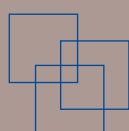


**NOTAS SOBRE TENDENCIAS
DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

Promoción de la formalización del trabajo doméstico en Brasil



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Índice

Presentación	3
1. Antecedentes	4
2. Marco normativo del trabajo doméstico	6
3. Descripción de las estrategias de formalización	9
3.1 La Planilla Electrónica y el trabajo doméstico	9
3.2 Inspección del trabajo en domicilios	11
3.3 Reducción de multas	13
4. Algunas lecciones	14

Presentación

Desde hace más de una década el crecimiento económico sostenido ha permitido a América Latina y el Caribe lograr avances importantes como la reducción de la pobreza y la baja en la tasa de desempleo. También ha habido progresos en el mejoramiento de la calidad de los trabajos, pero la informalidad aún afecta a casi 47% de los trabajadores ocupados. Esto equivale al menos a 130 millones de personas.

La informalidad plantea un desafío de grandes dimensiones para los Estados, que además es aún más apremiante en un momento de desaceleración del crecimiento económico como el actual. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que requiere la aplicación de estrategias integradas, para promover la formalización desde varios frentes.

Uno de estos frentes es el fortalecimiento de la inspección del trabajo. En América Latina y el Caribe hay una extensa normativa que protege los derechos de los trabajadores, pero todavía existen deficiencias importantes que no permiten garantizar su cumplimiento.

No solo se trata de un déficit en el número de inspectores y la necesidad de dotarles de formación y recursos adecuados, sino que generalmente la inspección está concentrada en zonas urbanas, en el sector formal y atendiendo demandas de los trabajadores asalariados, dejando de lado muchas veces la atención a trabajadores que se encuentran en el sector informal y en zonas rurales o de difícil acceso.

¿Cómo abordar la problemática del fortalecimiento de la inspección de trabajo?

Los gobiernos de la región han llevado a cabo experiencias exitosas para lograr este objetivo. Se han registrado avances en el fomento de la cultura de cumplimiento, gracias a una mayor difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores y a las campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas. También se han otorgado facilidades en los trámites, para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes a la seguridad social.

En otros casos, se ha mejorado la capacidad para planificar y realizar visitas de inspección, aumentando el número de inspectores. La implementación de regímenes tributarios simplificados y de registros electrónicos ha permitido fiscalizar mejor.

Un tema a destacar ha sido el uso de soluciones tecnológicas no solo para mejorar el registro de trabajadores por parte de sus empleadores, sino también para facilitar la labor de los inspectores en el terreno. En una época en donde el uso de la tecnología es crucial, la creación de aplicaciones móviles ha facilitado la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Para América Latina y el Caribe, la inspección del trabajo doméstico, caracterizado por sus altos niveles de informalidad, presenta un importante desafío. Este grupo de trabajadores representa al 10% de los trabajadores informales, con tasas de empleo informal entre ellos del 78%.

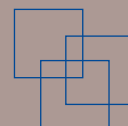
Esta nueva serie de Notas nos presenta las experiencias positivas de fortalecimiento de la inspección del trabajo en seis países de la región, las cuales deben ser sistematizadas, analizadas y difundidas. En un nuevo contexto de desaceleración económica, los esfuerzos deben redoblar para no perder lo avanzado y para seguir adelante en la reducción de la informalidad, que es un obstáculo en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social.

Esperamos que esta serie de estudios realizados en el marco del Programa de promoción de la formalización – FORLAC – contribuya a mejorar el diseño de políticas que permitan continuar con el gran desafío que supone la transición a la formalización en América Latina y el Caribe.

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



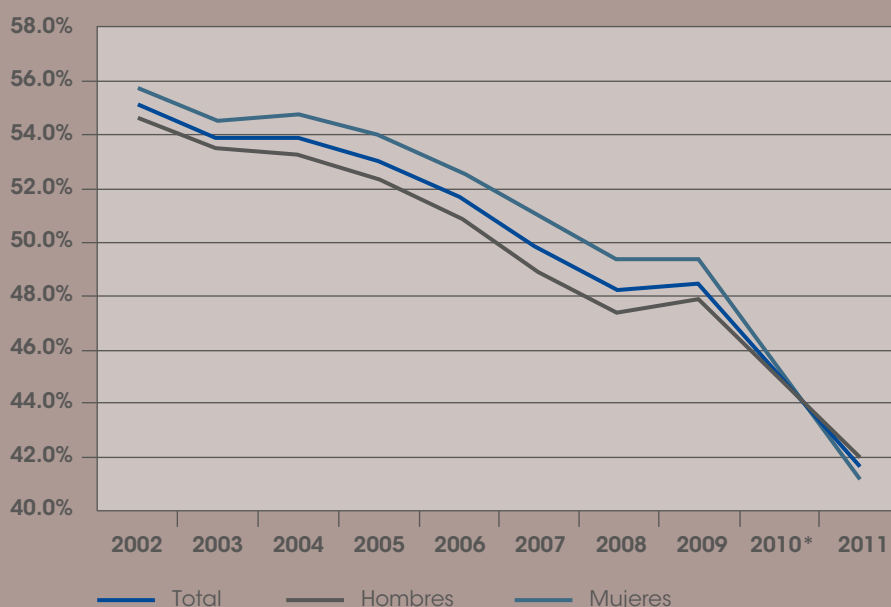
NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

En abril de 2013, Brasil realizó una importante enmienda constitucional que tuvo por objeto equiparar los derechos de las trabajadoras y los trabajadores que realizan sus labores en hogares con el resto de trabajadores en su país. El objetivo del presente informe es analizar las acciones o estrategias de formalización laboral que está llevando a cabo el Estado brasileño en este campo. En concreto, se analiza principalmente el uso de la planilla electrónica y de la inspección del trabajo como medidas de formalización del trabajo doméstico. De forma complementaria, se analiza también la estrategia que usa el Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil respecto a la reducción y condonación parcial de la multa que reciben los empleadores infractores.

1. Antecedentes

Según información del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* - IBGE), el cual se encuentra a cargo de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilio (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* - PNAD), la tasa de informalidad en el mercado de trabajo ha tenido un descenso sostenido y notorio, acorde con el crecimiento y el énfasis en políticas sociales redistributivas y en la mejora de la administración laboral. Para el periodo 2002 - 2011, la tasa desciende de 55% a 42%, lo cual es bastante significativo, teniendo en cuenta que, a la vez, el mercado de trabajo se ha expandido¹.

Gráfico 1. Brasil: Tasa de la informalidad de los asalariados 2002-2011 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la PNAD (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*) y PNAD Continua del IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*).

La Oficina Regional de la OIT agradece las contribuciones de Jorge Bernedo y Alfredo Villavicencio en la elaboración de esta Nota, así como los comentarios de Celso Amorim, María Carolina Aragão, Renato Bignami y Anne Posthuma.

¹ Una publicación de 2013 indica que con información de otras fuentes, como la RAIS (*Relação Anual de Informações Sociais*) y la GFIP (*Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social*), se observa la misma tendencia al incremento de los trabajadores formales de aproximadamente 23 millones en 2003 a 37 millones en 2011. Ver: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). *Evolução do emprego formal no período 2004-2012: um olhar a partir dos registros da GFIP*. Informe de Previdência Social, Vol. 25, N° 9. Setembro 2013. Disponible en: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/Informe_setembro_2013_11-10_bx.pdf

Brasil laboral en breve

Brasil es la mayor economía de Sudamérica y una de las seis primeras economías en volumen del mundo. Es un país industrializado, calificado en el grupo de las economías emergentes más importantes. Es un país con 203 millones de habitantes, con 86% de población urbana.

La PEA brasileña es de alrededor de 99 millones de personas y la tasa de desempleo fue de 6.5% hacia fines de 2014 (IBGE). Los asalariados suman 66.9% en estimaciones para 2013, siendo los empleadores el 4.2 por ciento. Los cuenta propia solamente sumarían 21% y los trabajadores del servicio doméstico el 7.1% (OIT 2014).

La tasa de informalidad a fines de 2014 fue de aproximadamente 22% para los asalariados privados mientras que la de los trabajadores domésticos fue de 68%*. Brasil ha tenido importantes impulsos en el proceso de formalización, en particular en su sistema fiscal de monotributo (el Super Simples del año 2006), como en el sistema de registro único (eSocial y la Planilla Electrónica).

En el año 2013, la cobertura de la protección en salud del área urbana era del 68% y en pensiones del 72%. Brasil tiene, además, un amplio sistema de protección social para sus áreas rurales y pobres, destacando en toda la región su programa *Bolsa Família*, un programa extenso de transferencias condicionadas de ingreso.

* Se incluye a trabajadores domésticos "mensualistas" y "diaristas".

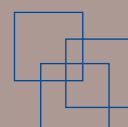
Fuentes: CEPALSTAT, estadísticas del IBGE con datos de la PNAD continua y OIT (2014)².

Con la información conseguida por la PNAD continua del año 2014³, se observa que en Brasil la cantidad de trabajadores domésticos alcanzó los 5.9 millones, de los cuales, 1.9 millones contaba con el Carné de Trabajo y de Seguridad Social (*Carteira de Trabalho e Previdência Social* - CTPS). Es decir, desde este punto de vista se registraría una informalidad del 68% entre los trabajadores domésticos para 2014. Tomando en consideración también a los asalariados que cuentan con la CTPS, resulta una importante diferencia de casi 45 puntos porcentuales entre el resto de asalariados privados y los trabajadores domésticos.

Un reporte del *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), refiere tres factores importantes a tener en cuenta para el análisis de datos: la evolución significativa del salario mínimo real, los incentivos tributarios introducidos en el año 2006 que permiten deducciones del salario del trabajo doméstico del impuesto a la renta y el crecimiento del PIB per cápita.

Estas consideraciones deben estar presentes en la constatación más importante de la evolución del trabajo doméstico en Brasil, que es el cambio de la composición interna entre "diaristas" (con trabajo independiente, en algunos días de la semana) y "mensualistas" (con trabajo dependiente y continuo). Entre 1992 y 2011, la proporción de diaristas pasó de 16% a 30%. Esta reasignación de la modalidad de trabajo puede acudir a diversas explicaciones, posiblemente complementarias: el tamaño de las familias y de los residentes en cada domicilio ha ido disminuyendo; ha habido importantes cambios tecnológicos que facilitan las labores domésticas y, además, cambios en el costo del trabajo.

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral Temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.

³ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). Boletim Estatístico da Previdência Social. Outubro 2013. Disponible en: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/Beps102013_final.pdf

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Este incremento de diaristas no ha significado un cambio en los niveles de protección. Aunque la densidad contributiva a la seguridad social es menor al 40% y es la más baja de todas las ramas de actividad, el nivel de protección medido como la densidad de aportaciones al Instituto Nacional de Seguridad Social (*Instituto Nacional do Seguro Social* – INSS) varió en el mismo periodo de 13% a 27 % para los diaristas⁴.

En Brasil, como en otros países, el trabajo en el servicio doméstico es típicamente femenino: 92,6% eran mujeres. Además, la participación de mujeres de raza negra es mayoritaria (61% del total), así como la del grupo de mujeres de 40 a 49 años (29%).

Programa de Trabajo Doméstico Ciudadano en Brasil

En el año 2005, el *Ministério do Trabalho e Emprego* (MTE) puso en marcha la primera iniciativa dirigida específicamente a los trabajadores domésticos con la participación activa de organizaciones sindicales (entre ellos, la Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas – FENATRAD).

Este programa se divide en tres subproyectos:

- a) **Calificación social y profesional integrada.** La elevación de escolaridad. Destinado a las trabajadoras domésticas que cuentan con 4 a 7 años de estudio. Se ofrece un curso de 12 meses con contenidos formales requeridos en cursos de elevación de escolaridad, contenidos relativos a la ampliación del ejercicio de la ciudadanía y otros temas relativos a su labor y que permitan mejorar sus relaciones laborales.
- b) **Calificación social y profesional para fortalecimiento de la organización de las trabajadoras domésticas.** Busca mejorar la intervención de las trabajadoras y sus representantes sindicales en políticas públicas. Asimismo, se pretende dotar a las organizaciones sindicales de las aptitudes y condiciones suficientes para hacer ejercicio de sus derechos colectivos.
- c) **Calificación social y profesional e intervención en políticas públicas.** Busca ampliar y perfeccionar las políticas públicas en Brasil para resolver las reivindicaciones y necesidades de los trabajadores domésticos. Mediante políticas, campañas, colaboraciones y acciones en áreas como derechos humanos, violencia contra la mujer, salud, acceso a la vivienda, seguridad social y lucha contra el trabajo doméstico infantil, se busca valorizar y mejorar las condiciones de desempeño del trabajo doméstico.

2. Marco normativo del trabajo doméstico

En abril de 2013 el Estado brasileño aprobó una importante enmienda constitucional que dio una nueva base jurídica al trabajo doméstico (Enmienda Constitucional N° 72 de 2013)⁵. Esto ha significado un importante avance en la búsqueda por la equiparación de derechos laborales y tratamiento igualitario de este importante grupo respecto del resto de trabajadores urbanos y

⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA (IPEA). Boletín de Políticas Sociais No. 22, "Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise" Brasília, 2014. Disponible en: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/140930_bps22.pdf

⁵ Esta enmienda constitucional se conoce como "PEC de las domésticas" por las siglas de "Propuesta de Enmienda Constitucional". PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Emenda Constitucional N° 72 de 2013. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc72.htm

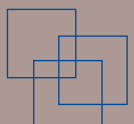
rurales. Previo al desarrollo de la nueva regulación constitucional, las normas más importantes que forman parte del marco normativo del referido sector son:

- a. La Ley N° 5859, de fecha 11 de diciembre de 1972, reguló por primera vez la profesión del trabajador o empleado doméstico, labor que por sus características era invisible para el Estado brasileño y cuyos trabajadores sufrían una constante discriminación. A su vez, esta norma presenta diferentes modificaciones realizadas principalmente por la Ley N° 10208, del 23 de marzo del 2001 y la Ley N° 11324, del 19 de julio del 2006. Entre sus disposiciones, se incluyeron definiciones de trabajo doméstico, requisitos para la admisión en el empleo doméstico, derechos de los trabajadores, prohibiciones, la afiliación obligatoria a la seguridad social, entre otras.
- b. A través del Decreto N° 71885, del 9 de marzo de 1973, y el Decreto N° 3361, del 10 de febrero del 2000, se reglamentaron las disposiciones de la Ley N° 5859.
- c. El artículo 7° de la Constitución Federal de Brasil, del 5 de octubre del 1988, desarrolló los distintos derechos (34 incisos) que deben ser garantizados, sobre todo a trabajadores urbanos y rurales. En relación a los trabajadores domésticos, el párrafo único del referido artículo estableció determinados derechos para los trabajadores domésticos pero estos no eran los mismos que aplicaban para los trabajadores urbanos y rurales.
- d. La Ley N° 11324 de 2006 que realizó enmiendas a la Ley N° 5859 relativas al derecho al descanso semanal remunerado, pago de salarios dobles en días feriados, vacaciones anuales, prohibición de descuentos al salario por provisión en especie, protección de la trabajadora en estado de gravedad, entre otros.

El 2 de abril de 2013, se aprobó la enmienda constitucional que extendió una serie de derechos laborales a los trabajadores domésticos, con el objeto de establecer la igualdad de derechos entre dicho grupo con el resto de los trabajadores urbanos y rurales brasileños.

De esta forma, se modificó la redacción del párrafo único del artículo 7° de la Constitución Federal, ya referido, extendiendo el goce respecto de los siguientes derechos: incisos VII, X, XIII, XVI, XXII, XXVI, XXX, XXI y XXXIII. Asimismo, se determinó que para el cumplimiento de obligaciones tributarias y laborales que se originen en una relación laboral del servicio doméstico, y considerando sus características especiales, también se deberá considerar lo establecido en los incisos I, II, III, IX, XII, XXV y XXVIII, así como su inclusión en la seguridad social.

A manera de resumen, se puede verificar en el Cuadro N° 1 los principales derechos que deberán ser garantizados a los trabajadores domésticos de acuerdo a la reforma constitucional.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Cuadro N° 1. Comparativa de los derechos de los trabajadores domésticos: antes y después de la Reforma Constitucional

Constitución Federal de 1988	Reforma de 2013 de la Constitución Federal de 1988
▶ Salario mínimo (IV); ▶ Irreductibilidad del salario, salvo disposición en acuerdo o convenio colectivo (VI); ▶ Decimotercer salario (VIII); ▶ Descanso semanal remunerado (XV); ▶ Descanso anual remunerado (XVII); ▶ Licencia por maternidad (XVIII); ▶ Licencia por paternidad (XIX); ▶ Preaviso proporcional al tiempo de servicio (XXI); y ▶ Jubilación (XXIV).	Todos los vigentes antes de la Reforma Constitucional.
	Extensión de nuevos derechos: ▶ Garantía que el salario no será inferior al mínimo para los que perciben remuneración variable (VII); ▶ Protección del salario contra la retención (X); ▶ Jornada de trabajo no superior a 8 horas diarias o 44 semanales, facultando la reducción de jornada mediante acuerdo o convenio colectivo (XIII); ▶ Remuneración por trabajo en tiempo extraordinario superior, como mínimo, en un 50% adicional (XVI); ▶ Reducción de riesgos laborales por medio de normas de salud, higiene y seguridad laboral (XXII); ▶ Reconocimiento de acuerdos y convenios colectivos (XXVI); ▶ Prohibición de trato desigual en salarios, ejercicio de funciones o de acceso al trabajo por razón de sexo, edad, color o estado civil (XXX); ▶ Prohibición de cualquier discriminación en relación al salario y acceso al trabajo por motivo de discapacidad (XXXI); y ▶ Prohibición de trabajo nocturno, peligroso y nocivo para menores de 18 años y de cualquier trabajo para menores de 14, excepto aprendices (XXXIII).
	Derechos que deben considerar características especiales del trabajo doméstico: ▶ Relación de empleo protegido por despido sin causa justa (I); ▶ Seguro por desempleo (II); ▶ Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (III); ▶ Remuneración de trabajo nocturno superior al diurno (IX); ▶ Subsidio familiar (XII); ▶ Asistencia gratuita para los hijos y desde el nacimiento hasta los 5 años de edad en jardines y pre-escolares (XXV); ▶ Seguro contra accidentes laborales, a cargo del empleador (XXVIII).

Fuente: legislación citada.

Cabe destacar que a nivel latinoamericano, Brasil es uno de los países que está realizando medidas más avanzadas con el objeto de equiparar los derechos de los trabajadores domésticos con el resto de trabajadores. Si bien algunos derechos se encuentran pendientes de regularse legislativa o reglamentariamente, estamos ante un importante avance en beneficio concreto del sector del servicio doméstico, históricamente olvidado por el Estado brasileño⁶.

⁶ En mayo de 2015 el Senado Federal aprobó el proyecto de ley que reglamenta la "PEC de las domésticas" (6 de mayo de 2015). La sanción aún se encuentra pendiente al cierre de esta Nota.

Sin embargo, el Estado brasileño aún no ha ratificado el Convenio N° 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. La ratificación resultaría muy ventajosa para el colectivo de trabajadores domésticos pues se brindaría un nivel adicional respecto a la garantía de sus derechos, además de incorporar a su ordenamiento jurídico disposiciones adicionales que se complementarían perfectamente con las ya vigentes para los trabajadores domésticos (por ejemplo, disposiciones especiales en relación a la inspección del trabajo, condiciones de trabajo, entre otros).

3. Descripción de las estrategias de formalización

3.1 La Planilla Electrónica y el trabajo doméstico

Mediante la Resolución N° 1510/2009, el Ministerio de Trabajo y Empleo (*Ministério do Trabalho e Emprego* – MTE) estableció un Sistema de Registro Electrónico de Asistencia (*Sistema de Registro Eletrônico de Ponto* - SREP), destinado a registrar, por medio electrónico, la hora de entrada y salida de los trabajadores de las empresas⁷.

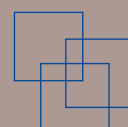
Este registro electrónico facilitaba la labor inspectiva de algunas obligaciones laborales como el cumplimiento de la jornada de trabajo y horas extras. Sin embargo, dicho registro no permitía la fiscalización de otras obligaciones que se originan en una relación laboral, tales como las obligaciones tributarias y de seguridad social, pues no fue creado con ese fin.

Como medida complementaria y con el objetivo de armonizar en una única base de datos gubernamental la información de los trabajadores, mediante el Acto Declaratorio Ejecutivo N° 05 se resolvió aprobar y difundir la propuesta del Sistema de Registro Fiscal de las obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social, conocido como eSocial⁸.

El eSocial es un registro integral puesto en marcha por el gobierno federal brasileño que tiene por objetivo unificar la información (laboral, previsional y tributaria) relativa a la contratación y utilización de mano de obra remunerada por parte de las empresas⁹. La información que debe contener este registro puede ser clasificada en tres tipos:

- ▶ Eventos laborales: hechos o acciones surgidas de una relación laboral. Por ejemplo, la contratación del trabajador, cambios remunerativos, exposición del trabajador a agentes nocivos, etc.
- ▶ Boleta de pago
- ▶ Otras informaciones laborales, previsionales y tributarias: por ejemplo, aquellas previstas en la Ley N° 8212 que regula la organización de la Seguridad Social brasileña.

El eSocial busca consolidar en un sistema único las distintas obligaciones (laborales, tributarias y previsionales) que tengan como origen común el ámbito de una relación laboral, es decir, unificar el registro de toda la información relevante del empleador en relación a sus trabajadores contratados.



⁷ MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Portaria N° 1.510 del 21 de agosto de 2009. Disponible en: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135685CC74E1DCE/Portaria%201510%202009%20consolidada.pdf>

⁸ Ato Declaratório Executivo Sufis N° 05 del 17 de julio del 2013. Disponible en: www18.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2013/SUFIS/ADESufis005.htm

⁹ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Manual de Orientación del eSocial. Disponible en: www.esocial.gov.br/doc/Manual%20de%20Orientacao%20do%20eSocial%20_%20versao%201.0.pdf

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

A través de esta herramienta se proporcionan servicios y facilidades que permiten al empleador el cumplimiento de distintas obligaciones de una manera fácil, bastante intuitiva y en un canal único.

El uso del eSocial no es obligatorio para todos los empleadores¹⁰. Gracias a la Reforma Constitucional N° 72 de 2013, la versión del eSocial es vinculante para el trabajo doméstico y otros recursos estarán disponibles para que el empleador pueda cumplir con todas sus obligaciones. Cuando el eSocial sea implementado en su integridad, ésta herramienta se podrá extender al resto de los empleadores, personas naturales y jurídicas, trayendo diversas ventajas en relación al sistema actual, tales como:

- ▶ Atención al público en diversos órganos de gobierno como una única fuente de información para el cumplimiento de diversas obligaciones laborales, tributarias o de seguridad social.
- ▶ Integración de los sistemas informáticos de las empresas con el entorno nacional del eSocial, permitiendo la automatización en la transmisión de información de los empleadores.
- ▶ La estandarización e integración de los archivos o registros de las personas naturales y jurídicas en el ámbito de los órganos participantes del proyecto.

Cabe indicar que esta herramienta es producto de una acción conjunta descentralizada, donde participaron los siguientes órganos y entidades del gobierno federal brasileño: Caja Económica Federal (*Caixa Econômica Federal*); Instituto Nacional de Seguridad Social (*Instituto Nacional do Seguro Social – INSS*); Ministerio de la Seguridad Social (*Ministério da Previdência Social – MPS*); Ministerio de Trabajo y Empleo (*Ministério do Trabalho e Emprego – MTE*); y la Secretaría de Hacienda Federal de Brasil (*Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRF*). Asimismo, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG*) participó en el referido proyecto, brindando asesoría a las demás instituciones respecto a sus diferentes intereses y gestionando la conducción del proyecto, a través de su Oficina de Proyectos.

La página web del eSocial cuenta con una sección dedicada exclusivamente a informar sobre el trabajo doméstico, donde se indica que actualmente, para los empleadores domésticos, se encuentran disponibles las siguientes opciones¹¹:

- ▶ Registrar a sus trabajadores domésticos
- ▶ Elaborar e imprimir la hoja de registro de horas
- ▶ Generar un aviso por descanso vacacional
- ▶ Generar las boletas de pago
- ▶ Realizar el control de horas extras
- ▶ Generar la Guía de Previsión Social (*Guia da Previdência Social - GPS*)

Asimismo, en la página web se señala que estarán disponibles nuevas funciones que permitan al empleador el cumplimiento de sus obligaciones, tales como:

¹⁰ Página web de eSocial. En línea: <http://www.esocial.gov.br/>

¹¹ Página web de eSocial para el empleador doméstico. En línea: <http://www.esocial.gov.br/esocial.aspx>

- ▶ Registro de dependientes
- ▶ Cálculo automatizado del valor de las horas extra, horas extra nocturnas y subsidio familiar
- ▶ Elaboración de horario de trabajo
- ▶ Cálculo de obligaciones tributarias y laborales

Sin embargo, cabe señalar que aún existen derechos que se incorporaron al ámbito del trabajo doméstico pero que dependen de la reglamentación para lograr su vigencia, por lo que se espera la publicación de normativa específica que desarrolle esos derechos y permitan su aplicación adecuada. Por ejemplo, se adoptará un nuevo sistema para el pago de las cotizaciones sociales, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (*Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* - FGTS) y el impuesto a la renta (Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF), a través de un documento de recaudación unificado. Los pagos que deba realizar el empleador serán calculados automáticamente en base a la información proporcionada.

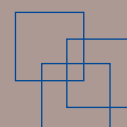
3.2 Inspección del trabajo en domicilios

A nivel constitucional, mediante el inciso XXIV del artículo 21° de la Constitución Federal, se establece que el Estado brasileño es competente para organizar, mantener y ejecutar la inspección del trabajo. De esta forma, se faculta la regulación, de manera muy general, de la inspección laboral y fiscalización de las obligaciones laborales en todo el Estado.

En el Consolidado de la Legislación del Trabajo (CLT), aprobado por Decreto Ley N° 5452, no se dispuso una regulación específica respecto a la inspección laboral. Sin embargo las disposiciones legales de esta norma eran utilizadas y aplicadas por los inspectores del trabajo con la finalidad de fiscalizar o verificar el cumplimiento de las obligaciones laborales dispuestas en dicho marco normativo. Por lo tanto, consideramos que la referida norma debe formar parte necesariamente del marco normativo de la inspección laboral. El MTE, mediante Instrucción Normativa No. 107 del 22 de mayo del 2014, cubrió este vacío al disponer los Procedimientos del Auditor Fiscal del Trabajo¹².

Por otro lado, a nivel reglamentario respecto a la Inspección del Trabajo – y de forma específica – mediante el Decreto N° 4552, del 27 de diciembre del 2002, se aprobó el Reglamento de la Inspección del Trabajo, el cual tiene por finalidad garantizar en todo el Estado la aplicación de las disposiciones legales, convenios internacionales ratificados, actos y decisiones de autoridades competentes y acuerdos o convenios colectivos de trabajo, siempre que involucren la protección de los trabajadores en el ejercicio de su actividad laboral. Sus principales disposiciones regulan la labor inspectiva en general, lo que incluye la organización, funciones del inspector de trabajo y actividades auxiliares de la inspección del trabajo.

Sin embargo, esta norma no estableció disposiciones específicas para el trabajo doméstico o para otras categorías de trabajadores. Recién en agosto de 2014 fue publicada la Instrucción Normativa N° 110/2014 la cual sí regula la inspección del trabajo doméstico, incluyendo la forma de acceder a los domicilios de los empleadores con autorización¹³.



¹² La referida Instrucción Normativa es una de las medidas del Plan Nacional de Combate a la informalidad de los trabajadores (Plano Nacional de Combate à Informalidade dos Trabalhadores Empregados - PLANCITE) lanzado el 22 de mayo de 2014.

¹³ SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO. Instrução Normativa SIT N° 110 DE 06.08.2014. Disponible en: http://www.trf.sp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/MTE/In_Norm/IN_110_14.html

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Si bien la Constitución Federal de 1988 determinó derechos para los trabajadores domésticos, la inspección laboral de esta actividad presenta las siguientes dificultades:

- No hay conocimiento de los derechos y obligaciones laborales aplicables al trabajo doméstico: la mayoría de trabajadores domésticos, incluso las mismas empleadoras, no conocen la regulación del trabajo doméstico. En ese sentido, es necesaria la realización de campañas de difusión de legislación laboral en la que se otorgue toda la información disponible respecto al trabajo doméstico.

Al respecto, el MTE ya se encuentra difundiendo la legislación laboral mediante manuales y cartillas del trabajo doméstico. Debido a que se pudo verificar la falta de conocimiento de los derechos aplicables al trabajo doméstico, una importante iniciativa es la difusión y promoción de los derechos laborales para que de esta forma empleadores y trabajadores del servicio doméstico puedan tomar conocimiento del marco normativo aplicable a su sector.

En concreto, el MTE ha realizado dos publicaciones respecto al trabajo doméstico con el objeto de difundir la legislación laboral vigente y dar a conocer¹⁴, además, la nueva regulación dispuesta por la reciente Reforma Constitucional N° 72 de abril de 2013.

Con la realización de estas campañas de difusión, la labor de la inspección tendría que ser menos complicada pues ya con conocimiento de la legislación laboral aplicable y de sus derechos, será más factible que los trabajadores del servicio doméstico se animen a presentar denuncias laborales.

- Características especiales del trabajo doméstico¹⁵: el trabajo doméstico se presta en el ámbito de una residencia particular, por lo que resulta difícil la fiscalización por parte de los inspectores del trabajo. Frente a la facultad del inspector laboral de ingresar al domicilio (centro de trabajo) para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones laborales se encuentra el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Esto resulta bastante común pues una residencia particular no se considera usualmente como un centro de trabajo en sentido estricto.

Por otra parte, cabe señalar que una vez se regule y entre en vigencia el eSocial de manera integral, la fiscalización laboral podrá presentar menos dificultades pues con dicha herramienta se podrá tener a la mano una mayor cantidad de información, lo que permitirá contar con mayores argumentos al momento de solicitar, de oficio, la fiscalización en la residencia.

Actualmente, las fiscalizaciones del trabajo doméstico se realizan mediante la citación al empleador a las sede de las Superintendencias Regionales de Trabajo y Empleo. Sin embargo, tampoco ha sido posible obtener información oficial al respecto, probablemente porque la mayor actividad inspectiva se realizará una vez se encuentren vigentes todos los derechos adicionados por la reforma constitucional en el eSocial.

Cabe señalar adicionalmente que ante la eventual ratificación del Convenio núm. 189 de la OIT, entraría en vigencia dentro del ordenamiento jurídico brasileño disposiciones relativas a la inspección laboral del servicio doméstico. El artículo 17° de la referida norma internacional

¹⁴ Publicaciones disponibles en:

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3DCAE32F013E3783C62F1FEA/Cartilha%20Perguntas%20e%20Respostas%20Trabalho%20Dom%C3%A9stico.pdf>

<http://portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C816A3DCAE32F013E5BCBEC667345>

¹⁵ RIVERO, Andrea. Desafios da inspeção do trabalho no Brasil e no mundo para a promoção o trabalho decente. En: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Boletim de Mercado de Trabalho N° 48, Agosto 2011. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt48_nt01_desafios.pdf

señala expresamente que todo miembro deberá establecer mecanismos de denuncias y medios eficaces y accesibles que aseguren el cumplimiento de la legislación nacional relativa a la protección de los trabajadores domésticos.

Ello significa que tienen que ser formuladas y planteadas medidas relativas a la inspección del trabajo prestando debida atención a las características especiales que forman parte del ámbito del trabajo doméstico. Asimismo, dicha norma señala que, en la medida que sea posible, se autorice el acceso al domicilio con el debido respeto de la privacidad para poder fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral.

Finalmente, cabe señalar que en abril de 2014 se aprobó la Ley N° 12964 que modifica la Ley N° 5859 de 1972, por la cual se estableció el pago de multas para los empleadores de trabajadores domésticos que no cumplan con sus obligaciones laborales¹⁶.

Asimismo, este dispositivo normativo aprobado podrá ser reducido si el empleador reconociese voluntariamente el tiempo de servicio del trabajador, lo que implicaría el registro en la CTPS y el pago de las contribuciones previsionales. Cabe destacar que se dispone que el valor recaudado por la multa impuesta será destinada al propio trabajador perjudicado.

3.3 Reducción de multas

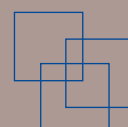
En el Decreto Ley N° 5452, Capítulo II correspondiente al Título VII – que regula el proceso de las multas administrativas – se establece en el sexto párrafo de su artículo 636° que cuando ante la imposición de una multa, el infractor podrá reducir el monto de ésta en un 50%, siempre que renuncie a la presentación del recurso administrativo y que sea pagada dentro del plazo de diez días contados desde la notificación.

La redacción del artículo 636° fue modificada por el Decreto Ley N° 229, del 28 de febrero de 1967. La regulación previa disponía el plazo de interposición y que el pago de la multa era necesario para que se presente el recurso.

Cabe indicar que las infracciones o incumplimientos de la legislación laboral pueden ser multas económicas fijas o variables, cuyos valores se encuentran previstos para cada infracción en la legislación y en la página web del MTE¹⁷. Después de la redacción del acta de infracción por el inspector laboral, la autoridad competente tendrá que imponer la respectiva multa al empleador.

En el caso de las multas variables, es decir, aquellas en las que sólo se indican el valor mínimo o máximo de la multa, se deberá realizar una graduación de multa en base a parámetros previstos mediante resolución o decreto del MTE. A efectos de garantizar la igualdad ante la ley, los empleadores que se encuentren en la misma situación deberán ser multados con montos del mismo valor.

Ante la imposición de una infracción o multa por el incumplimiento de las obligaciones laborales, el marco normativo vigente permite la reducción del monto de la infracción con la realización de un pago rápido ante la entidad competente (de acuerdo al marco normativo, el pago tiene que realizarse como máximo dentro de los diez días de notificada la infracción). Ello significa la renuncia a la presentación del recurso administrativo pertinente y, como consecuencia, la aceptación de la infracción.



¹⁶ <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/98395/117083/F519741251/BRA%2012964.pdf>

¹⁷ MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Multas laborales (Multas Trabalhistas). Disponible en: http://www2.mte.gov.br/fisca_trab/multas_trabalhistas.asp

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Al respecto, esta medida sí puede representar una acción eficaz contra la informalidad laboral a nivel general pues consideramos que su principal objetivo no es recaudar mediante sanciones al empleador que incumpla las obligaciones laborales; sino, al ser permisivo en los montos pecuniarios se permiten dos cosas: i) ante la falta de conocimiento de las obligaciones laborales y de difusión de las obligaciones, se establece una condonación del 50% del valor de la multa; y ii) la educación a los empleadores respecto a las obligaciones laborales, debido a que el inspector del trabajo – al momento de elaborar el acta de infracción sustentará y argumentará adecuadamente la imposición de la multa, lo que permitirá al infractor comprender el origen de su falta administrativa.

Asimismo, cabe señalar que no se pudo obtener información oficial del MTE en relación a la eficacia o utilización de este beneficio por parte de los empleadores infractores, dada las debilidades de los registros oficiales para el acceso, aún en fase de implementación.

4. Algunas lecciones

Sin lugar a dudas, la Reforma Constitucional N° 72 de 2013 ha significado un importante avance en una regulación del trabajo doméstico favorable para uno de los sectores más vulnerables de trabajadores –esto es, las trabajadoras y los trabajadores domésticos– pues extiende la aplicación de determinados derechos de que se encontraban excluidos.

Es difícil aceptar, al no existir sustento razonable, la exclusión (y discriminación) de los trabajadores domésticos respecto del goce de derechos importantísimos – a los cuales sí tenían acceso los trabajadores del régimen general – tales como la protección contra el despido arbitrario, el seguro por desempleo, el acceso al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, la remuneración diferenciada por trabajo nocturno, el subsidio familiar, la jornada de trabajo, la remuneración por horas extras, el reconocimiento de convenios colectivos, la prohibición de cualquier tipo de discriminación, entre otros.

La herramienta eSocial – cuando se encuentre en completo funcionamiento – resultará muy útil para los inspectores del trabajo pues en una sola herramienta será posible encontrar toda la información relevante respecto del empleador y de sus obligaciones con sus trabajadores.

Si bien aún se encuentra pendiente la reglamentación de algunos de estos derechos para que se encuentre vigente en su integridad el eSocial; recomendamos se inicie la fiscalización de las obligaciones ya vigentes. Asimismo, se sugiere la difusión del eSocial como nueva herramienta que busca reducir la informalidad en el mercado de trabajo. Paralelamente debe realizarse, además, una difusión de la nueva regulación aplicable al servicio doméstico, lo que significa la preparación de fuertes campañas de difusión y concientización sobre la legislación laboral y la importancia del trabajo doméstico en cualquier sociedad.

La inspección del trabajo cuenta con grandes dificultades para cumplir con su rol garante pues las particularidades del trabajo doméstico no permiten que el inspector del trabajo cumpla cabalmente con su función fiscalizadora. Es muy probable que el alto nivel de informalidad, los casos de discriminación y el bajo acceso a los derechos se deba a una débil inspección laboral en esta importante actividad. Si bien la inspección de trabajo en Brasil ha implementado mecanismos novedosos que han permitido tener un importante éxito en el combate al trabajo infantil o el trabajo forzoso, falta mucho por hacer en el tema de trabajo doméstico.

En ese sentido, se recomienda, al igual que para la herramienta del eSocial, la difusión y concientización de la ciudadanía respecto a la importancia del cumplimiento de las obligaciones referentes al trabajo doméstico, pues la alta informalidad del trabajo doméstico también está

relacionado a un tema de resistencia cultural. La preparación de cartillas informativas y manuales resultan importantes herramientas; sin embargo, creemos que debe haber un mayor énfasis en dichas medidas. Podría optarse por probar nuevas estrategias como campañas publicitarias en televisión o las visitas espontáneas casa por casa brindando información directa a las trabajadoras y los trabajadores domésticos, empleadores domésticos y ciudadanía en general.

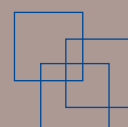
También se recomienda la recopilación de información que permita el análisis y posterior evaluación de las estrategias utilizadas por el gobierno brasileño (por ejemplo, obtención de información estadística en la inspección de éste sector).

Asimismo, es altamente recomendable la ratificación del Convenio núm. 189 de la OIT pues ello significaría un fortalecimiento de la regulación aplicable al servicio doméstico debido a sus disposiciones garantes de sus derechos y que sí toman en consideración las particularidades del trabajo doméstico.

Finalmente, no podemos dar una conclusión clara sobre la estrategia de reducción de multa ante el pronto pago y reconocimiento de infracción. Sólo se tuvo acceso al marco normativo que autoriza esta medida mas no se ha logrado el acceso a información oficial respecto a la implementación o utilización de esta medida.

De manera general, consideramos que sí es una importante iniciativa pero que requiere de una regulación que la complemente y brinde más detalles para supuestos concretos como puede ser el incumplimiento reiterado de obligaciones laborales.

Un estudio detallado de su impacto permitiría extraer lecciones aprendidas, cuya utilidad no solo es importante para Brasil, sino también para toda la región.

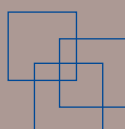




Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Oficina Regional para América Latina y el Caribe