem estratégias de formalização; legislação relativa ao salário mínimo e outras políticas salariais; legislação e políticas relativas ao horário de trabalho; legislação e garantias em matéria de saúde e segurança no trabalho; políticas ativas do mercado de trabalho; e a promoção do diálogo social, nomeadamente através de uma melhor organização e representação, entre outras. O trabalho doméstico também desempenha um papel importante na interseção das políticas de cuidados e de proteção social.

**Os desafios específicos que os trabalhadores domésticos migrantes enfrentam devem ser tidos em conta.** Certas categorias de trabalhadores domésticos - incluindo os trabalhadores domésticos residentes e migrantes - podem enfrentar desafios adicionais no acesso ao seu direito humano à segurança social. No caso dos trabalhadores domésticos migrantes, devem ser envidados esforços especiais para garantir que

estes não sejam excluídos da legislação laboral e da segurança social com base no seu estatuto migratório. A celebração e a aplicação de acordos bilaterais ou multilaterais de segurança social são também essenciais para assegurar a portabilidade das contribuições e das prestações entre os países de acolhimento e de destino. As medidas devem ser adaptadas e capazes de garantir a aplicação adequada da legislação laboral e dos direitos humanos, nomeadamente através de controlos eficazes e de mecanismos de inspeção. Podem também ser necessários esforços adicionais para garantir que a informação chega aos trabalhadores domésticos migrantes de forma funcional e que lhes é prestado o apoio necessário para concluir os procedimentos administrativos relacionados com o seu estatuto e obrigações em matéria de segurança social, bem como para aceder a mecanismos de reclamação.

A consecução e a manutenção da proteção social universal representam um alvo em movimento e exigem uma vigilância e uma adaptação constantes por parte do Estado e dos parceiros sociais, a fim de garantir que os trabalhadores de todos os tipos de emprego, bem como todas as outras pessoas necessitadas, sejam efetiva e adequadamente protegidos ao longo das suas vidas em termos de acesso a cuidados médicos e de níveis prescritos de segurança de rendimentos. As normas de segurança social da OIT atribuem ao Estado a responsabilidade geral e primária de garantir progressivamente a realização deste objetivo e definem o caminho a seguir, estabelecendo os princípios sobre os quais os sistemas de proteção social universais e baseados em direitos devem ser construídos e mantidos. Numa altura em que grande parte do discurso se foca nos desafios relacionados com as muitas transições e transformações que as sociedades contemporâneas estão a atravessar, nomeadamente no que se refere ao futuro do trabalho, é importante recordar que uma parte muito significativa dos 4,1 mil milhões de pessoas que não têm qualquer forma de proteção social são pessoas que trabalham informalmente ou em zonas rurais, incluindo muitos trabalhadores domésticos. Muitas vezes, apesar de serem praticadas há séculos, estas profissões continuam a não ser reconhecidas pelos legisladores ou pela sociedade como merecedoras de proteções laborais e sociais alargadas. É, portanto, mais do que tempo de os decisores políticos, ao estudarem formas de proteger o número crescente de trabalhadores envolvidos em novas

formas de emprego, terem também em conta estas categorias pré-existentes, nomeadamente a categoria dos trabalhadores domésticos. Há muito tempo que estes trabalhadores deveriam estar a usufruir do direito humano à segurança social e é provável que a nossa dependência relativamente a estes aumente no futuro, em parte devido à procura secular de trabalho doméstico por parte da sociedade, que só será marginalmente substituída

pelos avanços tecnológicos, e também porque o setor do trabalho doméstico será importante e fundamental para garantir uma economia de cuidados digna.

# Bibliografia



**VECE**  
VOCATIONAL EDUCATION CENTRE

**IPEC**  
INTERNATIONAL PROGRAMME ON ELIMINATION OF CHILD LABOUR

**CONTRACT AGREEMENT AND CONDITIONS OF SERVICE FOR YOUNG EMPLOYEES WITH EMPLOYERS**  
(ELIMINATION OF DOMESTIC CHILD LABOUR IN LILONGWE DISTRICT)

*Working conditions will be guided by this manual*

**Malamulo a ntchito adzayamalidwa bwino bwino ndi mwana wogwira ntchito ndiwo bwana wake womulemba ntchito.**

It is an express condition of your service that you provide the following information to the employer:  
**Musanayo ayenera kulembedwa mfundo izi:**

|                                       |                        |
|---------------------------------------|------------------------|
| Name/Dzina                            | Beauty Robert          |
| Age/Zaka                              | 18 yrs                 |
| Male/Female/Muamuna/Mtoto             | Female                 |
| Village/Kumudzi                       | Chikanga (Ngola)       |
| T/A (Mfumu Vathulu)                   | T/A Chadya             |
| District/Boma                         | Nkhoswe Lilongwe       |
| Name of employer/Dzina la bwana       | Mr & Mrs Jera          |
| Place of work/Malo ogwira ntchito     | Kasale 1               |
| Nature of work/ Mtundu wa ntchito     | Ta Ngumba              |
| Position/Ntchito yake/udindo          | Ngonyang'swira Pakhomo |
| Starting from/Tilau loyambika ntchito | 22 December 2010       |
| School/Sukulu/Centre yomwe apita      |                        |

- Abrantes, Manuel. 2012. "[A densidade da sombra: trabalho doméstico, género e imigração](#)". *Sociologia, Problemas e Práticas* 70: 91–110.
- Addati, Laura, et al. 2022. [Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work](#). OIT.
- AET (Autoridade Europeia do Trabalho). 2021. [Tackling Undeclared Work in the Personal and Household Services Sector](#). Bratislava.
- AISS (Associação Internacional de Segurança Social). 2011 "[Success Factors in Contribution Collection and Compliance](#)". Social Policy Highlight 20.
- . 2012 [Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-Employed](#).
- . 2022 [Asia and the Pacific: Priorities for Social Security: Trends, Challenges and Solutions](#).
- Anderson, Bridget. 2016. [Worker, Helper, Auntie, Maid? Working Conditions and Attitudes Experienced by Migrant Domestic Workers in Thailand and Malaysia](#). OIT.
- Au, Wee Chan, et al. 2019. "[The Work-Life Experiences of an Invisible Workforce: The Case of Live-in Women Migrant Domestic Workers in Malaysia](#)". *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal* 39 (5): 567–83.
- Bierbaum, Mira, e Veronika Wodsak. 2021. "Coordination of Different Instruments". Em *Handbook of Social Protection Systems*, editado por Esther Schüring e Markus Loewe, 239-251. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- BPS (Banco de Previsión Social de Uruguay). 2020. "[Cobertura de salud para trabajadores domésticos](#)".
- . 2021. "[Trabajo Doméstico Remunerado en Uruguay: Actualización](#)". Asesoría General en Seguridad Social: Comentarios de Seguridad Social No 78.
- Carls, Kristin. 2013. [Decent Work for Domestic Workers: The State of Labour Rights, Social Protection and Trade Union Initiatives in Europe](#).
- Cebollada Gay, Marta. 2022. [Promover la formalización del trabajo del hogar remunerado en México desde la perspectiva de políticas públicas locales](#). OIT.
- CEPAL (Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e as Caraíbas). 2019. [La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes](#).
- CNSS (Caisse Nationale de Sécurité Sociale, Morocco). n.d. [Guide de l'employeur de maison](#).
- Cox, Rosie. 2000. "Exploring the Growth of Paid Domestic Labour: A Case Study of London". *Geography* 85 (3): 241–51.
- CSI (Confederação Sindical Internacional) e ONU-Mulheres. 2013. [Domestic Workers Count Too: Implementing Protections for Domestic Workers](#). Brussels and New York.
- D'Souza, Asha. 2010. "[Moving towards Decent Work for Domestic Workers: An Overview of the ILO's Work](#)", Documento de trabalho 2/2010. OIT.
- Durán Valverde, Fabio. 2012. *Articulando los programas de protección social en el contexto de la construcción de los pisos de protección social*. AISS.
- Durán Valverde, Fabio, et al. 2013. "[Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes: experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, France y Uruguay](#)", Documento ESS n.º 42. OIT.

- EFFAT (Federação Europeia de Sindicatos de Alimentos, Agricultura e Turismo). 2021. [“Domestic Workers in Europe: Getting the Recognition They Deserve”](#). Bruxelas.
- EFSI (Federação Europeia de Serviços para as Pessoas). 2013. [White Book on Personal and Household Services in Ten EU Member States](#).
- Erdoğdu, Seyhan, e Gülay Toksöz. 2013. [“The Visible Face of Women’s Invisible Labour: Domestic Workers in Turkey”](#), Conditions of Work and Employment Series No. 42. OIT.
- Ecuador, Ministerio de Trabajo y Economía Social. 2022. [La Inspección de Trabajo lanza una nueva campaña para regularizar la situación laboral de las empleadas del hogar contratadas a tiempo parcial](#).
- Eurofound (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho). 2013. [More and Better Job in Home-Care Services](#).
- Farvaque, Nicolas. 2013. *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*. ORSEU.
- Fauve-Chamoux, Antoinette, ed. 2004. *Domestic Service and the Formation of European Identity: Understanding the Globalization of Domestic Work, 16th–21st Centuries*. Peter Lang.
- Fudge, Judy e Claire Hobden. 2018. [“Conceptualizing the Role of Intermediaries in Formalizing Domestic Work”](#), Conditions of Work and Employment Series No. 95. OIT.
- Gaspar, Vitor, et al. 2017. [Fiscal Politics](#). FMI.
- Ginneken, Wouter van. 2010. “Social Security Coverage Extension: A Review of Recent Evidence”. *International Social Security Review* 63 (1): 57–76.
- Kulke, Ursula. 2006. “Social Security”. Em [Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination](#), editado por Nilim Baruah e Ryszard Cholewinski, 153-60. Viena e Genebra: Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa; Organização Internacional para as Migrações; e OIT.
- McKinsey Global Institute. 2017. [Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation](#).
- MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Paraguai). 2017. [Guía de Seguridad Social para Trabajadoras Domésticas](#).
- Napier-Moore, Rebecca. 2017. [Protected or Put in Harm’s Way? Bans and Restrictions on Women’s Labour Migration in ASEAN Countries](#). Bangucoque: OIT e ONU-Mulheres.
- OASI/DI (Gabinetes de Indemnização e Centro de Informação sobre o Seguro de Invalidez). 2021. [Domestic Work](#).
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). 2021. [Bringing Household Services Out of the Shadows: Formalising Non-Care Work in and Around the House](#). Paris.
- Ohaco, Moira, e Florencia Vello. 2019. *Efectos En La Registración Laboral de Los Trabajadores de Casas Particulares: Evidencia Empírica de Una Política de Difusión Dirigida a Empleadores*.
- OIT. 1951. *Meeting of Experts on the Status and Conditions of Employment of Domestic Workers, Geneva, 2-6 July 1951: General Report*.
- . 1965. «Boletín oficial» Suplemento I.
- . 1970. [“The Employment and Conditions of Domestic Workers in Private Households: An ILO Survey”](#). *International Labour Review* (outubro): 391-401.
- . 2005. [The Employment Relationship](#). ILC.95/V(1).
- . 2010. [Decent Work for Domestic Workers](#). ILC.99/V(1).

- . 2011. [\*Social Security and the Rule of Law: General Survey Concerning Social Security Instruments in the Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization\*](#). ILC.100/III/1B.
- . 2012. [\*Effective Protection for Domestic Workers: A Guide to Designing Labour Laws\*](#).
- . 2013a. [\*Extension of Social Protection of Migrant Domestic Workers in Europe\*](#).
- . 2013b. [\*A economia informal e o trabalho digno: guia de recursos sobre as políticas. Apoiar a transição para a formalidade\*](#).
- . 2015a. «[Domestic Work Voice and Representation through Organizing](#)». Nota informativa n.º 8.
- . 2015b. [\*ILO Global Estimates of Migrant Workers. Results and methodology. Special Focus on Migrant Domestic Workers\*](#).
- . 2015c. [\*Labour Inspection and other Compliance Mechanisms in the Domestic Work Sector: Introductory Guide\*](#).
- . 2016a. [\*Formalizing Domestic Work\*](#).
- . 2016b. [\*Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects\*](#).
- . 2016c. «[Proteção social dos trabalhadores domésticos: Tendências de políticas e estatísticas](#)» Documentos de políticas de proteção social, Documento 16.
- . 2018a. [\*Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work\*](#).
- . 2018b. [Resolution concerning Statistics on Work Relationships](#). 20.<sup>a</sup> Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, Genebra, 10-19 de outubro.
- . 2019a. [\*Doce recomendaciones para el Programa de trabajadoras del hogar en el Instituto Mexicano del Seguro Social \(IMSS\)\*](#).
- . 2019b. [\*Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México\*](#).
- . 2019c. [\*Trabajo del hogar y trabajo decente en América Latina: Buenas prácticas y aprendizajes para el caso mexicano\*](#).
- . 2020a. «[Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19](#)». Proteção Social em Foco.
- . 2020b. «[COVID-19 and Care Workers Providing Home or Institution-Based Care](#)». Dossier da OIT.
- . 2020c. [\*Protección social al trabajo doméstico en El Salvador. Desafíos y opciones de política\*](#).
- . 2021a. [Resolution and conclusions concerning the second recurrent discussion on social protection \(social security\)](#). Conferência Internacional do Trabalho, 109.<sup>a</sup> sessão.
- . 2021b. [\*Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners\*](#).
- . 2021c. [\*Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal: ensinamentos obtidos a partir da experiência interna. Ensinamentos obtidos a partir da experiência interna\*](#).
- . 2021d. «[Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience](#)». Proteção Social em Foco.
- . 2021e. [\*Tornar o trabalho digno uma realidade para o trabalho doméstico: Progresso e perspectivas dez anos após a adoção da Convenção \(N.º 189\) sobre o Trabalho Doméstico em 2011\*](#).
- . 2021f. [\*World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads - in Pursuit of a Better Future\*](#).

- . 2021g. [World Social Protection Report 2020-22: Regional Companion Report for Central and Eastern Europe, and Central Asia](#).
- . 2021h. «[Extending Social Security to Workers in the Informal Economy Information and Awareness](#)». ". Proteção Social em Foco.
- . 2021i. «[COVID-19 and the World of Work. Country Policy Responses: Philippines](#)».
- . 2022. [Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers, Key Actors in the Care Economy: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations \(articles 19, 22 and 35 of the Constitution\)](#). ILC.110/III(B).
- . A publicar. "Governance of Social Protection Systems: A Learning Journey: Module #3: Compliance and Enforcement of Legal Frameworks".
- OIT e UNICEF. 2021a. [Child Labour: Global Estimates 2020, Trends and the Road Forward](#).
- Olivier, Marius. 2009. "Informality, Employment Contracts and Extension of Social Insurance Coverage". Projeto da AISS sobre a análise dos conhecimentos existentes em matéria de cobertura da segurança social.
- . 2018. [Social Protection for Migrant Workers in ASEAN: Developments, Challenges and Prospects](#). OIT.
- ONU (Organização das Nações Unidas). 2008 *Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 19, The right to social security (art. 9.º), E/C.12/GC/19*.
- Rodgers, J. 2009. «Cambios en el servicio doméstico en América Latina». En [Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente](#) editado por María Elena Valenzuela e Claudia Mora, 71-114. OIT.
- Schwarzer, Helmut, et al. 2014. «[Coordinación Institucional y Pisos de Protección Social. Experiencias de América Latina \(Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay\)](#)» Documento ESS n.º 40. OIT.
- Sunstein, Cass R. 2021. *Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It*. MIT Press.
- Tablada, Ana María. 2019. [Situación del Trabajo Doméstico en Honduras: Estudio de Percepción sobre el Trabajo Doméstico en Honduras](#). CARE Honduras.
- Tomei, Manuela. 2011. «[Decent Work for Domestic Workers: Reflections on Recent Approaches to Tackle Informality](#)». *Canadian Journal of Women and the Law* 23 (1): 185–212.
- UNDESA (Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas). 2020. "[World Population Prospects 2019: File POP/8-1: Total Population \(Both Sexes Combined\) by Broad Age Group, Region, Subregion and Country, 1950-2100 \(Thousands\)](#)".
- UNICEF 2017. [Executive Summary Study on the Impact of Migration on Children in the Capital and Target Provinces, Cambodia](#).
- Valenzuela, María Elena, et al. 2020. «[Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina](#)», Asuntos de Género No. 158. CEPAL. Santiago do Chile.
- Williams, Colin. 2018. [Elements of a Preventative Approach towards Undeclared Work: An Evaluation of Service Vouchers and Awareness Raising Campaigns](#). Comissão Europeia. Bruxelas.

Todos os dias, pelo menos 75,6 milhões de trabalhadores domésticos ajudam famílias a satisfazer as suas necessidades essenciais de cuidados domésticos. A grande maioria destes trabalhadores está privada do seu direito humano à segurança social - algo que a pandemia de COVID-19 tornou flagrantemente evidente. O acesso à proteção social pode melhorar consideravelmente os meios de subsistência dos trabalhadores domésticos e das suas famílias, nomeadamente através da redução da pobreza, da desigualdade e da exclusão social e do apoio à sua transição para a economia formal. Os desafios são reais, mas não intransponíveis, como comprovado pelos progressos registados em muitos países. Com base em novos dados, o relatório demonstra a magnitude dos défices de proteção social dos trabalhadores domésticos em todo o mundo e identifica as barreiras que impedem a sua efetiva cobertura de proteção social. De seguida, apresenta estratégias de extensão concretas, com base nas orientações estabelecidas por quadros normativos acordados a nível internacional e na experiência a nível nacional, para ajudar os decisores políticos, os responsáveis pela implementação, os representantes dos trabalhadores domésticos e dos seus empregadores, bem como outras partes interessadas relevantes, a ultrapassar as barreiras à proteção social e a tornar o direito à segurança social uma realidade para os trabalhadores domésticos.

**ilo.org**

**Bureau International do Trabalho**

Route des Morillons 4  
CH-1211 Genebra 22  
Suíça

Edição em português financiada por:

