



Organização  
Internacional  
do Trabalho

# ► Guia sobre a Inspeção do Trabalho e a Segurança Social

Javier Barbero  
Arsenio Fernández Rodríguez  
Changyou Zhu

# Guia sobre a Inspeção do Trabalho e a Segurança Social

Javier Barbero, Arsenio Fernández Rodríguez, Changyou Zhu

*Bureau* Internacional do Trabalho  
Genebra

---

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos de autor ao abrigo do Protocolo 2 da Convenção Universal sobre Direitos de Autor. Não obstante, podem ser reproduzidos pequenos excertos sem autorização, desde que a fonte seja indicada. Os direitos de reprodução ou tradução têm de ser solicitados, por escrito, às Publicações OIT (Direitos e Licenciamento), através da morada “ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça” ou do endereço de e-mail: [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org). O *Bureau* Internacional do Trabalho acolhe com agrado estes pedidos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados numa organização de direitos de reprodução podem fazer cópias de acordo com as licenças que lhes foram emitidas para essa finalidade. Visite [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) para encontrar a organização de direitos de reprodução do seu país.

---

*Guia sobre a Inspeção do Trabalho e a Segurança Social*

ISBN: 9789220358610 (web PDF)

Também disponível em inglês: *Guide on Labour Inspection and Social Security*, ISBN 9789220322925 (Web PDF); espanhol: *Guía sobre la inspección del trabajo y la seguridad social*, ISBN 9789220322932 (Web PDF) e em francês: *Guide sur l'inspection du travail et la sécurité sociale*, ISBN 9789220322949 (Web PDF)

A tradução desta publicação só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal, através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

---

As designações constantes das publicações 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 do *Bureau* Internacional do Trabalho em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos artigos assinados, nos estudos e noutros contributos, continua a ser exclusiva dos seus autores, pelo que a sua publicação não constitui uma aprovação por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho das opiniões expressas nos mesmos.

A referência a nomes de empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica a sua aprovação pelo *Bureau* Internacional do Trabalho e o facto de não se mencionar uma determinada empresa, produto ou processo comercial não constitui um sinal de desaprovação.

Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

# Índice

Índice.....	3
Preâmbulo .....	5
Prefácio .....	6
Abreviaturas .....	8
1. Introdução .....	9
1.1. O sistema de proteção social e os regimes de proteção social .....	9
1.2. Normas internacionais do trabalho em matéria de proteção social e segurança social.....	11
1.3. O cumprimento e a função dos inspetores do trabalho .....	18
2. Segurança social: intervenção da inspeção do trabalho .....	21
2.1. Organização da função de inspeção da segurança social .....	22
2.2. Colaboração administrativa e partilha de dados .....	24
2.3. Execução das obrigações legais dos empregadores.....	26
2.3.1. Inspeção da legislação em matéria de segurança social.....	26
2.3.2. Cobertura dos regimes de proteção social.....	29
2.3.3. Afiliação obrigatória .....	30
2.4. Cobrança das contribuições para a segurança social .....	42
2.5. A função da inspeção do trabalho no que respeita a segurança social perante os trabalhadores: intervenção na fraude social cometida por beneficiários de prestações relacionadas com o trabalho .....	45
3. Interação entre a segurança social, a segurança e saúde no trabalho e a inspeção do trabalho.....	47
3.1. Acidentes de trabalho e doenças profissionais: a segurança social e as responsabilidades conexas em matéria de segurança e saúde no trabalho ...	48

3.2. Incentivos vinculados aos resultados em matéria de segurança e saúde no trabalho.....	52
3.3. Intervenções da inspeção do trabalho vinculadas aos acidentes de trabalho e doenças profissionais e à segurança e saúde no trabalho ...	55
3.3.1. Prevenção de acidentes e de doenças .....	56
3.3.2. Investigação dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ....	59

# Preâmbulo

A segurança social é um direito humano que responde à necessidade universal de proteção contra certos riscos para a vida e necessidades sociais. Os sistemas de segurança social eficazes garantem a segurança de rendimento e a proteção da saúde, contribuindo assim para a prevenção e redução da pobreza e da desigualdade e para a promoção da inclusão social e a dignidade humana.

No âmbito da segurança social, tal como noutras questões, a responsabilidade de assegurar a aplicação da lei recai no Estado. É, pois, frequente que a legislação nacional em matéria de segurança social estabeleça medidas específicas para assegurar o cumprimento das obrigações legais das partes em questão, concretamente mediante o estabelecimento de sistemas de inspeção para controlar o cumprimento e fazer cumprir a lei, conforme necessário.

Este estudo tem como objetivo oferecer aos governos e outras partes interessadas uma breve descrição das abordagens atuais da intervenção dos sistemas de inspeção do trabalho nas questões de segurança social, nomeadamente em relação a fenómenos como o trabalho não declarado ou a economia informal em sentido lato.

Este documento foi preparado por Javier Barbero, Especialista Sénior em Administração do Trabalho, Inspeção do Trabalho e Segurança e Saúde no Trabalho; Arsenio Fernández Rodríguez, Especialista Técnico em Administração do Trabalho, Inspeção do Trabalho e Segurança e Saúde no Trabalho; e por Changyou Zhu, Funcionário de Administração do Trabalho e Inspeção do Trabalho, do Serviço de Administração do Trabalho, Inspeção do Trabalho e Segurança e Saúde no Trabalho (LABADMIN/OSH), do Departamento de Governação e Tripartismo da OIT (GOVERNANCE).

Joaquim Pintado Nunes

Chefe do Serviço de Administração do Trabalho, Inspeção do Trabalho e Segurança e Saúde no Trabalho

Departamento de Governação e Tripartismo

# Prefácio

As condições de funcionamento dos sistemas de administração e inspeção do trabalho sofreram profundas alterações nas últimas décadas, sobretudo devido aos desenvolvimentos tecnológicos, económicos e políticos e aos efeitos da globalização. Algumas instituições do trabalho viram estas circunstâncias como uma oportunidade para reforçar o seu papel, bem como para o seu desenvolvimento futuro. Noutros casos, perderam a sua influência. Neste contexto, a administração do trabalho e os sistemas de inspeção devem encontrar os meios para repensar a sua organização e as estratégias de intervenção, para que possam responder melhor às expectativas criadas pela evolução dos mercados de trabalho num mundo globalizado e pela crise financeira e económica<sup>1</sup>.

Nos últimos anos, os Estados-membros da OIT têm apelado cada vez mais ao *Bureau*<sup>Nt</sup> para que apoie os sistemas nacionais de inspeção do trabalho, em conformidade com as Convenções e Recomendações da OIT, num momento de enorme convulsão económica e social.

O leque de temas que os inspetores do trabalho abrangem no decurso do seu trabalho pode variar de um país para outro, mas geralmente inclui a promoção da segurança e saúde no trabalho; a proteção dos salários e dos direitos às prestações de segurança social; a promoção dos direitos laborais fundamentais, tais como a liberdade sindical e a não discriminação; e o bom funcionamento das relações laborais e do diálogo social.

O presente documento propõe-se explorar a relação entre os sistemas de proteção social e o papel das instituições de inspeção do trabalho, à luz da tendência para uma gestão integrada do setor social como um todo, incluindo as instituições e serviços que compreendem os sistemas nacionais de segurança social.

Mesmo que a “proteção social” seja um direito humano, 73 por cento da população mundial não tem acesso a um nível adequado de proteção social, o que pode ser

---

<sup>1</sup> OIT: *Labour administration and labour inspection*. Relatório V, Conferência Internacional do Trabalho, 100.<sup>a</sup> Sessão (Genebra, 2001).

<sup>Nt</sup> *Bureau* refere-se ao *Bureau* Internacional do Trabalho, que é o secretariado técnico da OIT.

atribuído, em parte, à baixa taxa de cumprimento da lei. A inspeção do trabalho pode contribuir para reforçar o cumprimento e, conseqüentemente, contribuir para a expansão da proteção social dos/as trabalhadores/as por conta de outrem e dos/as trabalhadores/as independentes, nomeadamente promovendo a cobertura universal da população ativa, a sustentabilidade do sistema de segurança social e os modelos de proteção social.

Este documento irá centrar-se nos objetivos complementares da inspeção do trabalho e nos serviços de segurança social, bem como nas melhores práticas para promover e melhorar esta complementaridade. No caso dos serviços de inspeção do trabalho e das instituições de proteção social, as sinergias desta cooperação estão mais do que demonstradas em todos os países onde foram implementadas medidas neste sentido.



## Abreviaturas

AISS – Associação Internacional de Segurança Social

CIT – Conferência Internacional do Trabalho

MPE – Micro e Pequenas Empresas

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização/*Bureau* Internacional do Trabalho, dependendo do contexto

RSE – Responsabilidade Social Empresarial

SAT – Seguro de Acidentes de Trabalho

SST – Segurança e Saúde no Trabalho

UE – União Europeia

# 1. Introdução

## 1.1. O sistema de proteção social e os regimes de proteção social

A segurança social pode de facto ser considerada uma das grandes conquistas do século XX. Evoluiu de um sistema que proporcionava padrões mínimos de bem-estar a pessoas em circunstâncias extremas para um instrumento de promoção do desenvolvimento económico, da coesão social e da democracia. Ao tornar-se uma parte integrante das funções centrais do Estado, deu origem ao “Estado-Providência” como o modelo distinto de desenvolvimento social, o que, por sua vez, gerou e sustentou uma confiança geral na capacidade de todos os países vencerem o desafio contínuo de pôr em prática um sistema de segurança social acessível a todos.

Tem sido universalmente reconhecido que o direito à proteção social, que garante um nível de vida seguro, saudável e digno, é um direito humano fundamental. E a OIT tem-se mantido na vanguarda deste movimento. Ao longo dos anos, produziu um conjunto de normas que constituem agora legislação internacional em matéria de segurança social, proporcionando assim uma base legal sólida para o direito humano à segurança social e colocando os sistemas nacionais de segurança social ao abrigo do Estado de direito.

O Preâmbulo da Constituição da OIT, constituída em 1919, reconheceu a necessidade de melhorar as condições de trabalho no que respeita à prevenção do desemprego, à proteção dos trabalhadores contra doenças gerais ou profissionais e contra acidentes de trabalho..., às pensões de velhice e de invalidez. A própria Constituição estabeleceu uma “organização permanente” para promover estes objetivos.

Em 1944, a Declaração de Filadélfia incluiu o novo conceito de “segurança social” entre os “princípios fundamentais” do trabalho da Organização, princípios que são “um assunto que diz respeito ao conjunto do mundo civilizado”. Apelou-se à OIT para prosseguir programas para alcançar, entre outros, “a extensão das medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos os que precisem de tal proteção, assim como uma assistência médica

completa” (Parte III f)). Esta foi a primeira vez na história que a comunidade mundial declarou o seu compromisso de alargar a segurança social a todos.

Em 2001, na 89.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho realizou-se um debate geral sobre segurança social, com vista a determinar a visão da OIT sobre a segurança social no século XXI<sup>2</sup>. Nas conclusões adotadas pela Conferência, a segurança social foi reconhecida como um direito humano básico e um meio fundamental para criar coesão social e reforçar a paz social e a inclusão social. Todos os países foram convidados a definir uma estratégia nacional para cumprirem o objetivo de uma segurança social para todos, estritamente ligada às respetivas políticas sociais e de emprego. Para serem eficazes, as iniciativas para estabelecer ou alargar a segurança social exigem diálogo social e boa governação.

Em 2008, a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa reafirmou o mandato e os objetivos da OIT visando conferir à globalização uma forte dimensão social para alcançar melhores resultados e justos para todos. Neste texto, o mandato da OIT está organizado em torno dos quatro objetivos, estratégicos, a saber, o emprego, a proteção social, o diálogo social e os direitos no trabalho, “indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente”, reforçando assim a cobertura e eficácia da proteção social para todos.

Em 14 de junho de 2012, a Conferência Internacional do Trabalho adotou por unanimidade a Recomendação (N.º 202) sobre Pisos de Proteção Social, 2012. Esta proporciona orientações aos Estados-membros relativas à criação de sistemas de segurança social abrangentes e na extensão da cobertura da segurança social, dando prioridade ao estabelecimento de pisos de proteção social nacionais acessíveis aos que dela necessitem.

---

<sup>2</sup> [OIT: Segurança Social: Um novo consenso](#), Conferência Internacional do Trabalho, 89.<sup>a</sup> Sessão (Genebra, 2001).

## 1.2. Normas internacionais do trabalho em matéria de proteção social e segurança social

A segurança social é um direito humano básico consagrado nos principais instrumentos internacionais, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966); a Declaração de Filadélfia da OIT (1944); e as conclusões acima mencionadas relativas à segurança social adotadas pela 89.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (2001).

### **Caixa 1.1 Segurança social como um direito humano: excertos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais**

#### **Declaração Universal dos Direitos Humanos**

*“Artigo 22.º:*

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.

*Artigo 25.º:*

1) Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

2) A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma proteção social.

#### **Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais**

*Artigo 9.º:*

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais”.

As normas da OIT sobre segurança social preveem vários tipos de cobertura de segurança social ao abrigo de diferentes sistemas económicos e fases de desenvolvimento. As convenções de segurança social contêm um grande número de opções e cláusulas de flexibilidade, que permitem aos Estados-membros atingir gradualmente o objetivo de cobertura universal. Neste contexto, é vital que a cobertura seja significativa e apropriada e que permita a afiliação pessoal a um regime. As estratégias de cobertura da segurança social têm três dimensões:

- Cobertura da população;
- Âmbito da cobertura, no que diz respeito às contingências para as quais é fornecida proteção; e
- O nível da prestação ou a eficácia do sistema de proteção.

É, por conseguinte, necessário ter em conta não só as contingências que são cobertas, mas também o modo de organização da proteção social. Existem grandes diferenças na forma como a segurança social é assegurada nos países em desenvolvimento. Pode tomar a forma de:

- Seguro social (regimes financiados por contribuições que reúnem recursos em fundos distintos para cada ramo do seguro),
- Assistência social (financiada por impostos, prestações não contributivas, fornecida apenas à população vulnerável),
- Prestações universais (prestações financiadas pelos impostos, não sujeitas a condição de recursos),
- Disposições sobre a responsabilidade do empregador (obrigações legais impostas aos empregadores para conceder prestações aos/às trabalhadores/as em circunstâncias determinadas, tais como acidente de trabalho, doença, maternidade e cessação da relação de trabalho); e
- Fundos de Previdência Nacionais (regimes de contribuição definidos com contas individuais).

Num mundo globalizado, onde as pessoas estão cada vez mais expostas a riscos económicos globais, há uma consciência crescente de que uma política nacional de proteção social com uma base ampla pode proporcionar um poderoso amortecedor contra muitos dos efeitos sociais negativos das crises.

## Caixa 1.2 Normas Internacionais do Trabalho – Segurança social

- **A Convenção (N.º 102) relativa à Segurança Social (Norma Mínima), 1952<sup>3</sup>** estabelece as normas mínimas para os níveis das prestações de segurança social e as condições em que estas são garantidas. Abrange os nove principais ramos da segurança social, nomeadamente os cuidados médicos, doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho, família, maternidade, invalidez e pensões de sobrevivência. Para assegurar que pode ser aplicada em todas as circunstâncias nacionais, a Convenção exige que apenas três destes ramos sejam ratificados pelos Estados-membros, o que permite a extensão passo a passo da cobertura da segurança social, possibilitando assim aos países alcançar progressivamente todos os objetivos preconizados na Convenção. O nível das prestações mínimas pode ser determinado com referência ao nível dos salários do Estado-membro em questão. Podem também estar previstas exceções temporárias para os países cuja economia e serviços médicos não estejam suficientemente desenvolvidos, o que lhes permite restringir o âmbito da Convenção e a cobertura das prestações concedidas.
- **Recomendação (N.º 202) sobre Pisos de Proteção Social, 2012.<sup>4</sup>** Este instrumento fornece orientações sobre o estabelecimento ou manutenção dos pisos de segurança social e a sua implementação como parte das estratégias para elevar o nível de segurança social ao maior número de pessoas possível, de acordo com as diretrizes estabelecidas nas normas relevantes da OIT.
- **Convenção (N.º 118) sobre a Igualdade de Tratamento (Segurança Social), 1962<sup>5</sup> e Convenção (N.º 157) sobre a Manutenção dos Direitos da Segurança Social, 1982.<sup>6</sup>** Estes instrumentos preveem certos direitos e prestações de segurança social para os trabalhadores migrantes, que enfrentam o problema da perda dos direitos às prestações da segurança social de que gozavam no seu país de origem.

---

<sup>3</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c102\\_pt.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_pt.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R202](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202)

<sup>5</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C118](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C118)

<sup>6</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C157](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C157)

Convenções ulteriores alargam o âmbito da proteção proporcionada pela Convenção N.º 102. Ainda que ofereçam um nível de proteção mais elevado em termos de âmbito e do nível de prestações a garantir, estes instrumentos permitem certas exceções que asseguram flexibilidade. As prestações previstas na Convenção N.º 102 e nas Convenções posteriores são descritas abaixo. Esta informação não inclui as disposições relativas à duração e às condições de elegibilidade para as prestações, as derrogações permitidas ao abrigo destes instrumentos, ou os níveis mais elevados de prestações previstas pelas Recomendações pertinentes.

### **Assistência médica**

- A Convenção N.º 102 prevê cuidados preventivos, assistência médica geral (incluindo visitas ao domicílio), cuidados especializados, produtos farmacêuticos essenciais conforme prescritos, assistência pré-natal, durante o parto e pós-parto por médicos ou parteiras diplomadas e hospitalização quando necessária.
- A Convenção (N.º 130) sobre Cuidados Médicos e Prestações por Doença, 1969, prevê as mesmas prestações que a Convenção N.º 102, acrescidas de tratamento dentários e reabilitação médica.

### **Subsídio por doença**

- A Convenção N.º 102 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 45 por cento do salário de referência.
- A Convenção N.º 130 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 60 por cento do salário de referência. Prevê também despesas de funeral em caso de morte do beneficiário.

### **Prestações de desemprego**

- A Convenção N.º 102 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 45 por cento do salário de referência.
- **A Convenção (N.º 168) relativa à Promoção do Emprego e Proteção contra o Desemprego, 1988** prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 50 por cento do salário de referência. Podem aplicar-se regras especiais de cálculo para além do período inicial. Contudo, as prestações totais a que as pessoas desempregadas podem ter direito devem garantir-lhes condições de vida saudáveis e razoáveis, de acordo com os padrões nacionais.

### **Prestações de velhice**

- A Convenção N.º 102 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 40 por cento do salário de referência. As taxas das prestações relevantes devem ser revistas na sequência de alterações substanciais no nível geral de rendimentos e/ou no custo de vida.
- **A Convenção (N.º 128) relativa às Prestações de Invalidez, Velhice e de Sobrevivência, 1967<sup>7</sup>** prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 45 por cento do salário de referência. No que respeita à revisão das taxas, aplicam-se as mesmas condições que para a Convenção N.º 102.

### **Prestações por acidentes de trabalho**

- A Convenção N.º 102 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 50 por cento do salário de referência no caso de incapacidade para o trabalho ou invalidez. As prestações para viúvos(as) e filhos dependentes serão concedidas como consequência da morte do responsável pelo sustento da família, em que os pagamentos periódicos correspondem a, pelo menos, 40 por cento do salário de referência. Existe a possibilidade de converter os pagamentos periódicos em pagamentos únicos, sob certas condições. Exceto em caso de incapacidade para o trabalho, existe a obrigação de rever as taxas dos pagamentos periódicos na sequência de alterações substanciais no custo de vida.
- **A Convenção (N.º 121) sobre as Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, 1964<sup>8</sup>** prevê as mesmas prestações que a Convenção N.º 102, acrescidas de certos tipos de cuidados nos locais de trabalho. Preconiza pagamentos periódicos, que correspondam a, pelo menos, 60 por cento do salário de referência, em caso de incapacidade para o trabalho ou invalidez. Se o responsável pelo sustento da família morrer, estão previstos pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 50 por cento do salário de referência ao(à) viúvo(a), à pessoa com deficiência ou viúvo(a) dependente, bem como aos filhos dependentes.

---

<sup>7</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0:::55:P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:CON,en,C128,/Document](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0:::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,en,C128,/Document)

<sup>8</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C121](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C121)



Contém igualmente a obrigação de prescrever um montante mínimo para estes pagamentos, a possibilidade de converter os pagamentos num pagamento único sob certas condições, e prestações complementares para pessoas com deficiência que necessitem da ajuda constante de terceiros.

### **Prestações familiares**

- A Convenção N.º 102 prevê pagamentos periódicos ou o fornecimento de alimentação, vestuário, alojamento, colónia de férias ou assistência domiciliária, ou uma combinação de todos estes.
- Não existe uma Convenção nova sobre este tema.

### **Subsídio de maternidade**

- A Convenção N.º 102 prevê cuidados médicos, incluindo, pelo menos, cuidados pré-natais, assistência durante o parto e assistência pós-parto, por médicos ou parteiras diplomadas e hospitalização quando necessário, e pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 45 por cento do salário de referência.
- **A Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000<sup>9</sup>** prevê: prestações médicas, incluindo os cuidados pré-natais, relativos ao parto e posteriores ao parto, bem como os cuidados de hospitalização quando necessário; prestações pecuniárias para assegurar que as mulheres podem manter-se a elas próprias e aos seus filhos em boas condições de saúde e com um nível de vida conveniente. As prestações pecuniárias não devem ser inferiores a, pelo menos, dois terços dos rendimentos anteriores ou a um montante comparável.

### **Prestações de invalidez**

- A Convenção N.º 102 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 40 por cento do salário de referência; as taxas das prestações relevantes devem ser revistas na sequência de alterações substanciais no nível geral de rendimentos e/ou no custo de vida.

---

<sup>9</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C183](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183)

- A Convenção N.º 128 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 50 por cento do salário de referência; as taxas das prestações relevantes devem ser revistas na sequência de alterações substanciais no nível geral de rendimentos e/ou no custo de vida.

#### **Pensões de sobrevivência**

- A Convenção N.º 102 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 40 por cento do salário de referência; as taxas das prestações relevantes devem ser revistas na sequência de alterações substanciais no nível geral de rendimentos e/ou no custo de vida.
- A Convenção N.º 128 prevê pagamentos periódicos que correspondam a, pelo menos, 45 por cento do salário de referência; as taxas das prestações relevantes devem ser revistas na sequência de alterações substanciais no nível geral de rendimentos e/ou no custo de vida.

*Fontes:* M. Humblet e R. Silva: *Standards for the XXIst century: Social security* (Genebra, OIT, 2002) e *ILO Technical Notes – The state of application of the provisions for social security of the international treaties on social rights* (2016), disponível em: [https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS\\_497324/lang--en/index](https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS_497324/lang--en/index).

## 1.3. O cumprimento e a função dos inspetores do trabalho

Apesar da segurança social ser considerada um direito humano, estima-se que a maioria da população mundial carece de proteção social adequada.

Uma das razões para esta fraca cobertura é o baixo nível de cumprimento do quadro regulamentar em vigor do sistema de proteção social. O simples facto de existir legislação não garante automaticamente o cumprimento. Tal é determinado por uma complexa interação de fatores que são em parte externos ao governo e em parte uma consequência das ações das autoridades reguladoras, como indicado na Caixa 1.3.

<b>Caixa 1.3 As oito causas de incumprimento do ponto de vista dos objetivos</b>	
Incapacidade de compreender a lei	Falhas em matéria de dissuasão
Não acreditar na lei	Incapacidade dos destinatários da legislação
Injustiça processual	Falha em termos de persuasão
Custos do cumprimento da regulamentação	Falha da sociedade civil

A adoção de uma estratégia para fazer respeitar a lei implica a inclusão de atividades para promover e aplicar as regras. A experiência demonstrou que a promoção por si só – ou a aplicação por si só – não são suficientes. Associar estas duas atividades e encontrar a combinação ou o equilíbrio mais eficaz entre as mesmas é um desafio constante para os decisores políticos do mundo inteiro.

O diálogo social é crucial a este respeito. A nível nacional, é necessário que haja diálogo e negociação entre os representantes dos governos, empregadores, trabalhadores e outras partes interessadas, a fim de chegarem a acordo sobre as formas de melhorar o cumprimento.

A governação eficaz dos regimes de segurança social é outro pré-requisito para melhorar a cobertura e a eficácia da proteção social, que integra questões humanas, financeiras e de informação. Este processo envolve a recolha e análise de dados e informações relevantes, e um sistema de aplicação da lei eficaz para garantir o cumprimento e a sustentabilidade da proteção social. Tal requer serviços de inspeção pública dotados de recursos adequados e suficientemente qualificados para promover a aplicação da lei e para prevenir a evasão do pagamento das contribuições, a fraude e a corrupção, consolidando assim os esforços para promover uma cultura de saúde e de segurança.

A responsabilidade geral por um sistema de segurança social eficaz e eficiente cabe ao Estado, cujo papel é criar um compromisso político e estabelecer quadros políticos, jurídicos e regulamentares adequados, bem como mecanismos de supervisão que garantam níveis de prestações adequados, boa governação e gestão. Só deste modo consegue proteger os direitos adquiridos dos beneficiários e de outros participantes no sistema.

Os serviços de inspeção do trabalho são uma componente essencial do sistema de administração do trabalho. São responsáveis pela aplicação da legislação do trabalho e pelo seu cumprimento efetivo, assegurando a equidade no local de trabalho e promovendo o desenvolvimento económico. Salientam a relação entre níveis de cumprimento melhorados e a expansão da proteção social dos/as trabalhadores/as por conta de outrem e dos/as trabalhadores/as independentes, nomeadamente promovendo a cobertura universal da população ativa, a sustentabilidade do sistema de segurança social e os modelos de proteção social.

Na sua essência, a instituição da inspeção do trabalho tem um carácter duplo. Por um lado, supervisiona a aplicação das disposições legais, particularmente no que diz respeito aos direitos dos/as trabalhadores/as. Tal não se limita às condições de trabalho e de emprego. Os inspetores do trabalho também zelam pelo cumprimento das disposições legais em matéria de serviços sociais, trabalhadores/as migrantes, formação profissional, segurança social e outras questões.

Por outro lado, a inspeção do trabalho fornece informação e aconselhamento, assim como formação. Esta dupla natureza significa que os sistemas de inspeção do trabalho desempenham um papel fundamental no mundo do trabalho e devem poder solucionar eficazmente uma grande diversidade de problemas laborais.

A supervisão da aplicação da lei exige a utilização de diferentes instrumentos e medidas administrativas, que asseguram uma aplicação eficiente e rápida em todas as fases das intervenções da inspeção. Tais intervenções incluem não só visitas inspetivas, mas também atividades e campanhas de prevenção, de sensibilização e educativas, como parte de uma abordagem holística que engloba todas as necessidades de aplicação da lei. Os inspetores dispõem também de um amplo leque de meios de ação para garantir o cumprimento da lei: desde procedimentos de sanção até ordens de paralisação, as inspeções do trabalho utilizam diferentes medidas e ações para desempenharem cabalmente as suas funções.

## 2. Segurança social: intervenção da inspeção do trabalho

A inspeção do trabalho não é, em si mesma, um instrumento de proteção direta, mas sim um método de assegurar a aplicação da legislação de proteção, de promover melhores condições de trabalho e de investigar as condições existentes para informar as autoridades.

De acordo com o artigo 2.º, n.º 1 da Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947, as condições de trabalho e a proteção dos/as trabalhadores/as no exercício da sua profissão são a principal área de competência das inspeções do trabalho nos estabelecimentos industriais e comerciais.

A expressão “condições de trabalho” refere-se a muitas situações diferentes. É, por conseguinte, muitas vezes necessário – ao determinar o âmbito exato do mandato da inspeção do trabalho – considerar um conjunto de textos nacionais de natureza e âmbito distintos, juntamente com uma série de exclusões.

Contudo, a expressão “proteção dos trabalhadores no exercício da sua profissão”, tal como utilizada na Convenção N.º 81, tem de ser entendida de uma forma mais ampla no contexto das Convenções e Recomendações subsequentes. De facto, relaciona-se mais especificamente com a proteção social e os direitos fundamentais dos/as trabalhadores/as ao longo da situação de emprego. Dos documentos preparatórios relativos à Convenção N.º 129, resulta claro que o termo pretendia cobrir áreas como o direito de organização e de negociação coletiva, as condições de cessação da relação de trabalho e a segurança social.

O leque das atividades de supervisão regulamentar da inspeção do trabalho é, assim, potencialmente vasto e varia significativamente de um país para outro, de acordo com os objetivos e a legislação nacionais. Os diversos temas que os inspetores do trabalho podem abranger incluem:

- Promoção da segurança e saúde no trabalho, nomeadamente a prevenção de acidentes e doenças profissionais e infraestruturas sociais;
- Proteção dos níveis de rendimento, nomeadamente através da verificação dos registos de salários/remunerações e o pagamento de horas extraordinárias;

- Verificação dos registos das horas de trabalho e das horas extraordinárias, feriados e períodos de descanso, inclusivamente licença por doença e maternidade;
- Promoção dos direitos fundamentais no trabalho (por exemplo, combate ao trabalho forçado) e das medidas de luta contra a discriminação;
- Inquérito em caso de acidentes e indemnização por acidente de trabalho;
- Questões em matéria de emprego (desde o emprego ilegal e autorizações de trabalho à promoção do emprego, inclusivamente programas de formação profissional);
- Contribuições para a segurança social;
- Emprego das mulheres, crianças e jovens e de outros/as trabalhadores/as com necessidades especiais (por exemplo, pessoas com deficiência física); e
- Questões relacionadas com o diálogo social e as relações laborais, e a monitorização das convenções coletivas.

Como resultado desta grande diversidade de áreas de competência, as inspeções do trabalho estão incumbidas, em muitos países, não só de fazer cumprir os regulamentos relativos às condições de trabalho e de emprego e à segurança e saúde no trabalho (SST), mas também de impor regulamentos de segurança social e de supervisionar a legalidade do emprego e de atuar judicialmente contra as infrações, nomeadamente no que respeita o trabalho não declarado e a economia informal como um todo.

## **2.1. Organização da função de inspeção da segurança social**

Os departamentos responsáveis pela inspeção podem ser autossuficientes, integrando todas as áreas de especialização, ou podem atuar através de duas ou três entidades administrativas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Em países tão diferentes como a Bulgária, Filipinas, Hungria, Indonésia e Vietname, a estrutura de coordenação assume a forma de um “conceito de inspeção integrada”, envolvendo o planeamento e ações conjuntas para um objetivo comum partilhado pelas várias unidades responsáveis pelas inspeções relacionadas com o trabalho. Existem também outros acordos como os da Bélgica, onde a coordenação se efetua entre três inspeções diferentes (legislação social, assistência social e segurança social), juntamente com os serviços regionais de emprego em áreas selecionadas de competência partilhada (por exemplo, trabalho não declarado) visando a partilha de informações e de dados numa base sistemática.

A colaboração com instituições e organismos de segurança social é crucial para compilar e comparar dados e, conseqüentemente, para conceber operações mais bem orientadas. Alguns países realizam inspeções ou ações conjuntas.

Alguns países com sistemas de inspeções da segurança social específicos utilizam procedimentos administrativos especiais, que proporcionam uma afiliação automática e métodos rápidos para assegurar o controlo do cumprimento.

Ainda que não exista um sistema ideal de inspeção do trabalho, qualquer sistema procura estabelecer mecanismos de coordenação adequados visando alcançar eficácia e eficiência.

Em geral, as instituições de segurança social são monitorizadas em vários graus por departamentos governamentais. Também não é raro que a supervisão seja realizada por mais do que um departamento governamental.

É necessária a coordenação no seio do sistema de administração do trabalho e dos diferentes serviços de inspeção, bem como a cooperação entre as partes interessadas públicas ou privadas direta ou indiretamente responsáveis pela aplicação das normas do trabalho. Deve haver igualmente uma estreita cooperação entre agências e instituições, tais como as autoridades fiscais, as forças policiais ou o poder judicial. A consulta aos parceiros sociais é também essencial para o funcionamento adequado do sistema de inspeção do trabalho.

Em qualquer caso, todos os países com um sistema público de segurança social têm um serviço que assume a função de inspeção da Segurança Social, independentemente de esta função de aplicação da lei ser organicamente realizada através de um serviço integrado de Inspeção do Trabalho, por uma Inspeção específica da Segurança Social ou por outro serviço, de acordo com o estabelecido no direito administrativo

Nos países onde os ramos da segurança social são administrados por instituições independentes de natureza semiprivada ou privada, o Estado é geralmente responsável pela sua adequada administração, e tem o direito e o dever de os supervisionar. A gestão dos regimes de segurança social nesses países baseia-se frequentemente na separação funcional entre o organismo responsável pela administração dos regimes e o organismo de controlo que supervisiona o sistema de segurança social.



Nos Estados federais, a supervisão geral e o controlo são geralmente executados por uma instituição federal central para assegurar a aplicação uniforme dos regimes.

Existem dois mecanismos principais para controlar o cumprimento da legislação em matéria de segurança social:

- a) Serviços de inspeção do trabalho: em vários países, a inspeção do trabalho é responsável pela aplicação da legislação em matéria de segurança social, uma vez que as instituições de segurança social não têm os seus próprios inspetores;<sup>11</sup>
- b) O próprio sistema de segurança social: num outro grupo de países, a inspeção cabe ao próprio sistema de segurança social.<sup>12</sup>

Em Espanha, existe um sistema específico, onde não há diferença entre os inspetores da segurança social e os inspetores do trabalho, uma vez que o controlo da aplicação da legislação em matéria de segurança social foi integrado numa única instituição independente responsável por todas as questões relacionadas com o emprego: a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social (ITSS).

## 2.2. Colaboração administrativa e partilha de dados

Os objetivos dos serviços de segurança social e da inspeção do trabalho são complementares.

Os consideráveis prejuízos sofridos pelas finanças públicas como resultado da fraude social e do trabalho não declarado levaram muitos países a procurar novas soluções sob a forma de uma abordagem global. Esta abordagem consiste em estabelecer uma estreita colaboração entre as instituições de segurança social e outros serviços públicos com poderes de supervisão e aplicação, tais como as autoridades fiscais, a inspeção do trabalho, a polícia, as alfândegas e os serviços

---

<sup>11</sup> Argentina, El Salvador, Espanha, Fiji, Hungria, Lesoto, Moçambique, Montenegro, República Democrática Popular do Laos e Seri Lanca.

<sup>12</sup> Alemanha, Angola, Estados Unidos da América, Filipinas, Finlândia, França, Grécia, Índia, Malásia, Marrocos, Namíbia, Nicarágua, Polónia, República Unida da Tanzânia e Tunísia.

de imigração. Estas medidas estão em consonância com a responsabilidade geral do Estado de assumir a boa administração das instituições e serviços ao abrigo do Artigo 72.º da Convenção (N.º 102) relativa à Segurança Social (Norma Mínima), 1952.<sup>13</sup>

Há uma tendência clara em muitos países europeus e na América do Norte no sentido de integrar as contribuições para a segurança social na cobrança de impostos. Este modelo tem a vantagem de obter economias de escala, ou seja, as contribuições são cobradas com menos custos e conseguem-se melhores resultados na cobrança de contribuições.

Noutros países,<sup>14</sup> a cobrança de contribuições foi centralizada numa instituição de segurança social específica, criada para cobrar e administrar estas contribuições, o que permite estabelecer um serviço completo.

Para além da criação de bancos centrais de dados, vários países tomaram outras medidas para facilitar o intercâmbio de dados entre diferentes instituições que participam na administração da segurança social visando combater mais eficazmente a fraude. Em geral, envolve a colaboração entre as instituições de segurança social e as autoridades fiscais.

Um sistema unificado para o intercâmbio de dados entre as instituições públicas oferece um potencial considerável para a melhoria da governação e a formulação de políticas públicas mais eficazes em todos os domínios em questão. O intercâmbio de dados entre os serviços fiscais e as instituições de segurança social deve servir para melhorar a administração do sistema de segurança social e para desenvolver uma política de combate à fraude social, ao trabalho não declarado e à evasão às contribuições para a segurança social.

Os benefícios de reunir a segurança social e a inspeção do trabalho sob a autoridade de uma única entidade governamental estão a tornar-se cada vez mais evidentes. Não obstante seja frequentemente uma obrigação legal do

---

<sup>13</sup> Consultar a Convenção da OIT N.º 102 em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c102\\_pt.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_pt.pdf)

<sup>14</sup> Arábia Saudita, Argélia, Azerbaijão, Bielorrússia, Brasil, Egito, Espanha, França, Gana, Israel, Japão, Koweit, Lituânia, Madagáscar, México, Namíbia, Polónia, República Checa, Tailândia, Tunísia, Uganda e Zimbabué.

empregador, do trabalhador ou do médico responsável comunicar os acidentes de trabalho ou os casos de doença profissional à inspeção do trabalho, na prática, são muitas vezes os serviços de segurança social os primeiros, e por vezes os únicos, destinatários de tais notificações. É, por conseguinte, desejável que sejam criadas disposições para assegurar que qualquer informação relevante sobre casos e condições definidos pela legislação sejam comunicadas o mais sistematicamente possível à inspeção do trabalho, assegurando, assim, que esta dispõe dos dados necessários para identificar estabelecimentos e atividades de alto risco e determinar meios de prevenção visando eliminar fatores de risco.

Os serviços de inspeção devem ser obrigados a informar os serviços de segurança social e de seguro social sobre as situações que constituam uma ameaça para a segurança e saúde dos/as trabalhadores/as que tenham encontrado durante as visitas inspetivas. O aumento dos prémios de seguro para os empregadores particularmente negligentes ou persistentes em ignorar as injunções dos inspetores pode reforçar o papel da inspeção do trabalho em matéria de segurança e saúde. As vantagens económicas de uma tal cooperação, tanto para a empresa como para as instituições de seguros, foram demonstradas em todos os países onde foram implementadas medidas desta natureza.

Nos países de rendimento elevado, as relações entre o Estado e o indivíduo – entre a instituição de segurança social e as pessoas protegidas – estão cada vez mais a ter lugar num “escritório digital” e não num espaço de escritório tradicional, e as “regras do jogo” são diferentes. Este “espaço eletrónico”, porém, não deve escapar à esfera da responsabilidade geral do Estado pela boa administração das instituições e dos serviços em causa.

## **2.3. Execução das obrigações legais dos empregadores**

### **2.3.1. Inspeção da legislação em matéria de segurança social**

O papel da inspeção da segurança social consiste em prevenir, investigar, sancionar e adotar medidas de reparação no caso de os empregadores violarem os regulamentos da segurança social, nomeadamente o trabalho não declarado.

Quando a aplicação da regulamentação de segurança social é confiada aos serviços de inspeção do trabalho, devem ser conferidos aos inspetores do trabalho as faculdades ou poderes estabelecidos na Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947.<sup>15</sup>

Especialmente relevantes para a intervenção no domínio da segurança social são as disposições contidas no artigo 12.º:

1. “Os inspetores do trabalho munidos de qualquer meio de identificação justificativo das suas funções serão autorizados:

a) a entrar livremente, sem aviso prévio, a qualquer hora do dia ou da noite, em todos os estabelecimentos sujeitos à fiscalização da inspeção;

b) a entrar, de dia, em todos os locais sempre que possa haver um motivo razoável para supor que estejam sujeitos à fiscalização da inspeção; e

c) a proceder a todos os exames, fiscalizações ou inquéritos julgados necessários para se certificarem de que as disposições legais são efetivamente observadas, e designadamente:

i) interrogar, quer a sós, quer na presença de testemunhas, o patrão ou o pessoal da empresa acerca de tudo o que se relacione com a aplicação das disposições legais;

ii) pedir todos os livros, registos e documentos exigidos pela legislação do trabalho, a fim de verificarem a sua conformidade com as disposições legais e de os copiar ou extrair quaisquer apontamentos;

iii) exigir a afixação de mapas nos casos em que a lei assim o determinar;

iv) recolher e levar para análise amostras de matérias e substâncias utilizadas ou manipuladas, desde que de tal facto seja dado conhecimento à entidade patronal ou ao seu representante.

---

<sup>15</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c081\\_pt.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c081_pt.pdf)

2. Quando em visita de inspeção, deverá o inspetor informar da sua presença a entidade patronal ou o seu representante, a não ser que tal aviso possa, no seu entender, prejudicar a eficácia da fiscalização.”

Em geral, os/as inspetores/as têm diversas competências, que são específicas a cada país e de cada sistema. Em vários países, além do direito de inspecionar as instalações das empresas e auditar as contas, os/as inspetores/as têm o direito de impor sanções administrativas; o direito de iniciar processos judiciais; e o direito de registar trabalhadores/as não declarados/as nas instituições de segurança social.

O controlo do cumprimento da segurança social é efetuado pelos meios habitualmente utilizados pelos/as inspetores/as do trabalho: visitas inspetivas no local e auditoria aos documentos dos empregadores, que continuam a ser um instrumento importante para detetar trabalho não declarado e fraude à segurança social.

Para serem eficazes, as sanções pela violação da legislação relativa à segurança social devem ser suficientemente dissuasivas para sensibilizar os infratores relativamente às consequências do não cumprimento.

Os procedimentos judiciais são iniciados quando os procedimentos administrativos não resultaram no cumprimento da legislação em caso de pagamentos em atraso, ou quando, nos termos de uma auditoria ou inspeção no local das empresas, tenham sido identificadas irregularidades. Se a responsabilidade da aplicação da legislação da segurança social incumbir às instituições de segurança social, estas podem proceder judicialmente, em instâncias cíveis. Os processos também podem ser iniciados em tribunais civis ou em tribunais específicos de segurança social. O não cumprimento da legislação relativa à segurança social, em circunstâncias específicas próprias de cada situação nacional, é muitas vezes considerado uma infração penal.

## 2.3.2. Cobertura dos regimes de proteção social

A estratégia bidimensional para a extensão da segurança social, tal como definida na Resolução e nas Conclusões relativas à administração e inspeção do trabalho (2011)<sup>16</sup> e reforçada pela Recomendação (N.º 202) sobre Pisos de Proteção Social, 2012, compreende os seguintes elementos:

- Estabelecer e manter pisos de proteção social como um elemento fundamental dos sistemas nacionais de segurança social (*dimensão horizontal*); e
- Levar a cabo estratégias para a extensão da segurança social que garantam progressivamente níveis mais elevados de segurança social ao maior número de pessoas possível, guiadas pelas normas da OIT relativas à segurança social (*dimensão vertical*).

Não obstante a importância e as vantagens inerentes dos regimes de segurança social, mais de metade da população mundial não está coberta por nenhum outro tipo de seguro social. As estratégias de extensão da segurança social devem apoiar o crescimento do emprego formal e a redução da informalidade e de serem complementadas, sempre que adequado, por políticas ativas do mercado de trabalho.

Ainda hoje, a prevalência da economia informal em muitas partes do mundo e as tendências generalizadas para níveis mais elevados de emprego precário e informal não só afetam o nível de vida e as condições de trabalho atuais da população como também impedem que os agregados familiares e as unidades económicas da economia informal aumentem a produtividade, reduzam a vulnerabilidade e encontrem uma via de saída da pobreza.

Uma estratégia nacional coerente para facilitar a transição para a formalidade deve reconhecer o elevado custo do trabalho informal para as empresas, os/as trabalhadores/as e a comunidade. Garantir proteção em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais aos grupos vulneráveis, como os/as trabalhadores/as informais, seria um enorme contributo para a cobertura

---

<sup>16</sup> Para aceder ao texto integral da Resolução e das Conclusões, ver: [https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS\\_167749/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_167749/lang--en/index.htm)

dos acidentes de trabalho de todos os/as trabalhadores/as pelos sistemas/pisos de proteção social e ajudaria a atingir o indicador da meta 1.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os/as trabalhadores/as migrantes são particularmente vulneráveis à discriminação. Representam um importante segmento da economia informal em todas as regiões e concentram-se em empregos pouco especializados, especialmente na agricultura, construção, pequenas fábricas, trabalho doméstico e outros serviços. Estas atividades são frequentemente de caráter temporário, sazonal ou ocasional, resultam da subcontratação e estão muitas vezes mal cobertas pela regulamentação e inspeção do trabalho. Assim, é provável que os/as trabalhadores/as migrantes não tenham acesso à cobertura de segurança social, incluindo o seguro de acidentes de trabalho (SAT), devido à legislação restritiva e à falta de mecanismos de execução.

### **2.3.3. Afiliação obrigatória**

Como regra, o registo dos empregadores e dos seus trabalhadores nas instituições de segurança social é uma obrigação legal e uma responsabilidade dos empregadores, que têm o dever de se inscreverem como tal e de inscreverem os seus trabalhadores nas instituições de segurança social.<sup>17</sup>

Em muitos países, os empregadores são obrigados a declarar os novos trabalhadores à segurança social antes de estes começarem a trabalhar. Em alguns países, tal deve ser feito imediatamente no início da relação de trabalho.

Estes registos são mais do que uma formalidade administrativa uma vez que: a) a afiliação estabelece a relação de segurança social entre o empregador, o trabalhador e as instituições de segurança social; b) este dever de informação decorre da existência da relação de trabalho. Por vezes – quando não é necessário um contrato escrito – a inscrição nas instituições de segurança social é o único meio de provar a existência dessa relação.

---

<sup>17</sup> A obrigação de afiliação abrange igualmente os trabalhadores independentes.

Esta estreita ligação entre a relação de emprego e a segurança social explica por que razão é conveniente confiar a uma única autoridade administrativa e de aplicação a supervisão do cumprimento da legislação laboral e da segurança social.

Quando os empregadores não fazem a inscrição no sistema de registos da segurança social, a situação é totalmente opaca, pois os seus trabalhadores não se podem afiliar em nenhuma organização, uma vez que “não existem”. Estas unidades económicas<sup>18</sup> estão fora do radar das autoridades públicas.

Inclusivamente os empregadores inscritos podem ignorar o seu dever de permitir que os seus trabalhadores sejam afiliados a uma organização de segurança social. As consequências para os trabalhadores são exatamente as mesmas que no caso dos empregadores não inscritos – não há um reconhecimento formal da sua relação de trabalho. Contudo, o governo está numa melhor posição para detetar estas unidades económicas.

Neste capítulo, abordaremos conjuntamente estas duas infrações – a não inscrição como empregador e a impossibilidade de os trabalhadores se afiliarem a um sistema nacional de segurança social. A natureza das infrações é semelhante e as consequências para os trabalhadores não declarados são idênticas: não estar coberto pela segurança social apesar de se encontrar numa relação de trabalho e, conseqüentemente, não ter direito a certas prestações sociais (pensões, indemnização por invalidez, compensações por desemprego, pagamento de reforma, e até mesmo cuidados de saúde).

### **2.3.3.1. A inspeção do trabalho e a economia informal**

A economia informal consiste nas atividades económicas, unidades, empresas e trabalhadores (tanto profissionais como não profissionais) que exercem atividades

---

<sup>18</sup> Neste artigo, referimo-nos aos empregadores como *uma pessoa, empresa ou organização que emprega pessoas* (definição do dicionário Cambridge). As unidades económicas são definidas no *Guia de Harmonização de Estatísticas de Inspeção do Trabalho* da OIT (Genebra, 2016): *As unidades económicas são: todos os locais físicos onde as atividades de produção são realizadas (seja formal ou informal) produzindo bens e/ou serviços para venda no mercado ou bens para consumo próprio (locais de trabalho, fábricas, empresas ou explorações agrícolas, instalações, estabelecimentos, empresas, casas particulares, etc.).* Ver: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labadmin-osh/WCMS\\_565194/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labadmin-osh/WCMS_565194/lang-en/index.htm)



comerciais fora do domínio dos mecanismos *formalmente* estabelecidos para a realização de tais atividades e que, por conseguinte, não são regulamentadas ou protegidas pelo Estado. Inclui todas as formas de atividades produtivas, comerciais, financeiras e de serviços em pequena escala, não registadas ou não constituídas em sociedade, e inclui também todas as formas de emprego sem contratos permanentes, benefícios para os/os trabalhadores/as ou proteção social, dentro e fora das empresas informais.

De acordo com o artigo 1.º, n.º 2 da Recomendação (N.º 204) relativa à Transição da Economia Informal para a Economia Formal, 2015,<sup>19</sup> o termo “economia informal” refere-se a *todas as atividades económicas dos trabalhadores e das unidades económicas que, na lei ou na prática, não estejam cobertas ou estejam insuficientemente cobertas por disposições formais.*

A economia informal abrange mais de metade da mão de obra mundial e mais de 90 por cento das micro e pequenas empresas (MPE) de todo o mundo. A informalidade é uma característica importante dos mercados de trabalho de todo o mundo, em que milhões de unidades económicas operam – e centenas de milhões de trabalhadores/as obtêm os seus meios de subsistência – no setor informal.

Estima-se que mais de metade da mão de obra mundial esteja encurralada na economia informal, caracterizada pela negação de direitos no trabalho, pela ausência de oportunidades suficientes de emprego de qualidade, pela proteção social inadequada, falta de diálogo social e baixa produtividade. Tudo isto constitui um obstáculo significativo ao desenvolvimento de empresas sustentáveis.

Nos países onde a economia informal é predominante (normalmente países de rendimento baixo e médio), os serviços de inspeção do trabalho responsáveis por fazer aplicar os regulamentos da segurança social têm de ter em conta que a informalidade pode estar fora do âmbito dos regulamentos ou ser tolerada, e que a maioria das empresas, em particular as pequenas e as microempresas, são informais.

---

<sup>19</sup> Para aceder ao texto integral da Recomendação N.º 204, ver: [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS\\_377774/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/lang--en/index.htm)

Em lugar de simplesmente determinarem se os empregadores cumprem os seus deveres perante as instituições de segurança social – em particular inscrevendo-se a si próprios e aos seus trabalhadores – e reagindo através da aplicação dos recursos legais estabelecidos na legislação aplicável, o papel dos inspetores do trabalho deve ter em conta muitas outras considerações. Muitas vezes, a economia informal consiste em atividades que não estão incluídas na legislação, o que significa que estão a funcionar fora do âmbito de aplicação formal da lei, ou não estão cobertas na prática, o que implica que - ainda que estejam a funcionar no alcance formal da legislação, a legislação não é aplicada ou executada, ou a legislação desencoraja o cumprimento porque é inadequada, pesada, ou impõe custos excessivos.

É por esta razão que o objetivo da Recomendação N.º 204 é fornecer orientações aos Estados-membros, visando:

- a) facilitar a transição de trabalhadores e unidades económicas da economia informal para a economia formal, respeitando os direitos fundamentais dos trabalhadores e assegurando oportunidades de segurança de rendimento, de meios de vida e de capacidade empreendedora;
- b) promover a criação, preservação e sustentabilidade de empresas e empregos dignos na economia formal, bem como a coerência entre as políticas macroeconómicas, de emprego, de proteção social e outras políticas sociais; e
- c) prevenir a informalização de empregos da economia formal.

A Recomendação apela à adoção de medidas para alargar o trabalho digno, os princípios e direitos fundamentais no trabalho e a prevenção dos riscos profissionais a todos os/as trabalhadores/as informais. Para atingir esta finalidade, os Estados-membros devem ter um sistema adequado de inspeção do trabalho e alargar a sua cobertura a todos os locais de trabalho, incluindo os da economia informal.

A intervenção da inspeção do trabalho na economia informal serve dois objetivos principais: apoiar o processo de transição da economia informal para a economia formal e alargar a proteção aos/às trabalhadores/as não abrangidos formalmente pela legislação.

Para este fim, os/as inspetores/as necessitam de:

- Compreender os mecanismos para a transição da economia informal para a economia formal;
- Selecionar setores informais para intervenções direcionadas, subordinadas a critérios como a viabilidade, impacto ou sustentabilidade da intervenção;
- Compreender a economia informal e a sua razão de ser;
- Definir claramente qual é (e qual não é) o papel dos/as inspetores/as do trabalho;
- Conhecer o papel de outras instituições (identificação, ação conjunta e acompanhamento);
- Identificar todas as partes interessadas relevantes; e
- Compreender os mecanismos como soluções previstas na lei.

Em conformidade com a Recomendação N.º 204, a OIT elaborou um guia sobre a intervenção da inspeção do trabalho na economia informal. Este guia baseia-se num método participativo, propondo uma nova abordagem à intervenção da administração do trabalho e dos serviços de inspeção na economia informal.<sup>20</sup>

As intervenções da inspeção do trabalho ocorrem geralmente no contexto do modelo tradicional das relações laborais, com as suas componentes claramente definidas (empregador, trabalhador e contrato de trabalho) e em locais de trabalho de fácil acesso. Esta abordagem tem apenas um impacto mínimo na economia informal, uma vez que, por definição, se encontra fora do padrão típico das relações laborais. O guia procura colmatar essa lacuna propondo uma metodologia de intervenção adaptada à economia informal.

O guia é o resultado de uma abordagem pragmática, e propõe:

- Fazer melhorias concretas e graduais no que diz respeito às condições de trabalho em setores ou atividades específicas, à segurança e saúde no trabalho e à organização do trabalho (e unidades de produção);
- Apoiar a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho;
- Encorajar a formalização da economia informal e alargar a cobertura da segurança social.

---

<sup>20</sup> OIT: *Guide on labour inspection intervention in the informal economy. A participatory method* (Genebra, 2018), disponível em: [http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_626573/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_626573/lang--en/index.htm)

O método participativo descrito no guia tem especificamente em conta as necessidades dos vários atores da economia informal e os problemas encontrados pela inspeção do trabalho.

A estreita colaboração entre a inspeção do trabalho e os vários atores da economia institucional e informal é essencial para:

- Compreender melhor os desafios enfrentados pelos atores da economia informal;
- Assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais e uma proteção social eficaz;
- Estabelecer prioridades de intervenção.

Quando a inspeção do trabalho intervém na economia informal, é geralmente confrontada, entre outros, com os seguintes problemas:

- O acesso a unidades económicas informais devido à sua localização geográfica, ao facto de se encontrarem em casas particulares, às suas instalações insalubres, aos danos causados por inundações, ou à sua proximidade de esgotos ou condições inseguras, etc.;
- Adaptar as visitas à dimensão das unidades económicas;
- Explicar a missão do inspetor do trabalho, mudando assim a perceção existente que a confunde com a do inspetor fiscal;
- Avaliar a relação de trabalho, que muitas vezes não é formalizada por escrito nem definida como tal, numa economia que recorre frequentemente a aprendizes, ao trabalho familiar e a trabalhadores ocasionais ou independentes;
- Adaptar os instrumentos tradicionais de inspeção às características específicas das visitas inspetivas no âmbito da economia informal;
- Tornar a legislação laboral, os princípios e direitos fundamentais no trabalho e as medidas de segurança e saúde no trabalho, do conhecimento dos atores da economia informal;
- Abordar atitudes que são cúmplices e toleram a economia informal e outras dificuldades tais como a grande variedade de línguas que dificultam a comunicação, etc.; e
- Combater ideias estereotipadas.

A inspeção do trabalho deve começar por identificar os vários atores que podem tornar-se seus aliados. Ao fazê-lo, deve realizar um trabalho preparatório no terreno, que consista num intercâmbio de informações com os trabalhadores e os empregadores da economia informal, a fim de se familiarizar com as suas necessidades. É igualmente importante trabalhar em colaboração com outras autoridades públicas e com a sociedade civil. O envolvimento destes atores tornará o plano de ação subsequente exequível, operacional e adaptado à situação específica em questão.

A criação de uma rede de parceiros com quem colaborar não é incompatível com os princípios da imparcialidade e independência da tomada de decisões da inspeção do trabalho, mas antes complementar.

A colaboração com os parceiros sociais, bem como com representantes institucionais e comunitários (a própria essência de uma metodologia participativa), deve ter lugar ao longo de todo o processo de intervenção do/a inspetor/a do trabalho na economia informal, que consiste em quatro etapas: preparação da intervenção; desenvolvimento de um plano de ação; implementação do plano de ação; monitorização e avaliação da intervenção.

### **2.3.3.2. A inspeção do trabalho e o trabalho não declarado**

Em contraste com a secção anterior, nos países desenvolvidos a informalidade é muitas vezes equivalente a práticas que não estão em conformidade e a uma tentativa de contornar os sistemas de proteção social. O não cumprimento dos deveres de inscrição e afiliação é considerado inaceitável e é qualificado como trabalho não declarado. Os países industrializados informam, assim, a OIT sobre a extensão do fenómeno das atividades económicas realizadas fora de qualquer controlo estatal.

Estas atividades respeitam a empresas inscritas, que não declaram a totalidade ou uma parte dos/as seus/suas trabalhadores/as, bem como a empresas não inscritas que trabalham completamente fora do controlo da segurança social, não pagam impostos e empregam trabalhadores/as não inscritos.

O trabalho não declarado é frequentemente caracterizado pela complexidade dos métodos utilizados para escapar à aplicação dos mecanismos de segurança social. Estes podem incluir, por exemplo, o recurso a subcontratadores que

empregam trabalhadores/as migrantes não declarados/as que trabalham abaixo do salário mínimo e que não pagam contribuições para a segurança social.

A noção de trabalho não declarado é definida de formas diferentes e é geralmente utilizado como sinónimo de outras expressões, como trabalho ilegal, trabalho irregular, emprego ilegal, trabalho negro, etc., não obstante o facto de cobrirem realidades fundamentalmente diferentes.

Além disso, a definição varia significativamente de país para país. Enquanto alguns países descrevem o trabalho não declarado como uma subcategoria do trabalho ilegal, outros não têm qualquer definição oficial.

Na União Europeia, o trabalho não declarado é definido como *qualquer atividade remunerada que seja lícita quanto à sua natureza, mas não declarada às autoridades públicas, tendo em conta as diferenças nos sistemas regulamentares dos Estados-Membros*.<sup>21</sup>

Esta definição está incluída no falso trabalho independente. O falso trabalho independente ocorre quando uma pessoa é declarada como independente ainda que preencha as condições e características de uma relação de trabalho, visando evitar certas obrigações legais ou fiscais.

As três principais razões para não declarar a relação de emprego são: a) evitar o pagamento de imposto sobre os rendimentos, a taxa sobre o valor acrescentado ou outros impostos; b) evitar o pagamento de contribuições para a segurança social; e c) evitar ter de cumprir certas normas legais de trabalho, tais como salários mínimos, horas máximas, normas de segurança, etc.

Uma subcategoria de trabalho não declarado é o chamado trabalho subdeclarado: os empregadores formais seguem a prática ilegal de reduzir os pagamentos dos impostos e das contribuições para a segurança social e, conseqüentemente, os custos da mão de obra, pagando aos seus trabalhadores formais dois salários – um salário oficial declarado e um salário adicional não declarado (“envelope”) oculto das autoridades para fins fiscais e de segurança social.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Comissão Europeia: Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Intensificar o combate ao trabalho não declarado (Bruxelas, 24 de outubro de 2007).

<sup>22</sup> Comissão Europeia: *Employment, social affairs and inclusion: Glossary*, disponível em: [http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en#chapter\\_U](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en#chapter_U)

O trabalho não declarado pode apresentar-se de diferentes formas:

- O tipo mais comum é o trabalho realizado numa empresa formal, parcial ou totalmente não declarado. O trabalho parcialmente não declarado é por vezes também chamado “trabalho subdeclarado”, “salário em mão” ou “dinheiro em mão”;
- Outro tipo é o trabalho não declarado “por conta própria” ou trabalho independente, em que os trabalhadores independentes prestam serviços a empresas formais e a outros clientes, por exemplo famílias;
- O trabalho não declarado ocorre em todos os setores económicos, tanto à escala nacional como transnacional.

A principal responsabilidade para combater o trabalho não declarado recai nas autoridades nacionais. A luta contra o trabalho não declarado baseia-se sobretudo em três tipos de organismos responsáveis pela aplicação da lei:

- As inspeções do trabalho, que abordam o comportamento abusivo no que respeita as condições de trabalho e/ou normas de saúde e segurança;
- As inspeções da segurança social, que combatem a fraude no âmbito das contribuições para a segurança social;
- As autoridades fiscais, que combatem a evasão fiscal.

Em alguns países, os parceiros sociais também participam – juntamente com os serviços de inspeção do trabalho – na luta contra o trabalho não declarado. Isto aplica-se igualmente às autoridades aduaneiras, aos organismos de migração, à polícia e ao Ministério Público. Em muitos países, onde as inspeções do trabalho clandestino ou ilegal são realizadas através de uma parceria entre a inspeção do trabalho e outros organismos da administração pública, tais como a polícia interna e das fronteiras, as alfândegas, os organismos de segurança social e serviços fiscais, cada autoridade atua em função dos seus próprios objetivos.

Um número apreciável de países industrializados introduziu várias medidas para intensificar os seus esforços na luta contra o trabalho não declarado, dadas as suas consequências negativas. A maior parte destes adotou medidas de dissuasão para influenciar o comportamento das pessoas, tais como sanções mais estritas ou um reforço da eficácia das inspeções. Além disso, os países utilizam medidas preventivas, incluindo incentivos fiscais, amnistias e sensibilização, para diminuir a incidência do trabalho não declarado e facilitar o cumprimento das regras existentes.

Os inspetores do trabalho habitualmente não determinam se existe ou não uma relação de trabalho, porque esta é normalmente a tarefa dos sistemas judiciais nacionais. Em lugar de se limitar a afirmar que existe uma relação, a tarefa dos/as inspetores/as do trabalho, na maioria dos sistemas, é reconhecer, avaliar e recolher provas sobre a situação real existente no local de trabalho. Para esse fim, as inspeções do trabalho devem poder apoiar-se em suficientes prerrogativas estatutárias e medidas corretivas a fim de as aplicar a situações reais. Na maioria dos sistemas, as inspeções do trabalho enviam avisos, relatórios e outros recursos administrativos para promover uma conduta mais adequada na empresa. Os atos administrativos dos/as inspetores/as do trabalho consistem em fazer uma análise oficial de uma relação específica, visando verificar se está a ser realizado um trabalho independente real e concreto ou se existe uma relação oculta que necessita de proteção.

A intervenção da inspeção do trabalho representa uma declaração oficial do governo sobre um determinado local de trabalho. Constitui também a ponte entre a realidade dos factos que ocorrem no local de trabalho e a letra da lei. As observações e os relatórios da inspeção do trabalho são muito úteis quando descrevem o que o/a inspetor/a testemunhou e detetou no local de trabalho; é, por isso, essencial uma descrição detalhada das circunstâncias e dos factos observados pelo inspetor para a correta avaliação e enquadramento da relação de trabalho.<sup>23</sup>

Tal como estabelecido na Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Trabalho, 2006,<sup>24</sup> a realidade dos factos deve suscitar a realização da análise e a própria inspeção. Ainda que sejam necessários documentos como um contrato escrito ou um contrato de trabalho para uma inspeção e estes possam ser exigidos como prova da existência de um contrato de trabalho para a maioria dos sistemas de relações de trabalho, os factos observados no local de trabalho desempenham um papel definitivo na determinação da relação de trabalho, em vez do que está escrito numa folha de papel.

---

<sup>23</sup> R. Bignami, G. Casale e M. Fasani: *Labour regulation and employment relationship*, Working Document No. 28, LAB/ADMIN (Genebra, OIT, 2013) disponível em: [http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_217603/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_217603/lang-en/index.htm)

<sup>24</sup> Consultar: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R198](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R198)



A condição prévia para uma intervenção sólida dos/as inspetores/as do trabalho neste domínio é apoiarem-se num quadro jurídico adequado, em conformidade com as normas internacionais do trabalho em matéria de inspeção do trabalho, o que proporciona os meios para determinar a existência de uma relação de trabalho.

### **Caixa 2.1 Presunção de um contrato de trabalho em Portugal**

Em Portugal, existe uma presunção legal da existência de um contrato de trabalho quando são identificados dois ou mais dos seguintes indicadores estabelecidos pela legislação (Artigo 12.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei N.º 7/2009 de 12 de fevereiro de 2009): “a) a atividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado; b) os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da atividade; c) o prestador de atividade observe horas de início e de termo da prestação, determinadas pelo beneficiário da mesma; d) seja paga, com determinada periodicidade, uma quantia certa ao prestador de atividade, como contrapartida da mesma; ou quando o prestador de atividade desempenhe funções de direção ou chefia na estrutura orgânica da empresa.”

A Recomendação N.º 198 encoraja os Estados-membros a permitir um vasto leque de meios para determinar a existência de uma relação de trabalho e a definir claramente as condições aplicadas – por exemplo, subordinação ou dependência.

É aconselhável definir na legislação – ou por outros meios – indicadores específicos da existência de uma relação de trabalho. Estes indicadores podem incluir:

- O facto de o trabalho ser realizado de acordo com instruções e sob o controlo de outra parte; envolver a integração do trabalhador na organização da empresa; ser realizado única ou principalmente para o benefício de outra pessoa; ser realizado pessoalmente pelo trabalhador; ser realizado em horários de trabalho específicos ou num local de trabalho especificado; ser acordado pela parte que solicita o trabalho; ter uma duração específica e uma certa continuidade; exigir a disponibilidade do trabalhador; ou envolver o fornecimento de ferramentas, materiais e maquinaria por parte de quem solicita o trabalho.

- Pagamento periódico de remuneração ao trabalhador: o facto de essa remuneração constituir a única ou a principal fonte de rendimento do trabalhador; prestação de pagamento em espécie, tal como alimentação, alojamento ou transporte; reconhecimento de direitos como o descanso semanal e as férias anuais; pagamento pela parte que solicita o trabalho para as deslocações efetuadas pelo trabalhador para realizar o trabalho; ou ausência de risco financeiro para o trabalhador.

O trabalho não declarado pode ter uma dimensão transnacional, sobretudo nas regiões com acordos de comércio livre ou ainda acordos de integração mais profundos que concedem, entre outras liberdades, a livre circulação dos/as trabalhadores/as.

Um bom exemplo de cooperação transfronteiriça neste domínio é a Plataforma europeia contra o trabalho não declarado,<sup>25</sup> que reforça a cooperação entre os Estados-Membros da UE (caixa 2.2).

O principal objetivo da Plataforma é melhorar as capacidades de os Estados-Membros combaterem o trabalho não declarado nas suas várias formas, incluindo o falso trabalho independente, e impulsionar a mudança a nível nacional visando promover melhores condições de trabalho e a emergência do emprego formal.

A Plataforma permite aos diferentes atores, a nível da UE, a troca de informações e boas práticas, aprofundar conhecimentos e provas, aprender uns com os outros e, em conjunto, cooperar mais estreitamente além-fronteiras e em atividades conjuntas.

---

<sup>25</sup> Comissão Europeia: *European Platform tackling undeclared work*, consultar: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

**Caixa 2.2 A Plataforma europeia** contra o trabalho não declarado reforça a cooperação entre os países da UE. Reúne as autoridades e atores relevantes envolvidos no combate ao trabalho não declarado, para abordar esta questão de forma mais eficaz e eficiente, no pleno respeito das competências e procedimentos nacionais.

A Plataforma

- ajuda os países da UE a lidar melhor com o trabalho não declarado nas suas várias formas
- impulsiona a mudança a nível nacional
- promove melhores condições de trabalho e o emprego formal
- visa aumentar a sensibilização para as questões relacionadas com o trabalho não declarado

Este **fórum a nível da UE** permite a diferentes atores, nomeadamente os **parceiros sociais** e as **autoridades responsáveis pela aplicação da lei**, tais como inspeções do trabalho e as autoridades fiscais e da segurança social:

- trocar informações e boas práticas
- aprender uns com os outros e em conjunto
- aprofundar conhecimentos e provas
- cooperar mais estreitamente além-fronteiras e desenvolver atividades conjuntas

## 2.4. Cobrança das contribuições para a segurança social

O papel da inspeção do trabalho neste domínio consiste em combater os casos de não pagamento das contribuições para a segurança social e a aplicação e obtenção indevidas de bónus ou reduções nas contribuições das empresas para a segurança social.

A consequência óbvia do não pagamento das contribuições para a segurança social é a fraca cobertura da segurança social devido à falta de recursos financeiros.

Para além dos empregadores do setor informal, há outros que, não obstante formalmente registados, não cumprem integralmente as suas obrigações de pagamento de contribuições para a segurança social. Estes empregadores podem reter as contribuições ou contribuir menos do que os montantes devidos, ou manter ou utilizar as contribuições pagas pelos seus trabalhadores para outros fins. Podem também deduzir contribuições dos salários dos seus trabalhadores que, na realidade, devem ser pagas pelo empregador.

De acordo com o Parágrafo 18 da Recomendação (N.º 67) sobre a Segurança de Rendimento, 1944,<sup>26</sup> o empregador deve ser responsável pela cobrança das contribuições relativas a todos os trabalhadores por ele empregados e deve ter o direito de deduzir os montantes devidos por estes da sua remuneração no momento em que esta é paga. Encontra-se uma disposição semelhante no Parágrafo 80 da Recomendação (N.º 69) sobre a Assistência Médica, 1944<sup>27</sup> que estabelece que: as contribuições relativas a pessoas empregadas podem ser devidamente cobradas pelos seus empregadores. A cobrança das contribuições para a segurança social é fundamental para o funcionamento eficaz dos regimes de segurança social e, por conseguinte, está sob a responsabilidade geral do Estado para a boa gestão do sistema.

É normalmente da responsabilidade do empregador deduzir as contribuições para a segurança social dos salários pagos.<sup>28</sup> A obrigação de deduzir as contribuições está normalmente associada à responsabilidade de calcular o montante das contribuições devidas e de as pagar às instituições de segurança social.

As contribuições dos salários dos/as trabalhadores/as são geralmente deduzidas numa base mensal. Os empregadores são muitas vezes obrigados a pagar as contribuições no mesmo dia em que os salários são pagos – ou pouco depois.

Em certos países, os empregadores têm não só a responsabilidade de calcular as contribuições, mas também de pagar efetivamente as prestações por doença e de maternidade em vez das instituições de segurança social em questão.

---

<sup>26</sup> Consultar: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312405](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312405)

<sup>27</sup> Consultar: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R069](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R069)

<sup>28</sup> É este o caso, entre outros países, na Albânia, Alemanha, Bulgária, Etiópia, Filipinas, Finlândia, Mongólia, Namíbia, Noruega, Panamá, Polónia, Portugal, República da Coreia, Suriname e Uganda.

Em caso de não pagamento das contribuições no prazo fixado, é comum cobrar juros relativos aos pagamentos em atraso. Outros países cobram multas adicionais quando ocorrem atrasos no pagamento das contribuições devidas. A cobrança das contribuições não deve ser um problema significativo porque pode ser efetuada por débito direto das contas dos empregadores. Existe ainda assim o perigo de as contribuições só serem pagas quando as empresas entrarem em falência e de as instituições de segurança social receberem poucos ou nenhuns pagamentos - ou terem de renunciar aos créditos existentes.

De acordo com o Parágrafo 19 da Recomendação N.º 67: “Tendo em vista facilitar a eficiente administração das prestações, devem ser tomadas disposições para a manutenção de registos das contribuições, de modo a proporcionar meios rápidos de verificação das contingências que dão origem às prestações...”

A recuperação de contribuições pendentes é uma função essencial dos serviços de segurança social.

O não pagamento das contribuições pelos empregadores não desencadeia necessariamente procedimentos automáticos de execução para cobrar os pagamentos pendentes. Não é raro que tenham de ser tomadas medidas numa primeira fase para tentar chegar a um acordo com o empregador para facilitar o pagamento integral dos atrasos. Apenas se estas tentativas não derem frutos é que o assunto é remetido para os tribunais para reparação legal.

Os procedimentos administrativos iniciados pelas instituições de segurança social para cobrar as contribuições pendentes têm geralmente uma força executória e não exigem uma ordem judicial para serem executados.

Nos últimos anos, tem-se verificado um aumento da introdução de novos métodos que adotam medidas dissuasivas, os quais impõem sanções que afetam os interesses económicos das empresas. O investimento público através de contratos públicos representa uma elevada percentagem da atividade económica formal tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento e, numa série de países, a legislação exige a obrigação de as empresas contratantes cumprirem as obrigações em matéria de segurança social. Pode ser imposta a exclusão de concursos públicos durante um determinado período de tempo.

## 2.5. A função da inspeção do trabalho no que respeita a segurança social perante os trabalhadores: intervenção na fraude social cometida por beneficiários de prestações relacionadas com o trabalho

Alguns trabalhadores do setor formal também podem ocasionalmente cometer fraudes contra a segurança social para obter prestações através de falsas declarações. Por exemplo, podem apresentar documentos falsificados, fazer falsas declarações ou não informando uma mudança na situação.

A fraude à segurança social também pode ser o resultado de um acordo entre o empregador e o trabalhador. De facto, é mais frequente o conluio entre o empregador e o trabalhador em fraudes relativas a prestações do que fraudes cometidas apenas pelo beneficiário.

Há uma diversidade de situações que podem ser consideradas fraude ou abuso social contra a segurança social.

Por fraude entende-se, por exemplo, as falsas declarações das pessoas ao requerer prestações da segurança social ou que escondem factos que afetam as prestações. Por exemplo: um beneficiário de prestações de desemprego pode não declarar que está a trabalhar; uma pessoa pode não notificar a morte de um beneficiário e continuar a receber a pensão; ou uma pessoa pode indicar que não tem qualquer rendimento, quando na realidade recebe dinheiro de uma fonte não declarada.

Atualmente, uma das principais prioridades dos serviços de inspeção da segurança social é combater os casos de empresas fictícias ou de empresas-fantasma criadas com o único objetivo de obter acesso a prestações sociais para os seus trabalhadores fictícios.

O combate à fraude à segurança social assumiu uma nova e potencialmente inquietante dimensão em países onde as pessoas são incentivadas a denunciar suspeitas de abuso da segurança social, como nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, por exemplo.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> No Reino Unido, existe uma linha direta gratuita através da qual qualquer pessoa pode telefonar anonimamente para denunciar pessoas suspeitas de abusar das prestações: a *National Benefit Fraud Hotline (NBFH)*. Existe um sistema semelhante nos Estados Unidos da América, em que qualquer pessoa pode preencher um documento *online* com os dados de pessoas suspeitas de fraude. Contudo, o sistema pode ser mal utilizado para fins privados, conduzir a abusos, e gerar acusações de falsas infrações.

Na maioria dos países, as prestações recebidas indevidamente têm de ser reembolsadas. Em alguns países, o recebimento indevido de prestações sob certas condições, na sua maioria relacionadas com a gravidade da infração, é considerado uma infração penal.

Diversos países lançaram caixas de correio eletrónicas para a comunicação anónima de fraudes relacionadas com o trabalho. Esta medida visa claramente detetar as empresas que contratam trabalhadores/as ilegalmente, ou que emitem contratos a tempo parcial e depois forçam os/as trabalhadores/as a trabalhar oito horas ou mais – bem como as pessoas que recebem prestações de desemprego e subsídios de desemprego e trabalham clandestinamente. Existe o perigo de serem feitas alegações sem fundamento alimentadas por disputas entre vizinhos, entre concorrentes ou por trabalhadores/as descontentes, mas, de uma forma geral, as autoridades consideram que esta medida ajuda a prevenir a fraude social.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Em Espanha, foi criada em agosto de 2013 uma caixa de correio eletrónica para receber comunicações anónimas relativas a situações de trabalho não declarado ou de economia paralela: até dezembro de 2016, tinham sido registadas 195.912 comunicações que originaram 31.631 inspeções, das quais 23.750 foram concluídas. Consultar: Ministério do Emprego e Segurança Social, Espanha: Buzón del fraude, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, disponível em: <http://www.empleo.gob.es/buzonfraude/>*

### 3. Interação entre a segurança social, a segurança e saúde no trabalho e a inspeção do trabalho

Assegurar a proteção em caso de acidente de trabalho é um importante princípio e política de proteção social. Os regimes de seguro de acidentes de trabalho (SAT), particularmente quando concedidos sob a forma de seguro social, fazem normalmente parte de um sistema de prestações de segurança social mais amplo – que fornece apoio a pessoas desempregadas às que sofrem de problemas de saúde, que se encontram em situação de pobreza, ou que estão reformadas e dependentes de uma pensão para o seu rendimento.

Existe, evidentemente, uma correlação direta entre o número de acidentes e doenças profissionais e os custos de funcionamento de um SAT. É, assim, aconselhável que haja uma relação muito estreita entre as práticas e iniciativas de SST e o funcionamento dos regimes de SAT.

Enquanto ramo mais antigo da segurança social em muitos países, um regime moderno de SAT tem três funções principais: prevenção, reabilitação e compensação, tal como definido pela Convenção (N.º 121) sobre as Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, 1964.

Os benefícios de uma prevenção garantidos por um SAT e a sua estreita ligação com as medidas de SST ficaram provados por um estudo internacional da Associação Internacional da Segurança Social (AISS) sobre os custos e benefícios dos investimentos em SST, que demonstra que gastar um euro na prevenção permite um retorno global sobre o investimento de 2,20 euros ou seja 120 por cento.<sup>31</sup> Para as instituições de segurança social, a participação em atividades de prevenção significa enfrentar proativamente os riscos profissionais, antes de conceder prestações para tratamento, reabilitação, reforma antecipada ou invalidez, ou seja, seguindo o princípio de que “a prevenção é melhor do que a reabilitação” e “a reabilitação é melhor do que a compensação”.

---

<sup>31</sup> Associação Internacional de Segurança Social (AISS): *ISSA guidelines on prevention of occupational risks* (Genebra, 2017).



Conforme já mencionado, a inspeção do trabalho pode, entre outros aspetos, abranger a proteção dos direitos dos/as trabalhadores/as ao acesso à segurança social e à segurança e saúde no trabalho. Dados os seus recursos limitados e a tarefa hercúlea de fazer cumprir as leis, a inspeção do trabalho tem de adotar uma abordagem preventiva e estratégica no tratamento de toda esta questão.

A este respeito, as inspeções do trabalho e as instituições de segurança social, nomeadamente os regimes de SAT, têm muito em comum. É, conseqüentemente, crucial que as inspeções do trabalho e as instituições e organismos de segurança social trabalhem em conjunto na compilação e comparação de dados, promovendo assim o cumprimento e a conceção de operações mais bem orientadas.

### **3.1. Acidentes de trabalho e doenças profissionais: a segurança social e as responsabilidades conexas em matéria de segurança e saúde no trabalho**

Não obstante terem sido tomadas inúmeras medidas de prevenção e proteção a todos os níveis para controlar os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, em 2014 registaram-se cerca de 2,78 milhões de mortes, em comparação com os 2,33 milhões estimados em 2011. No que respeita os acidentes de trabalho mortais, ocorreram 380.500 mortes, um aumento de 8 por cento em relação a 2010. As doenças profissionais mortais eram já uma preocupação desde 1998 e foram pelo menos cinco vezes mais elevadas do que as mortes devidas a acidentes de trabalho. Em 2015, ocorreram 2,4 milhões de mortes devido a doenças profissionais mortais, um aumento de 0,4 milhões em relação a 2011.<sup>32</sup>

Porém, apenas uma fração das doenças profissionais supramencionadas foi, na realidade, diagnosticada como doença profissional, no sentido legal do termo (*doença contraída em consequência de uma exposição, durante um período de tempo, a fatores de risco decorrentes de uma atividade profissional*<sup>33</sup>). De facto, não

---

<sup>32</sup> Workplace Safety and Health Institute: *Estimates of occupational accidents and work-related illnesses* (Singapura, 2017), disponível em: <http://www.icohweb.org/site/images/news/pdf/Report%20Global%20Estimates%20of%20Occupational%20Accidents%20and%20Work-related%20Illnesses%202017%20rev1.pdf>

<sup>33</sup> *Resolution concerning statistics of occupational injuries (resulting from occupational accidents)*, adotada pela décima sexta Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho (outubro de 1998), disponível em: [https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS\\_087528/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087528/lang--en/index.htm)

é fácil – e é consideravelmente mais difícil do que no caso dos acidentes – provar que uma doença é causada por condições no trabalho e não fora dele.

Os empregadores têm a responsabilidade de assegurar a SST dos seus trabalhadores e proporcionar indenizações justas, equitativas e efetivas aos trabalhadores acidentados – e, em caso de morte, aos sobreviventes dependentes. Tal destina-se a compensar qualquer perda de rendimento em consequência de acidentes de trabalho e doenças profissionais e a facilitar o acesso dos trabalhadores afetados aos cuidados de saúde necessários, bem como aos serviços de reabilitação física e profissional.

Se estes mecanismos não existirem, o único recurso da vítima de um acidente de trabalho ou dos seus sobreviventes é a ação judicial contra o empregador nos tribunais comuns. Regra geral, as ações desta natureza arrastam-se e implicam custos elevados e desgaste para as vítimas, pelo que raramente contribuem para a obtenção efetiva de indenizações para os/as trabalhadores/as acidentados/as e as suas famílias ou outras pessoas dependentes de trabalhadores em caso de morte do/a trabalhador/a.

Assim, vários países implementaram regimes não contenciosos – tais como regimes de indemnização aos trabalhadores – numa fase precoce, de forma a garantir a atribuição oportuna de prestações aos trabalhadores acidentados e aos seus dependentes. Todavia, a experiência demonstrou que os resultados de tais regimes são muitas vezes insuficientes, mesmo quando a obrigação está prevista na lei. A necessidade de apresentar um pedido de seguro implica a obtenção de informação relevante e a realização de exames médicos rigorosos, o que pode resultar em atrasos significativos no acesso a tratamento e a prestações. Além disso, o empregador pode mostrar-se relutante em apresentar um pedido por temer outras implicações legais.

Por vezes, o empregador cessa a sua atividade e a seguradora privada não pretende conceder prestações durante um período de tempo prolongado. As prestações podem também assumir a forma de um montante único ou – mesmo no caso dos pagamentos periódicos – serem pagas durante um período definido e sem indexação. Perante esses obstáculos, muitos países substituíram o sistema de responsabilidade dos empregadores pelo seguro social, que efetivamente alarga o princípio de não culpabilidade e distribui os custos com acidentes de trabalho e doenças profissionais pelos empregadores.

Recentemente, a ocorrência de grandes acidentes industriais como o colapso do edifício Rana Plaza no Bangladexe em abril de 2013, revelaram que muitos/as trabalhadores/as não estavam devidamente protegidos/as em caso de acidente de trabalho ou doença profissional (ver caixa 3.1). Embora a OIT promova acordos de indemnização pontuais para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais dos/as trabalhadores/as prejudicados/as, são necessárias soluções a longo prazo, quer através do estabelecimento de um regime de seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais adequado, quer da melhoria da conceção e administração do regime existente, para aplicar eficazmente a cobertura legal.

### **Caixa 3.1 Da responsabilidade do empregador aos regimes de seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais**

#### **As lições retiradas do acidente no Rana Plaza, Bangladexe**

A 24 de abril de 2013, o colapso do edifício Rana Plaza em Dhaka, Bangladexe, que alojava cinco fábricas de pronto a vestir, causou a morte de, pelo menos, 1134 pessoas e mais de 2500 ficaram feridas.

Perante as condições de trabalho perigosas e o elevado risco de exposição a acidentes de trabalho e doenças profissionais no setor do vestuário, é extremamente importante proporcionar prestações adequadas que compensem os/as trabalhadores/as acidentados/as pela provável perda de rendimentos e assegurar o seu acesso a cuidados de saúde e serviços associados necessários no seu estado. O acesso a algum tipo de indemnização ou apoio financeiro para os familiares a cargo que perdem o seu garante de sustento também pode marcar a diferença entre uma vida em extrema pobreza, que obriga as crianças e as pessoas idosas a trabalharem para sobreviver, e uma vida acima ou ao nível de subsistência.

Nessa altura, a única forma de proteção financeira disponível para os/as trabalhadores/as e as pessoas a seu cargo estava estabelecida no Código do Trabalho, que exige aos empregadores, quando juridicamente responsáveis, a realização de pagamentos específicos aos/às trabalhadores/as acidentados/as ou aos/às seus/suas dependentes.

Para retirar uma lição do acidente no Rana Plaza e do seu processo de indemnização, o Governo assinou uma Carta de Intenções com a OIT e o Governo da Alemanha para explorar a possibilidade de estabelecer um regime nacional de proteção e reabilitação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, em conformidade com a Convenção (N.º 121) sobre as Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, 1964.

Esta mudança na abordagem ao seguro social refletiu-se na Convenção (N.º 121) da OIT sobre as Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, 1964. A Convenção N.º 121 exige que: cada Membro tomará, sob as condições prescritas, medidas para prevenir acidentes industriais e doenças profissionais (Artigo 26.º, n.º 1, alínea a); cada Membro assumirá a responsabilidade geral pela devida concessão das prestações previstas em conformidade com a presente Convenção e tomará todas as medidas necessárias para o efeito (Artigo 25.º); cada Membro prestará, sob as condições prescritas, serviços de reabilitação concebidos para preparar uma pessoa com deficiência, sempre que possível, para o reinício da sua atividade anterior, ou, se tal não for possível, para a atividade remunerada alternativa mais adequada, tendo em conta as suas aptidões e capacidades (Artigo 26.º, n.º 1, alínea b); e tomar medidas para promover a colocação de pessoas com deficiência (Artigo 26.º, n.º 1, alínea c).

Muitos regimes nacionais de SAT seguiram as disposições da Convenção em matéria das funções de prevenção, reabilitação e compensação. Contudo, estes objetivos apenas podem cumprir-se efetivamente se existir um elevado nível de integração de medidas entre os regimes de proteção em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais e as políticas relativas aos mercados de trabalho, à inspeção do trabalho e à SST.

Devido à dificuldade em provar que uma doença é de origem profissional, a maioria dos países elaborou listas de doenças profissionais prescritas. O Conselho de Administração da OIT aprovou, em 2010, uma Lista de Doenças Profissionais revista,<sup>34</sup> que substituiu a anterior lista contida no Anexo da Recomendação (N.º 194) sobre a Lista de Doenças Profissionais, 2002.

## **3.2. Incentivos vinculados aos resultados em matéria de segurança e saúde no trabalho**

Podem ser utilizados incentivos financeiros (associados aos níveis de contribuição do empregador – os sistemas de “bonus-malus” e de classificação da experiência)

---

<sup>34</sup> Consultar: [https://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS\\_125137/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_125137/lang--en/index.htm)

e incentivos não financeiros (certificados, concursos de prémios, marcas de qualidade, etc.). Estes incentivos destinam-se a reconhecer as excelentes práticas e melhorias no âmbito da SST nas empresas (redução do número de acidentes, por exemplo). A atribuição de um prémio em reconhecimento dos esforços do empregador para melhorar a gestão da SST pode ser particularmente importante para a imagem de uma empresa no que diz respeito à responsabilidade social empresarial (RSE).

Os incentivos financeiros têm uma ligação direta aos regimes de SAT – e ao papel que as inspeções do trabalho desempenham – para reduzir e prevenir acidentes e doenças profissionais. Pode ser utilizado um sistema de classificação que considere o desempenho passado dos empregadores no que se refere às lesões e doenças profissionais como incentivo para prevenir estas lesões e incentivar os empregadores a facilitar o regresso ao trabalho dos trabalhadores lesionados.

Ao abrigo deste sistema, as taxas de contribuição são fixadas ou ajustadas de acordo com o número de acidentes do estabelecimento em questão, ou com base nas medidas de prevenção de acidentes adotadas pelo estabelecimento.

Este sistema é geralmente baseado num calendário ou classificação dos setores por risco, que especifica uma taxa de contribuição “normal” ou “média” para cada classe (taxas de contribuição diferentes). A taxa de contribuição para uma empresa individual é fixada dentro de certos limites de desvio da média setorial de acordo com a experiência em termos de acidentes do estabelecimento individual e/ou de acordo com as medidas de segurança adotadas ou as condições gerais de segurança prevalentes no estabelecimento (taxas de cotização baseadas na incidência).

Em muitos países europeus, aplica-se uma taxa de contribuição diferenciada baseada nos riscos inerentes aos setores. Em geral, setores como a mineração, a construção, os transportes e a agricultura podem ser “de risco mais elevado” do que outros setores na maioria dos países, e os empregadores destes setores podem ter de pagar contribuições proporcionalmente mais elevadas.

Noutros lugares, mais uma vez a prática varia. Nas Filipinas, na Índia, Malásia e Vietname, por exemplo, aplicam-se taxas uniformes. Mas na China, Indonésia e Tailândia, aplicam-se as taxas de contribuição diferenciadas.

Na China, de acordo com os níveis de risco de SST, os diferentes setores são classificados em três categorias: os setores de baixo risco, nomeadamente os setores de serviços; os setores de risco médio, que se concentram nas indústrias transformadoras; e os setores de alto risco, tais como as indústrias petroquímica, de mineração e metalúrgica. A taxa média de contribuição é de cerca de 1 por cento da folha de pagamentos dos trabalhadores. Pode ser fixada uma taxa de contribuição de cada categoria supramencionada, que pode variar de 0,5 a 2 por cento, seguindo um princípio de financiamento de repartição “pay-as-you-go” através de consultas entre os departamentos de SAT, SST e financeiro de cada região agrupada de regimes de SAT.

Os sistemas de avaliação por incidência são bons mecanismos para fornecer aos empregadores os incentivos certos visando assegurar uma melhor prevenção e reabilitação.

Todavia, exigem estruturas administrativas avançadas, inspeções apropriadas e uma correta gestão dos dados.

**Caixa 3.2** Na Alemanha, onde o sistema de acidentes de trabalho e doenças profissionais é operado sobretudo numa base setorial por nove agências, nomeadamente, as Berufsgenossenschaften (BG), que se encontram sob o controlo dos parceiros sociais, a utilização de incentivos financeiros ou penalizações está em vigor há muitos anos. Tal significa que as BG têm os poderes legais para estabelecer taxas de contribuição para empresas individuais com base no número e na gravidade dos acidentes. As boas práticas de SST, inclusivamente em setores com elevados níveis de risco, podem ser recompensadas, sendo as más práticas penalizadas.

Os sistemas de avaliação da experiência podem ser aplicados a todos os estabelecimentos abrangidos pelo regime de seguro, ou apenas a estabelecimentos que excedam uma determinada dimensão. São sobretudo aplicados a pequenos estabelecimentos quando a classificação é estabelecida de acordo com as medidas de prevenção adotadas, ou de acordo com as condições de segurança de cada estabelecimento. Quando são estabelecidos de acordo com a experiência em termos de acidentes, a aplicação é normalmente limitada a estabelecimentos com uma certa dimensão, por exemplo, estabelecimentos com

mais de 100 trabalhadores onde as variações da probabilidade desempenham um papel menos importante.

Como prática comum do setor dos seguros, as companhias de seguros privadas podem cobrar prémios mais elevados a empresários em nome individual com fracos antecedentes em matéria de sinistros ou reduzir os prémios aos empregadores com bons antecedentes. As boas práticas, por exemplo, a diminuição do número/gravidade dos acidentes e as melhorias demonstráveis nos sistemas de gestão de SST podem ser recompensadas pela redução das contribuições. Inversamente, as más práticas, tais como o aumento do número de acidentes e da respetiva gravidade, podem ser penalizadas através do aumento das contribuições (tal é frequentemente conhecido como o sistema “bonus-malus”).

A administração de um sistema baseado na classificação do mérito ou da experiência exige um dispositivo muito elaborado e bem oleado. Os estabelecimentos devem ser classificados numa base individual e todos os registos e estatísticas devem ser mantidos individualmente. Além disso, há a necessidade de pessoal altamente qualificado e especializado para avaliar os vários fatores que irão determinar a taxa de contribuição para cada estabelecimento. A este respeito, o trabalho da inspeção do trabalho, ao examinar as condições de segurança e saúde nas empresas, desempenha frequentemente um papel decisivo para determinar se uma empresa específica deve receber uma recompensa ou uma penalização.

### **3.3. Intervenções da inspeção do trabalho vinculadas aos acidentes de trabalho e doenças profissionais e à segurança e saúde no trabalho**

A prestação de proteção em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais é um importante princípio e política de proteção social. Levou muito tempo a acumular boas práticas internacionais, que foram documentadas na Convenção (N.º 121) da OIT sobre as Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, 1964 e noutras Convenções relevantes. Paralelamente, é cada vez mais aceite, e um princípio entre os que trabalham nos SAT, na SST e na inspeção do trabalho, que os acidentes de trabalho e doenças profissionais são evitáveis. Os serviços de inspeção do trabalho são responsáveis pela verificação da segurança no local de trabalho, bem como pela coordenação de todo o conjunto de medidas para ajudar a prevenir acidentes de trabalho, lesões e doenças profissionais.



Um quadro integrado que englobe medidas abrangentes de SST, medidas de aplicação e serviços de inspeção sólidos, bem como prestações pecuniárias e acesso a cuidados de saúde adequados em caso de acidente de trabalho, associados a serviços de reabilitação apropriados, continua a ser a melhor forma de garantir que homens e mulheres trabalhadores/as e familiares a seu cargo beneficiam de proteção efetiva contra os riscos de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

### **3.3.1. Prevenção de acidentes e de doenças**

Possivelmente inspirados pelo modelo introduzido pelo Reino Unido nos anos 70 e pelas recentes normas internacionais de trabalho sobre SST, muitos países atualizaram ou desenvolveram os seus quadros regulamentares integrados de SST. Estes evoluíram de medidas de proteção meramente prescritivas para medidas mais preventivas, com uma definição clara dos deveres e responsabilidades legais dos governos, empregadores e trabalhadores.

Os sistemas sólidos concebidos para prevenir riscos profissionais e doenças profissionais e tornar os locais de trabalho saudáveis e seguros reduzem os custos para as empresas, proporcionando simultaneamente aos trabalhadores condições de trabalho dignas. Ao mesmo tempo, uma política e programas de SST nacionais bem concebidos têm potencial para aliviar os orçamentos nacionais dos Estados, libertar recursos para alargar a cobertura dos pisos de proteção social e melhorar as prestações proporcionadas a todos que delas necessitam.

Ao abrigo desta nova abordagem mais sistémica, baseada nos novos métodos de gestão e de prevenção de riscos em matéria de SST (enfatizada na Convenção (N.º 187) da OIT sobre o Quadro Promocional para a Segurança e Saúde no Trabalho, 2006),<sup>35</sup> os inspetores estão cada vez mais diretamente envolvidos na estratégia de prevenção de riscos no local de trabalho, procurando desenvolver e implementar mais sistemas básicos de mitigação de riscos e participando, ou aconselhando, em matéria de avaliação de riscos. O inspetor está a desempenhar um papel proativo e antecipatório, trabalhando diretamente no local de trabalho.

---

<sup>35</sup> <https://dre.pt/application/file/a/108043622>

A prevenção no contexto da proteção dos/as trabalhadores/as implica um esforço determinado para ajudar os trabalhadores e empregadores a evitar ou eliminar o risco de acidentes e doenças. A ideia subjacente é a de que eliminar inicialmente as condições de trabalho precárias ou minimizar os riscos é mais benéfico do que ter de recorrer sistematicamente a sanções porque tais condições existem. Ao prevenir estas categorias de risco, os serviços de inspeção do trabalho evitam ou reduzem as perdas humanas, sociais e económicas para o indivíduo, a empresa ou a sociedade no seu todo. Em termos práticos, o papel preventivo dos serviços de inspeção envolve uma ênfase crescente em atividades proativas (realização de visitas inspetivas planeadas com fins pedagógicos, avaliação de projetos para novos edifícios, instalações, equipamento e processos, etc.).

Porém, existe um fosso entre as disposições legais e a realidade em muitos países. As inspeções do trabalho – incluindo as que participam em inspeções de SST – necessitam, por conseguinte, de lançar campanhas de aplicação ou de cumprimento da lei, juntamente com todas as partes interessadas, para reforçar o cumprimento da legislação nacional.

As instituições do SAT também desempenham um papel crucial em vários países, incluindo a Alemanha, Canadá, França, República da Coreia e Suíça, prestando os seus próprios serviços de supervisão aos empregadores que são seus membros, muitas vezes adicionalmente aos que foram organizados pelo Estado. Foi, de uma forma geral, considerado preferível concentrarem-se mais num papel informal de assessoria e consultivo. Uma das principais tarefas dos supervisores do SAT é educar e formar os empregadores para uma melhor compreensão e implementação dos regulamentos de SST e de os colocar em prática, sobretudo nas PME, que podem não ter pessoal de SST dedicado. Na Malásia, a Organização de Segurança Social (SOCSO) adotou uma abordagem abrangente de prevenção de riscos para contribuir para a redução dos acidentes e doenças profissionais no país (caixa 3.3).

### **Caixa 3.3 A abordagem de prevenção de riscos da SOCSO na Malásia**

Orientada pelo Plano Diretor Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (2016-2020), Transformação da SST – Cultura Preventiva, a abordagem de prevenção de riscos da SOCSO inclui os seguintes componentes-chave:

- Trabalho em rede e colaboração interagências: a SOCSO colaborou com ONG, empresas e agências governamentais em programas conjuntos que visam a prevenção de acidentes. Por exemplo, havia mais de 600 programas de colaboração por ano entre a SOCSO e as ONG.
- Sensibilização e educação: foram realizadas campanhas promocionais com várias partes interessadas que produziram materiais de campanha, nomeadamente cartazes, vídeos e panfletos.
- Auditoria e diretrizes: foi estabelecido o Sistema de gestão da segurança das deslocações entre casa e o trabalho, tendo sido desenvolvidas Diretrizes para as boas práticas de gestão de acidentes de deslocação entre casa e o trabalho, etc.
- Investigação e desenvolvimento: foram atribuídas bolsas de investigação a instituições académicas locais para conduzir investigações sobre a análise de tendências de acidentes, bem como medidas de controlo e prevenção.
- Uma maior ênfase nos acidentes de deslocação entre casa e o trabalho: devido ao número crescente destes acidentes, foram atribuídos 5 milhões de ringgits malaios por ano – este número foi aumentado para 7 milhões de ringgits malaios em 2014 para realizar, entre outros:
  - Programas de sensibilização / educação
  - Programa de sensibilização para os acidentes de deslocação entre casa e o trabalho para os empregadores e os trabalhadores
  - Programa de condução segura de motos (SMRP) e Programa de condução defensiva (DDP)
  - Bolsas de investigação aplicada
  - Estabelecimento do Sistema de gestão da segurança das deslocações entre casa e o trabalho / Elemento de segurança rodoviária no sistema de gestão de SST

### 3.3.2. Investigação dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais

A ação de prevenção proativa é complementada por atividades reativas, que consistem sobretudo na investigação após a ocorrência de acidentes ou em reação a queixas.

O Artigo 14.º da Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947 estipula que “a inspeção do trabalho deverá ser informada dos acidentes industriais e dos casos de doenças profissionais pela forma e nos casos prescritos na legislação nacional.” A este respeito, a autoridade ou autoridades competentes devem estabelecer e aplicar procedimentos de notificação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, pelos empregadores e, quando apropriado, pelas instituições de seguros e outros organismos ou pessoas diretamente interessadas, e o estabelecimento de estatísticas anuais sobre os acidentes de trabalho e as doenças profissionais (Artigo 11.º, alínea c) da Convenção (N.º 155) sobre a Segurança e a Saúde dos Trabalhadores, 1981).<sup>36</sup>

Podem ser encontrados requisitos e procedimentos detalhados para o registo e notificação de acidentes de trabalho e doenças profissionais no Protocolo de 2002 da Convenção (N.º 155) sobre a Segurança e a Saúde dos Trabalhadores, 1981.<sup>37</sup>

A investigação de acidentes de trabalho e doenças profissionais exige o desenvolvimento de sistemas de recolha, registo e notificação dos dados relativos a esses acidentes de trabalho e doenças profissionais. No processo de recolha de dados, é vital que o processo de compilação de estatísticas a nível nacional seja consistente, visando melhorar a comparabilidade. A autoridade competente deve determinar os conceitos e a terminologia relevantes, em consulta com as organizações de empregadores e trabalhadores mais representativas, e estas devem ser consistentes com os acordos e as recomendações internacionais.

---

<sup>36</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c155\\_pt.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c155_pt.htm)

<sup>37</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:P155](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P155)

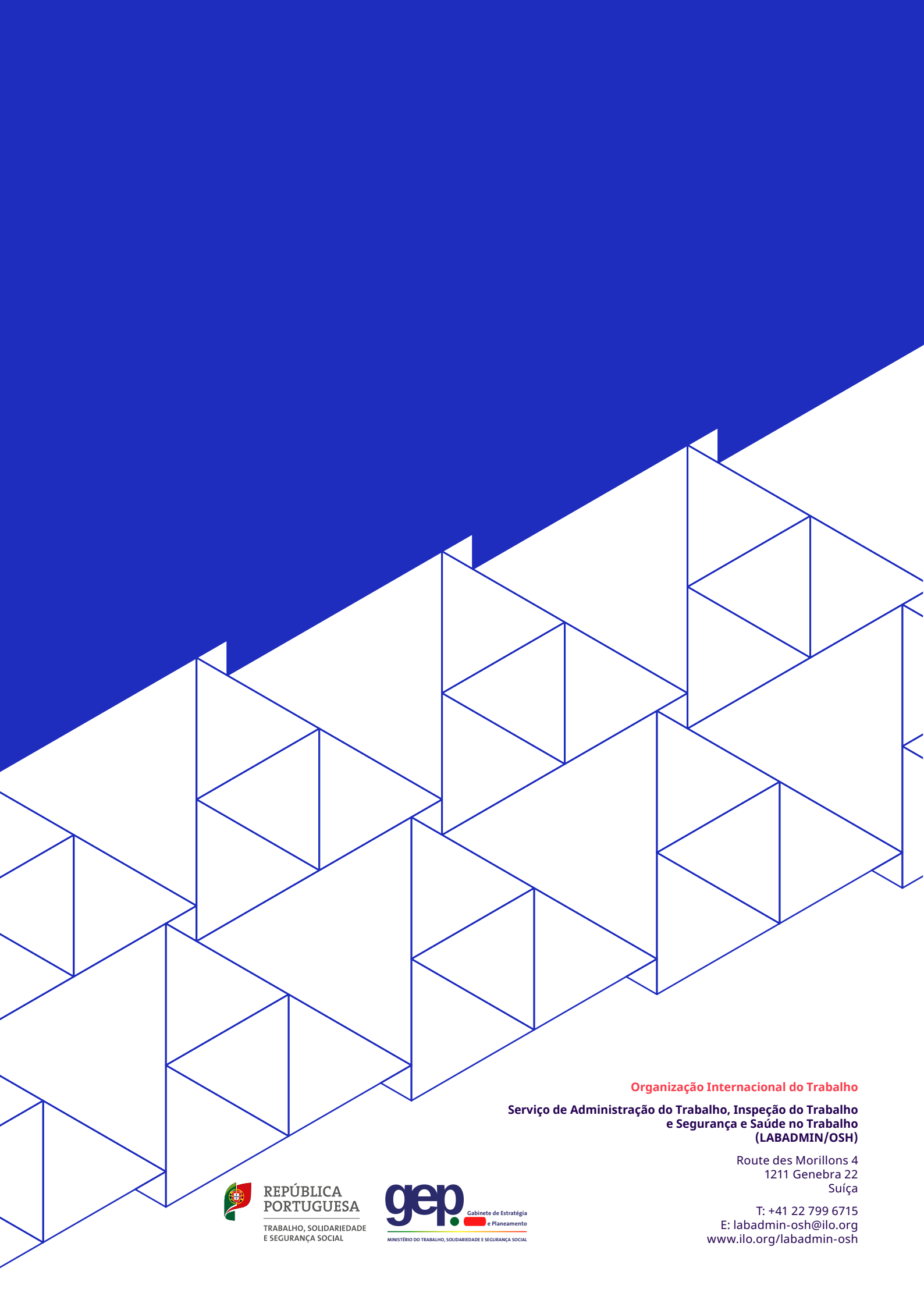
Ao analisar os acidentes de trabalho, a atribuição da responsabilidade pelo acidente não deve ser a principal preocupação, mesmo que seja também uma parte importante da investigação em muitos países (caixa 3.4).

**Caixa 3.4** Em Espanha, de acordo com a Lei da Segurança Social (secção 123), os inspetores do trabalho podem propor uma sobretaxa na compensação da segurança social em caso de acidente de trabalho ou doença profissional, se, como resultado da investigação, ficar provado que o empregador não cumpriu os regulamentos de segurança no local de trabalho.

Este aumento (“sobretaxa») pode ascender a entre 30 e 50 por cento, dependendo do caso. Esta é uma sanção administrativa imposta ao empregador, mas que é recebida pela vítima do acidente. A sobretaxa é decidida pela administração da segurança social. Esta contingência não é segurável e é graduada de acordo com a gravidade da infração da regra de cuidado (*rule of care*); funciona de um modo semelhante a um sistema de danos punitivos.

O processo de investigação após um incidente profissional é também extremamente valioso em termos do trabalho de prevenção. As lições retiradas das causas dos acidentes de trabalho e doenças profissionais podem ajudar a identificar melhores práticas e procedimentos a implementar no futuro, visando prevenir a sua recorrência.

Dada a natureza técnica da inspeção da SST e da investigação de acidentes de trabalho e de casos de doenças profissionais, “deverá cada Estado-Membro tomar as medidas necessárias para assegurar a colaboração de peritos e técnicos devidamente qualificados, designadamente médicos, mecânicos eletricitas e químicos, necessários ao funcionamento da inspeção, do modo que for considerado mais adequado às condições nacionais”, tendo em vista garantir a aplicação das disposições legais relativas à proteção da saúde e segurança dos trabalhadores durante o trabalho e investigar os efeitos dos processos, materiais e métodos de trabalho na saúde e segurança dos trabalhadores (Artigo 9.º da Convenção N.º 81).



**Organização Internacional do Trabalho**

**Serviço de Administração do Trabalho, Inspeção do Trabalho  
e Segurança e Saúde no Trabalho  
(LABADMIN/OSH)**

Route des Morillons 4  
1211 Genebra 22  
Suíça

T: +41 22 799 6715  
E: [labadmin-osh@ilo.org](mailto:labadmin-osh@ilo.org)  
[www.ilo.org/labadmin-osh](http://www.ilo.org/labadmin-osh)

 **REPÚBLICA  
PORTUGUESA**  
TRABALHO, SOLIDARIEDADE  
E SEGURANÇA SOCIAL

**gеп** Gabinete de Estratégia  
e Planeamento  
MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL