



# ► Proteção no desemprego no trabalho doméstico em Cabo Verde: Levantamento de diferentes práticas internacionais

Fevereiro de 2026

## Introdução

O serviço doméstico é um setor muito relevante a nível global e nacional, quer do ponto de vista da sua importância no emprego, quer do ponto de vista do seu contributo económico e social para o desenvolvimento das sociedades modernas. É também um setor, pelas suas características particulares, e evolução histórica, considerado de «difícil cobertura», frequentemente informal, invisível e fracamente profissionalizado. Nos casos em que a proteção social existe, esta é frequentemente menos abrangente do que a que é gozada pela maioria dos/as trabalhadores/as por conta de outrem, cobrindo menos eventualidades.

No contexto da implementação do Projeto ACTION/Portugal da OIT, e em particular das atividades desenvolvidas em Cabo Verde em colaboração com as entidades cabo-verdianas responsáveis pela implementação da Proteção Social, nomeadamente o Instituto Nacional de Proteção Social (INPS), surgiu a necessidade da recolha e sistematização de conhecimento que permita compreender melhor as opções e modalidades de proteção no desemprego dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico, proteção essa que é atualmente inexistente em Cabo Verde. Assim, o levantamento e análise que aqui se apresenta tem em vista apoiar uma reflexão nacional sobre o alargamento do âmbito material da proteção social, ao risco de perda de remunerações de trabalho em virtude da situação de desemprego involuntário para os/as trabalhadores/as deste setor.

Os/as profissionais do serviço doméstico foram enquadrados/as no regime de proteção social dos trabalhadores por conta de outrem, embora com especificidades próprias (Decreto-Lei n.º 49/2009, de 23 de novembro). Muitos países, à semelhança de Cabo Verde, optaram por autonomizar o regime dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico, dado que o trabalho apresenta características que os distingue dos

restantes trabalhadores/as - a sua atividade, remunerada, é prestada no domicílio do empregador, sob sua direção e autoridade, não tem fins lucrativos e está assente numa relação de proximidade e confiança.

Em 2015 foi aprovado pelo governo de Cabo Verde o diploma que criou e regulamentou a atribuição do subsídio de desemprego no âmbito do regime de proteção social obrigatória dos/as trabalhadores/as por conta de outrem (Decreto-Lei n.º 15/2015, de 5 de março). Contudo, o regime especial dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico ficou de fora deste alargamento do âmbito material de proteção dirigido aos/às trabalhadores/as por conta de outrem.

A exclusão dos/as trabalhadores/as do serviço domésticos da proteção no desemprego coloca estes trabalhadores numa posição de desvantagem face aos restantes trabalhadores por conta de outrem, deixando-os a eles e às suas famílias numa situação de maior vulnerabilidade social. Por essa razão, o direito à proteção no desemprego tem sido reivindicado por representantes do setor e da sociedade civil.

O objetivo desta nota técnica é, assim, de proporcionar um levantamento global das diferentes modalidades e soluções encontradas, em várias regiões do mundo, para proteger os trabalhadores do serviço doméstico do risco de desemprego, tendo em conta as especificidades das atividades e relações de trabalho inerentes a este tipo de trabalho.

## Enquadramento

Os/as trabalhadores/as do serviço doméstico não são um grupo homogéneo. O seu perfil demográfico difere de país para país e de região para região (em termos de idade e sexo, mas com uma forte prevalência feminina, assim como status de migração), assim como a diversidade de tarefas que desempenham - limpar a casa, lavar e passar roupa, cuidar de crianças, cuidar de idosos e doentes, jardinagem, conduzir o

carro da família e cuidar do seu animal de estimação, entre outras tarefas que se vão transformando ao longo do tempo. A característica distintiva dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico é que estes são empregados e prestam serviços para famílias em contextos privados.

O serviço doméstico é um setor muito relevante a nível global e nacional, quer do ponto de vista da sua importância e peso no emprego, quer do ponto de vista do seu contributo económico e social para o desenvolvimento das sociedades modernas.

É também um setor em expansão a nível mundial, pela crescente procura destes serviços em resultado de diversos fatores - uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho e, conseqüentemente, maior necessidade de conciliar trabalho com vida pessoal e familiar; maior sensibilização e mais políticas orientadas para as desigualdades de género e para o trabalho não pago; lacunas ao nível da oferta de serviços públicos de cuidados; taxas femininas de migração mais elevadas; transformações demográficas; e crescentes necessidades de cuidados de longo-prazo.

### Fraca cobertura pela proteção social

Apesar deste forte crescimento, e não obstante ser uma profissão exercida desde tempos remotos, a extensão da cobertura pessoal e material da proteção social a estes trabalhadores tem seguido uma trajetória mais lenta, face à generalidade dos/as trabalhadores/as - as sociedades ainda atribuem pouco valor económico e social a estas profissões, consideradas, historicamente, pouco qualificadas e uma extensão do trabalho não pago desempenhado maioritariamente por mulheres. A expansão do emprego não tem, por isso, sido acompanhada, em igual medida, por ganhos nas condições de trabalho digno destas profissões.

Se há uns anos as estimativas globais apontavam para 60 milhões de trabalhadores neste setor a nível mundial (OIT, 2016a), as últimas estimativas situam-se nos 75.6 milhões de trabalhadores, dos quais 57.7 milhões são mulheres. A nível global, menos de 20 por cento dos/as trabalhadores/as estão

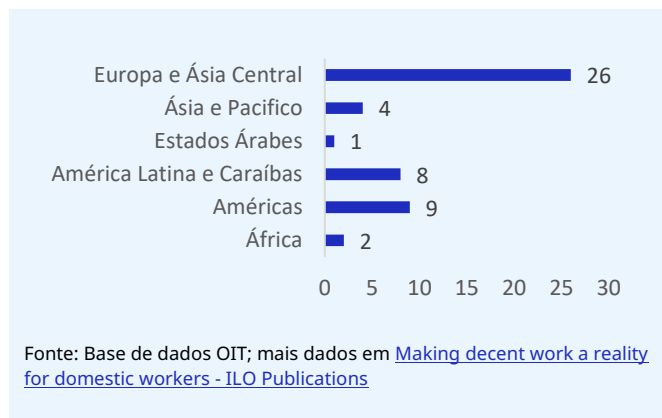
cobertos por proteção social (OIT, 2022). Considerado um setor de «difícil cobertura», mesmo nos casos em que a proteção social existe esta é frequentemente menos abrangente do que a que é gozada pelos trabalhadores do regime geral. Essa desproteção, e conseqüente vulnerabilidade, ficou bem patente durante a crise pandémica da COVID-19.

Estima-se que em 2020, apenas 6.0 por cento dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico estivessem cobertos

por todas as prestações sociais disponíveis para a generalidade dos/as trabalhadores/as dos regimes contributivos ao longo do ciclo de vida. No entanto esta média ofusca uma grande assimetria regional - a proporção era de 57.3 por cento na Europa e Ásia Central e de 0.1 por cento em África. A cobertura mais completa acontece, em particular, em países cuja legislação laboral não distingue trabalhadores domésticos de outros trabalhadores por conta de outrem, como é o caso da Irlanda.

Se cerca de metade dos/as trabalhadores/as, a nível mundial, estão cobertos por pelo menos uma prestação de segurança social, a cobertura legal não abrange todos os riscos presentes ao longo do ciclo de vida. Quando existe algum tipo de cobertura é mais frequente que abranja situações de velhice, incapacidade, prestações de sobrevivência ou cuidados de saúde. Em menor grau, existem trabalhadores cobertos por benefícios de maternidade e doença. A maioria dos/as trabalhadores/as não tem a proteção nas eventualidades de desemprego ou de acidentes de trabalho (OIT, 2022; ver dados da cobertura da proteção no desemprego no gráfico 1).

### ► Gráfico 1. Número de países por região com proteção no desemprego dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico (cobertura legal), 2020



Com efeito, os trabalhadores remunerados do serviço doméstico apesar de constituírem uma parte importante da força de trabalho, estão entre os grupos de trabalhadores mais vulneráveis, sendo a informalidade prevalecente - estima-se que abranja 81.2 por cento dos/as trabalhadores/as, proporção acima da média global e o dobro da verificada para os trabalhadores por conta de outrem.

Esta vulnerabilidade advém, entre outros aspetos, das particularidades deste tipo de trabalho que cria diversos obstáculos no acesso e efetivação de direitos sociais:

- O local de trabalho principal é uma casa particular e por vezes familiar, o que coloca desafios e exige muitos

recursos à inspeção do trabalho (e.g. direitos de privacidade).

- As tarefas, de natureza doméstica, são realizadas sob a direção e supervisão de empregadores, existindo frequentemente múltiplos empregadores ou patrões, com diferentes horários e remunerações.
- Volatilidade de rendimentos, rendimentos baixos que torna por vezes difícil cumprir com obrigações contributivas regulares, horas trabalhadas e rotatividade.
- Contratos formais frequentemente inexistentes, o que torna o trabalho por vezes invisível e mais difícil de inspecionar.
- Engloba frequentemente pagamentos em espécie (alimentação, alojamento, transporte, etc.).
- Quando os trabalhadores trabalham na casa de familiares as relações de trabalho e pessoais por vezes confundem-se, podendo o trabalho ser percecionado como de menor valor (e.g. perceções e crenças de que o espaço doméstico não é bem um espaço de trabalho e que o/a trabalhador não é bem um/a trabalhador/a mas antes um membro da família).

**Da cobertura legal à cobertura efetiva**

Para além das características específicas deste tipo de trabalho, a legislação por vezes apresenta lacunas

excluindo certos trabalhadores do gozo de direitos, por exemplo, devido a definições muito restritivas do tipo de trabalho que abrange (e.g. tarefas específicas, mínimo de horas trabalhadas). Nalguns países a adesão e inscrição na segurança social é voluntária, fazendo depender o direito à segurança social da vontade e iniciativa do empregador. Algumas legislações nacionais restringem também o conjunto de eventualidades cobertas, geralmente inferior ao que é garantido aos/às trabalhadores/as do regime geral.

Mas existem ainda diferenças entre a cobertura legal e a cobertura efetiva, associadas a barreiras administrativas, falta de informação e sensibilização, existindo ainda dificuldades no cumprimento e fiscalização da legislação laboral e de segurança social, muitas vezes por ausência de registo destes trabalhadores (invisibilidade), pela exigência de recursos, dada a sua dispersão no espaço geográfico, e ainda pelas dificuldades decorrentes dos direitos de privacidade no interior de casas particulares.

Para além das dificuldades inspetivas, os trabalhadores domésticos encontram-se também, em geral, pouco organizados e com pouca representação coletiva, o que dificulta o acesso a informação, o conhecimento de direitos e enfraquece a sua posição negocial face aos empregadores.

► **Tabela 1. Obstáculos à extensão da cobertura da proteção social aos/às trabalhadores/as domésticos**

Características do próprio trabalho e situação laboral	Barreiras legais	Barreiras administrativas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informalidade e invisibilidade (défice de Informação);</li> <li>• Múltiplos empregadores em simultâneo;</li> <li>• Empregadores com menos capacidade para lidar com registos e procedimentos complexos;</li> <li>• Local de trabalho em casas particulares (direitos de privacidade);</li> <li>• Volatilidade de rendimentos;</li> <li>• Horários irregulares;</li> <li>• Rotatividade;</li> <li>• Pagamentos em espécie;</li> <li>• Ausência de contrato de trabalho;</li> <li>• Falta de organização e representação coletiva destes trabalhadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos mínimos (horário, nível salarial, contrato de trabalho, etc.);</li> <li>• Definição restritiva de trabalhadores domésticos e das atividades abrangidas (legislação e convenções/acordos coletivos);</li> <li>• Adesão voluntária (nalguns casos);</li> <li>• Conjunto restrito de direitos e eventualidades cobertas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexidade e morosidade de procedimentos, nomeadamente no registo e pagamento de contribuições;</li> <li>• Dificuldades de fiscalização e inspeção (privacidade, exigência de recursos dada a dispersão dos/as trabalhadores/as);</li> <li>• Falta de informação e sensibilização;</li> <li>• Dificuldades de cumprimento com obrigações contributivas regulares;</li> <li>• Inadequação dos mecanismos administrativos de registo e receção de benefícios;</li> <li>• Capacidade administrativa limitada dos empregadores.</li> </ul>

Os trabalhadores migrantes podem ainda enfrentar obstáculos acrescidos decorrentes de barreiras culturais e linguísticas.

As lacunas de proteção social traduzem-se em maior risco de pobreza e desigualdades, em particular em períodos de doença, acidentes de trabalho e doenças profissionais, desemprego ou velhice, impactando os trabalhadores, as suas famílias e a sociedade de forma mais ampla, em

particular as mulheres que constituem a maioria parcela da força de trabalho neste setor.

O desafio de combater o défice de cobertura da proteção social dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico – tanto em termos de cobertura pessoal como de cobertura material – é, assim, um desafio global, que abrange a maioria dos países, de todos os níveis de rendimento.

## As normas internacionais do trabalho e o trabalho doméstico

Desde 1919, ano da sua fundação, que a OIT tem vindo a promover níveis adequados de proteção social para todos os trabalhadores em todas as fases do ciclo de vida, nomeadamente através da definição de normas internacionais que assumem a forma de Convenções e Recomendações.

As normas internacionais de trabalho desempenham um papel importante na elaboração da legislação laboral para os trabalhadores domésticos. Estes instrumentos fornecem orientações para a formulação de políticas e leis relacionadas com os trabalhadores domésticos. Quando as Convenções são ratificadas, implicam também obrigações de direito internacional para os países envolvidos. As normas internacionais do trabalho são elaboradas e adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho, o principal órgão de decisão da OIT, composto por delegados governamentais, dos/as trabalhadores/as e dos empregadores.

Embora as normas internacionais sejam aplicáveis aos/as trabalhadores/as em geral, incluindo no que concerne o seu acesso à segurança social, a Agenda do Trabalho Digno deu destaque à necessidade de se garantir visibilidade e respeito pelos trabalhadores domésticos, incluindo através do desenho de normas que pudessem fornecer orientações específicas necessárias. Assim, em 2011, foi adotado um quadro legal para complementar os instrumentos existentes com uma norma específica que permitisse a este grupo gozar plenamente os seus direitos laborais e humanos. Entre estes direitos, o direito dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico à segurança social foi claramente reconhecido na Convenção n.º 189 e na Recomendação n.º 201 que a acompanha (OIT, 2012).

### A Convenção dos Trabalhadores Domésticos n.º 189 e a Recomendação n.º 201

A Convenção dos Trabalhadores Domésticos, mais conhecida como Convenção n.º 189, é um instrumento internacional cujo principal objetivo é promover o trabalho digno para todas as pessoas que se dedicam ao trabalho doméstico remunerado, ou seja, recebem um salário pela atividade que desempenham. A Convenção n.º 189 reconhece e estabelece, como princípio orientador, que os direitos laborais e sociais dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico não devem ser inferiores aos de outros trabalhadores. O que acontece na prática, que viola este princípio, é que estes trabalhadores têm metade da probabilidade de estarem registados na segurança social,

face à generalidade dos/as trabalhadores/as por conta de outrem – apenas um em cada cinco trabalhadores está abrangido pela segurança social (OIT, 2022).

A Convenção preconiza, assim, reformas legais que abordem as exclusões legais na legislação laboral e de segurança social, incluindo reconhecendo a existência de uma relação de trabalho e removendo limites, como aqueles relacionados com o tempo de trabalho, rendimentos ou múltiplos empregadores, de modo a atender às características específicas deste tipo de trabalho, reconhecendo que estes constituem barreiras de acesso a uma proteção social completa e adequada.

Dando especial destaque à proteção na maternidade, a Convenção estabelece que o alargamento da proteção social deve ser progressivo, consultando com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, e caso existam, com aquelas que representam este setor, reconhecendo o papel do diálogo social no desenho e implementação eficazes de medidas.

Em linha com o explanado na Convenção, a Recomendação n.º 201 reconhece e clarifica as circunstâncias que podem constituir obstáculos à proteção social abrangente destes trabalhadores. Por exemplo, reconhece a importância de se alargar a cobertura da proteção social aos/as trabalhadores/as domésticos que trabalham para vários empregadores, ou de forma mais ampla através de um sistema de pagamento simplificado de contribuições para a segurança social. Da mesma forma, considerando serem comuns os pagamentos em espécie (como alimentação e alojamento), a Recomendação n.º 201 sublinha a importância de se determinar o valor monetário dos pagamentos em espécie para efeitos de segurança social, uma vez que os rendimentos determinam normalmente não só as contribuições a pagar, mas também a constituição de direitos pelos trabalhadores domésticos. Por fim, esta Recomendação reconhece as dificuldades adicionais que os trabalhadores domésticos migrantes enfrentam no acesso à proteção social, especialmente quando se deslocam inúmeras vezes entre países diferentes. Neste sentido, destaca o potencial dos acordos bilaterais e multilaterais para garantir a igualdade de tratamento dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico migrantes em termos de segurança social. Tais acordos permitem aos/as trabalhadores/as migrantes acumular períodos de contribuições, feitas em diferentes países, o que é particularmente relevante no caso da aferição dos montantes das pensões de velhice que estão diretamente

relacionados com a densidade contributiva e exigem patamares mínimos de contribuições.

A ratificação da Convenção n.º 189, realizada até ao momento por 38 países, tem servido frequentemente como um ímpeto para estabelecer e acelerar reformas legais e administrativas para melhorar a cobertura da proteção social, nomeadamente na Bolívia, Costa Rica, Filipinas e Paraguai. Cabo Verde poderá também trilhar este caminho através da ratificação desta importante Convenção.

Contudo, há países que, não tendo ratificado a Convenção, como a Zâmbia, basearam-se nas orientações fornecidas por estas normas e tomaram medidas no sentido de melhorar a cobertura da segurança social destes trabalhadores.

### **Os desafios específicos da inspeção do trabalho**

Tanto a Convenção n.º 189 como a Recomendação n.º 201 realçam a importância de medidas que garantam o cumprimento das leis e regulamentos destinados a proteger direitos, incluindo através de inspeção do trabalho. Especificamente, o artigo 17.º da Convenção n.º 189 estipula que:

- 1. Cada Membro deverá estabelecer mecanismos e meios de reclamação eficazes e acessíveis, de garantir o cumprimento das leis e regulamentos nacionais para a proteção dos direitos nacionais trabalhadores.*
- 2. Cada Membro desenvolverá e implementará medidas de inspeção do trabalho, execução e sanções, tendo em conta as características especiais do trabalho doméstico, de acordo com as leis e regulamentos nacionais.*
- 3. Na medida em que sejam compatíveis com as leis e regulamentos nacionais, estas medidas deverão especificar as condições em que o acesso às instalações do agregado familiar pode ser concedido, tendo em conta o devido respeito pela privacidade.*

Além disso, a Recomendação sobre os Trabalhadores Domésticos (n.º 201) aborda questões relacionadas com cumprimento e aplicação das leis neste setor, incluindo a liberdade de associação, discriminação, testes médicos, trabalho infantil, condições de vida, termos e condições de emprego e formalização de contratos, assédio e abuso, horário de trabalho, salários, descanso períodos e feriados, cessação do contrato de trabalho, reclamações e segurança e saúde no trabalho.

As particularidades do setor do trabalho doméstico representam maiores desafios para os inspetores face a outros setores, devido em particular a:

- dificuldades em reunir informação sobre possíveis não conformidades, principalmente devido à informalidade da relação laboral.
- dificuldades de acesso ao local de trabalho.
- ausência de queixas por parte dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico.

O trabalho doméstico é, de facto, um campo desafiante e exigente para os inspetores do trabalho. Contudo, os mecanismos de inspeção são cruciais para assegurar o cumprimento da legislação do trabalho e da segurança social e, de forma a serem eficazes, necessitam de ser adaptados de modo a permitir inspeções a domicílios privados. Uma boa compreensão das características tanto dos empregadores como dos/as trabalhadores/as, e das condições de trabalho no sector, é fundamental para o planeamento e condução adequados das visitas da inspeção do trabalho. De forma a garantir a eficácia da legislação laboral neste domínio, os inspetores do trabalho terão de saber como identificar os problemas, quais os indicadores a procurar, como investigar a não conformidade e como comunicar com as várias partes da relação de trabalho doméstico.

Dado o peso da informalidade no setor, e os desafios que coloca à inspeção do trabalho, a Convenção n.º 189 estipula que, sempre que possível, de acordo com as leis e regulamentos nacionais e acordos coletivos, devem ser estabelecidos contratos escritos.

### **Outras normas internacionais relevantes**

A Convenção n.º 102, ratificada por Cabo Verde, relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952, e a Recomendação n.º 202, sobre pisos nacionais de proteção social, de 2012 proporcionam em conjunto um quadro de referência internacional muito relevante para todos os trabalhadores, incluindo os do serviço doméstico, englobando o conjunto das prestações de Segurança Social que visam garantir a segurança de rendimentos, idealmente acima do limiar de pobreza. A Convenção estabelece o princípio da proteção social universal, abrangente e adequada e estabelece uma estratégia para a implementação e manutenção de sistemas nacionais de proteção social inclusivos e adaptados às especificidades de todos os regimes de emprego.

A Parte IV da Convenção n.º 102 estabelece um nível mínimo de proteção para os trabalhadores desempregados. Enuncia parâmetros de referência para garantir: a cobertura de uma proporção substancial da população; um montante suficiente dos benefícios que sirva de rendimento de substituição ou que

permita padrões de vida e de saúde dignos; e benefícios que cubram um período suficiente para cumprir o seu propósito.

Estima-se que apenas 6 por cento dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico estejam cobertos pelos nove ramos da segurança social estabelecidos na Convenção - cuidados médicos e prestações de doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho, responsabilidades familiares, maternidade, invalidez e morte de quem auferir rendimentos.

Importa ainda fazer referência ao forte peso da informalidade neste setor. Identificam-se três fatores explicativos do peso da informalidade (OIT, 2021a):

- Exclusão da legislação do trabalho e da segurança social.
- Falta de implementação ou de cumprimento da legislação do trabalho e da segurança social.
- Níveis de proteção legal insuficientes ou inadequados.

A Recomendação sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015 (n.º 204), reconhece a existência de importantes défices de trabalho digno no emprego informal, particularmente entre grupos e profissões mais vulneráveis, nos quais se inclui o trabalho doméstico.

Esta Recomendação oferece orientações aos Estados-Membros para a transição da economia informal para a economia formal, assente num quadro de políticas integradas e em forte coordenação institucional, e faz um apelo para que os Estados tomem medidas para alargar progressivamente a cobertura da segurança social às pessoas na economia informal e, se necessário, adaptar os procedimentos administrativos, as prestações e as contribuições, tendo em conta a capacidade contributiva dos diferentes grupos ou setores.

Outras estratégias podem ser consideradas para a formalização deste tipo de trabalho, como incentivos financeiros e fiscais, sanções, ou redução de barreiras de acesso e extensão da cobertura legal (OIT, 2016b).

Importa ainda, no contexto deste estudo, fazer menção à Convenção n.º 168 relativa à promoção do emprego e proteção contra o desemprego que tem o objetivo duplo de promover o emprego e a empregabilidade e, por outro lado, proporcionar proteção aos/às trabalhadores/as contra a perda de rendimentos decorrente do desemprego. As medidas de segurança social são vistas como um meio para atingir estes objetivos.

Esta Convenção está em consonância com o direito ao trabalho expresso na Declaração Universal dos Direitos

Humanos de 1948: “Todos os seres humanos têm direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”. Isto é, o direito à proteção no desemprego aplica-se a todos os trabalhadores, incluindo aqueles que se encontram na economia informal, incluindo os trabalhadores remunerados do serviço doméstico, como refere a Convenção.

Por fim, faz-se menção a um conjunto de outras Convenções relevantes no contexto do trabalho doméstico:

- Convenção sobre o trabalho forçado, 1930 (n.º 29).
- Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957 (n.º 105).
- Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948 (n.º 87).
- Convenção sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949 (n.º 98).
- Convenção sobre a Idade Mínima, 1973 (n.º 138).
- Convenção sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999 (n.º 182).
- Convenção sobre a Igualdade de Remuneração, 1951 (n.º 100).
- Convenção sobre a Discriminação (Emprego e Ocupação), 1958 (n.º 111).
- Convenção sobre a Migração para o Emprego (Revista), 1949 (n.º 97).
- Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares), 1975 (n.º 143).
- Convenção sobre as Agências Privadas de Emprego, 1997 (n.º 181).
- Convenção sobre a Inspeção do Trabalho, 1947 (n.º 81).

## O trabalho doméstico em Cabo Verde

As estimativas do INE para o emprego apontam para um universo de 12,038 trabalhadores domésticos (dados de 2023<sup>1</sup>), fortemente concentrados nas zonas urbanas (87 por cento), representando um peso de 6.3 por cento do trabalho doméstico no conjunto da população empregada com 15 anos ou mais. Em finais de 2009 os profissionais do serviço doméstico foram enquadrados no regime de proteção social dos/as trabalhadores/as por conta de outrem (Decreto-Lei n.º 49/2009, de 23 de novembro), passando os trabalhadores inscritos a gozar de cobertura nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade, adoção, invalidez, velhice ou morte e, ainda, a compensação em encargos familiares.

<sup>1</sup> INE, Estatísticas do Mercado de Trabalho: IMC 2023.

O referido Decreto-Lei define serviço doméstico, no seu Artigo 3º, como “o contrato, ainda que informal, pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a outrem, com carácter regular, sob a sua direção e autoridade, atividades destinadas à satisfação de necessidades próprias ou específicas de um agregado familiar ou equiparado e dos respetivos membros, nomeadamente:

- a. Confeção de refeições.
- b. Lavagem e tratamento de roupas.
- c. Limpeza e arrumo de casa.
- d. Vigilância e assistência a crianças, pessoas idosas e doentes.
- e. Tarefas externas relacionadas com as anteriores.
- f. Execução de serviços de jardinagem.
- g. Costura.
- h. Outras similares, consagradas pelos usos e costumes.
- i. Coordenação e supervisão das tarefas referidas nas alíneas anteriores.

Refere-se a este propósito que Cabo Verde se encontra entre o conjunto de países que exclui da lista de trabalho doméstico ou no domicílio o trabalho dos motoristas pessoais e seguranças privados que trabalham no domicílio, tarefas mais frequentemente desempenhadas por homens.

Face às estimativas do INE, o universo dos/as trabalhadores/as inscritos e segurados pelo INPS é consideravelmente mais reduzido. Em 2024, o INPS contabilizava 2 298 trabalhadores do serviço doméstico inscritos, dos quais 2 154 do sexo feminino (94 por cento).

Se parte da discrepância pode ser explicada pela informalidade deste grupo profissional, outra parte poderá

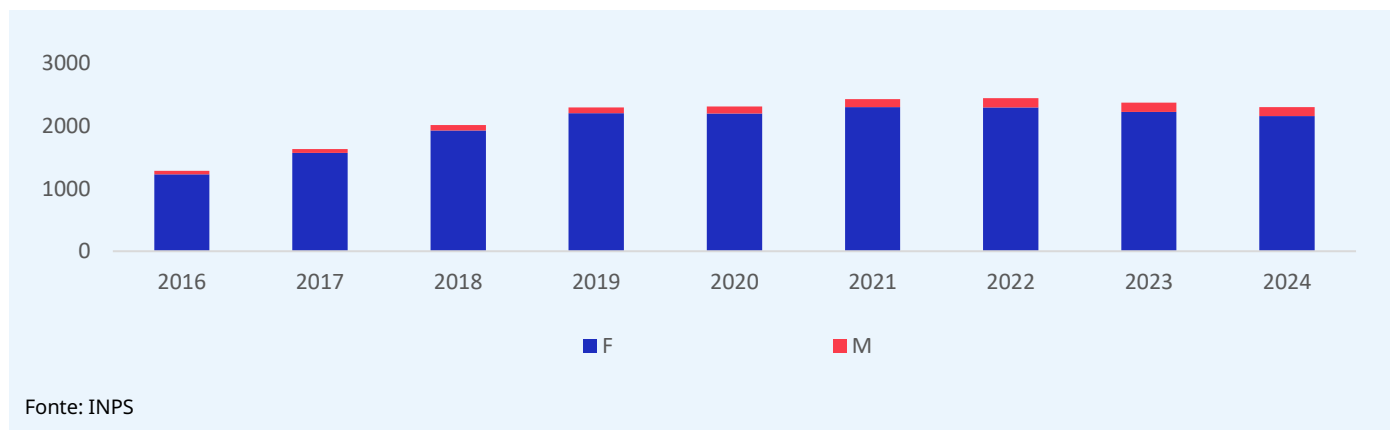
dever-se a alguns destes trabalhadores estarem registados não no regime especial de TCOs do serviço doméstico, mas enquanto trabalhadores por conta própria (TCP)<sup>2</sup>. Nalguns casos, e de acordo com vários relatos<sup>3</sup>, os empregadores oferecem resistência ao registo como TCOs por implicar uma maior contribuição (custos), contribuição essa que está indexada à evolução do salário mínimo.

Quando há aumentos do salário mínimo assiste-se a um duplo impacto – por um lado, o empregador tem que aumentar o salário do/a trabalhador/a que recebe o salário mínimo (que abrange uma proporção significativa dos/as trabalhadores/as do setor) e, em simultâneo, passa a pagar uma contribuição superior uma vez que a contribuição está indexada ao próprio salário mínimo.

Há também, por vezes, desconhecimento das diferenças entre os regimes de TCO e TCP (ver caixa 1), nomeadamente, a possibilidade de quem tem múltiplos empregadores de ser enquadrado no regime dos TCOs e ter vários empregadores a pagar contribuições para a sua proteção social. Estes casos podem dar origem ao enquadramento no regime dos TCPs, por desconhecimento ou informação incompleta.

O Gráfico 2 mostra que nos primeiros anos que se seguiram ao enquadramento dos profissionais do serviço doméstico no regime de proteção social dos/as trabalhadores/as por conta de outrem o número de trabalhadores registados foi crescendo, estabilizando a partir de 2019 no intervalo de 2 200-2 300 trabalhadores, muito aquém do valor estimado pelo INE (12 038 em 2023).

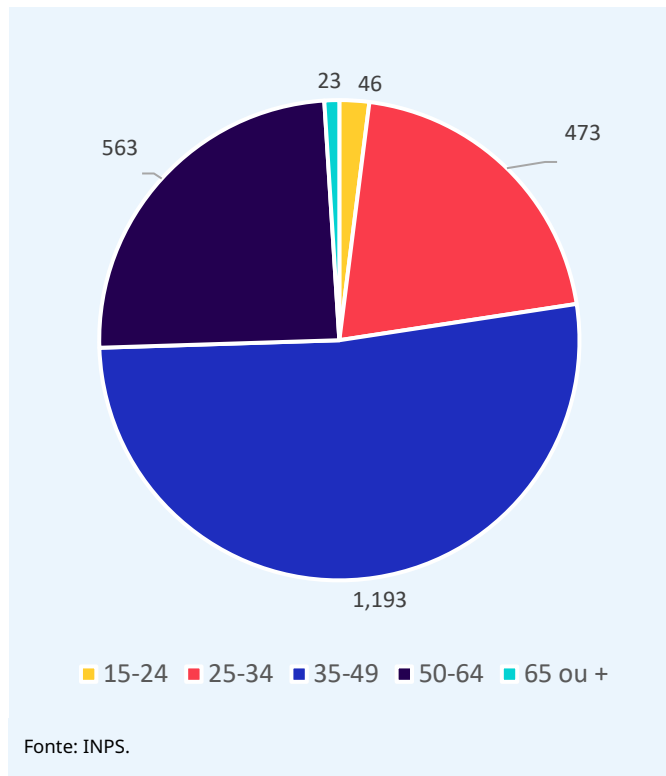
► **Gráfico 2: Segurados do regime do serviço doméstico em Cabo Verde (2016-2024), por sexo**



<sup>2</sup> Estes dados desagregados dos TCPs do serviço doméstico são mais difíceis de extrair do sistema de dados do INPS e não foram possíveis de obter.

<sup>3</sup> Relatos recolhidos no “Seminário para o Alargamento da Segurança Social a Trabalhadores/as de Difícil Cobertura”, organizado pela OIT no âmbito do projeto ACTION/Portugal, nos dias 5-7 de maio na Cidade da Praia.

► **Gráfico 3. Distribuição dos segurados do serviço doméstico em Cabo Verde por escalão etário (2024)**



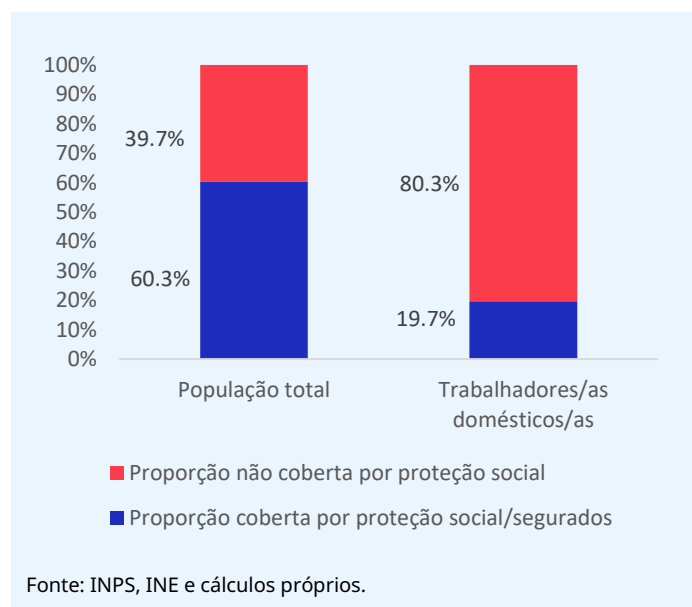
Mais de metade dos/as trabalhadores/as segurados situam-se na faixa etária dos 35-39 anos e mais de 75 por cento tem 35 ou mais anos. Em termos de distribuição geográfica mais de metade concentra-se na ilha de Santiago (1 197 trabalhadores), seguido de São Vicente (708 trabalhadores), com as restantes ilhas a representarem apenas 17 por cento do total de profissionais domésticos registados no INPS.

As remunerações declaradas para efeitos de aferição da base de incidência contributiva não podem, segundo a legislação, ser inferiores a 80 por cento da remuneração correspondente à Referência 1, Escalão A, do Plano de Cargos Carreiras e Salários, aplicável aos agentes da Administração Pública, arredondado para o milhar de escudos imediatamente superior. Os dados do INPS apontam para uma remuneração média mensal declarada de 14 980 CVE<sup>4</sup>, valor muito próximo do salário mínimo<sup>5</sup>, e uma contribuição média mensal de 2,993 CVE por trabalhador inscrito.

Comparando os dados do INPS com as estimativas do emprego do INE (Gráfico 4), estima-se que a taxa de

cobertura destes trabalhadores se situe perto dos 20 por cento (19.7 por cento em 2023), muito abaixo da média nacional (60.3 por cento no mesmo ano), significando que 4 em cada 5 trabalhadores domésticos não estão abrangidos pela proteção social garantido pelo regime especial do serviço doméstico, com exceção dos que possam estar enquadrados no regime dos trabalhadores por conta própria. A proporção de informalidade nesta profissão é relevante quando se analisa a possibilidade de alargamento do âmbito material da proteção social obrigatória a outras eventualidades para este grupo profissional.

► **Gráfico 4. Proporção da população coberta por algum tipo de proteção social, proporção de trabalhadores/as domésticos/as segurados em Cabo Verde (2023)**



## A proteção no desemprego em Cabo Verde

Em março de 2015 foi publicado o Decreto-Lei que cria o subsídio de desemprego no âmbito do regime de proteção social obrigatória dos trabalhadores por conta de outrem. Esta nova prestação social tem como finalidade: i) Compensar os segurados da falta de rendimentos resultante da situação de desemprego involuntário; ii) Promover a criação do próprio emprego, oferecendo a possibilidade de o segurado receber o montante global de uma só vez para criar o seu próprio posto de trabalho.

<sup>4</sup> Estimativa calculada com base na média das remunerações mensais declaradas, excluindo os trabalhadores com meses sem remunerações declaradas, dados do INPS referentes a 2024.

<sup>5</sup> O salário-mínimo em Cabo Verde em 2024 era de 15,000 CVE no setor privado e 16,000 CVE no setor público.

► **Caixa 1. Seminário para o Alargamento da Segurança Social a Trabalhadores/as de Dificil Cobertura – conclusões do grupo de trabalho em torno dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico”**

No âmbito do Seminário prático sobre o alargamento da segurança social a trabalhadores/as de difícil cobertura, organizado em parceria com o INPS no contexto do projeto ACTION/Portugal implementado pela OIT, em maio de 2025 na Cidade da Praia, no qual participou, entre outros, uma representante da associação dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico, discutiram-se os desafios específicos destes/as trabalhadores no âmbito da cobertura da proteção social.

Apesar do regime especial do serviço doméstico merecer elogios e reconhecimento por parte dos participantes, foi assinalado por mais do que um participante, como lacuna importante, a ausência de subsídio de desemprego para este grupo profissional.

Foram ainda identificadas barreiras de acesso a este regime:

- Linguagem excessivamente técnica e formal do INPS.
- Taxa contributiva elevada e incrementos de custos para o empregador aquando da subida do salário mínimo – duplo efeito de subida salarial e subida das contribuições indexadas ao salário mínimo. Nalguns casos pode levar o/a empregador/a a optar antes pelo regime de prestação de serviços, onerando mais o trabalhador/a com os custos da proteção social e reduzido a adequação da mesma.
- Perda imediata dos benefícios de outros regimes não contributivos cria um desincentivo ao registo no INPS.
- Falta de competências digitais e de smartphones por parte dos/as trabalhadores/as para fazer uso dos canais de informação à disposição.
- Horários de atendimento dos balcões do INPS incompatíveis com o horário de trabalho destes trabalhadores.
- Inexistência de balcão de atendimento do INPS nalguns concelhos.



No decorrer dos trabalhos deste seminário surgiu também algumas dúvidas por parte de representantes da sociedade civil em relação às situações de trabalho com múltiplos empregadores, se seriam enquadráveis no regime especial dos trabalhadores por conta de outrem do serviço doméstico ou apenas no regime dos TCPs, tendo sido sugerida a necessidade de mais informação e maior esclarecimento quanto às diferenças entre os dois regimes. Foi também referido que, nalguns casos, os trabalhadores são familiares dos empregadores, confundindo-se as relações pessoais e laborais, o que remete para a necessidade de uma maior profissionalização do setor, para garantir também condições de trabalho digno com proteção social a todos os trabalhadores.

Por fim, importa ainda sublinhar que foi referido não ser exigido pelo INPS contrato escrito nem prova de início de vínculo laboral o que abre a possibilidade do/a trabalhador/a se inscrever em data próxima da receção de um benefício, quando tem um incentivo maior e mais imediato, e não na data em que inicia, de facto, a atividade. Tal prática tem impacto na sua proteção ao longo do ciclo de vida, nomeadamente na velhice, traduzindo-se, ainda, numa perda de receitas contributivas para o sistema de proteção social.

Uma vez que constituem obrigações das entidades empregadoras “comunicar o início da atividade e inscrever-se como contribuinte no prazo de até 15 dias após o início da atividade” e “caso a entidade empregadora não cumpra é obrigada a pagar as contribuições referentes ao trabalhador, até à data em que faça a comunicação, ainda que o trabalhador já não se encontre ao seu serviço”\*, o papel da inspeção do trabalho e dos mecanismos de fiscalização assumem-se como fundamentais.

Fonte: Relatos recolhidos no “Seminário para o Alargamento da Segurança Social a Trabalhadores/as de Dificil Cobertura”, organizado pela OIT no âmbito do projeto ACTION/Portugal, nos dias 5-7 de maio na Cidade da Praia

\* Ver <https://inps.cv/obrigacoes/>.

De forma a financiar o alargamento do âmbito material da proteção social obrigatória, decorrente da criação de uma proteção para a eventualidade de desemprego involuntária, a taxa contributiva teve um acréscimo de 1,5pp, um adicional de 1,0pp para empregadores e 0,5pp

a cargo dos trabalhadores, para além de uma reafecção de receitas provenientes de contribuições e quotizações que permitiu reforçar em mais 1,5pp para esta nova eventualidade coberta (Portaria n.º 16/2016 de 12 de abril).

► **Tabela 2. Taxa global das contribuições e parcelas a cargo dos trabalhadores e entidades empregadoras antes e após a introdução da proteção no desemprego, para os trabalhadores por conta de outrem do regime geral**

Prestação	Portaria n.º 49/95, de 9 de outubro			Portaria conjunta n.º 16/2016 de 12 de abril		
	Trabalhador	E. Empregador.	Total	Trabalhador	E. Empregador.	Total
Abono de família e prestações complementares		3%	3%	-	1.5%	1.5%
Doença e Maternidade	4%	4%	8%	4%	4%	8%
Subsídio de desemprego				0.5%	2.5%	3%
Pensões	3%	7%	10%	3%	7%	10%
Administração	1%	1%	2%	1%	1%	2%
<b>Total</b>	<b>8%</b>	<b>15%</b>	<b>23%</b>	<b>8.5%</b>	<b>16%</b>	<b>24.5%</b>

No Artigo 2.º da Portaria n.º 27/2017 de 25 de julho, é explicitamente referido – “Excetua-se (...) as contribuições do Regime dos Trabalhadores por Conta Própria bem assim os demais regimes especiais que a lei não atribui o direito de acesso ao subsídio de desemprego”, como é o caso do regime especial dos/as trabalhadores/as doméstico.

O acesso ao subsídio de desemprego está dependente do cumprimento de um conjunto de condições de elegibilidade:

- O desemprego ser involuntário.
- O requerimento ser apresentado no prazo de 60 dias da data de desemprego.
- O trabalhador(a) estar inscrito(a) no Centro de Emprego e Formação Profissional da sua área da residência.
- O trabalhador cumprir com o prazo de garantia: 180 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações e pagamento das contribuições e cotizações, seguidos ou interpolados, num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego.

No que diz respeito ao montante do subsídio de desemprego este corresponde a 65 por cento da remuneração de referência (que tem por base o total das remunerações registadas nos 6 meses civis que precedem o mês da data do desemprego) e calculado na base de 30 dias por mês. Foram também definidos limites mínimos – a retribuição mínima mensal garantida dos trabalhadores por conta de outrem - e máximos – duas vezes e meia este

último limiar, não podendo ainda ultrapassar a remuneração de referência que serviu de base ao cálculo do montante do subsídio.

O período de atribuição do subsídio de desemprego foi estabelecido em função da idade do segurado e do número de meses com registo de remunerações, variando entre os 60 e os 150 dias.

Definiram-se ainda um conjunto de deveres dos beneficiários:

- Aceitar emprego conveniente.
- Aceitar trabalho socialmente necessário.
- Aceitar formação profissional.
- Aceitar outras medidas ativas de emprego em vigor não mencionadas anteriormente, desde que ajustadas ao seu perfil.
- Procurar ativamente emprego pelos seus próprios meios e efetuar a sua demonstração perante o Instituto de Emprego e Formação Profissional.
- Cumprir o dever de apresentação quinzenal e efetuar a sua demonstração perante o Centro de Emprego e Formação Profissional (CEFP).
- Sujeitar-se a medidas de avaliação, acompanhamento e controlo, nomeadamente comparecer nas datas e nos locais que lhes forem determinados pelo CEFP.

Para além dos custos imediatos com esta prestação social (montantes atribuídos mensalmente, custos administrativos de gestão, entre outros), existem ainda custos diferidos uma vez que o Artigo 29º estabelece que

“os períodos de pagamento de subsídio de desemprego dão lugar ao registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições pelo valor da remuneração de referência que serviu de base ao cálculo da prestação”.

A primeira alteração ao diploma do subsídio de desemprego (Portaria n.º 27/2017 de 25 de julho) esclarece no Artigo 1º que define o objeto de aplicação pessoal do regime, que a integração dos regimes especiais de proteção social dos trabalhadores por conta de outrem, incluindo o regime especial do serviço doméstico, seria feita de forma faseada em condições a definir em diploma próprio e de acordo com as especificidades de cada regime.

No caso dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico registados/as como TCPs, para além de gozarem de um nível de proteção inferior ao dos TCOs e terem acesso a menos benefícios, também não estão abrangidos pelo subsídio de desemprego.

## Práticas internacionais

Nalguns países a legislação da proteção social autonomiza os trabalhadores do serviço doméstico em regimes especiais, em certos casos com mecanismos simplificados de registo e contribuição, enquanto na maioria dos países estes trabalhadores são referidos explicitamente na legislação como estando abrangidos pelo regime geral dos trabalhadores por conta de outrem.

Existe uma tendência crescente para a inclusão dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico em regimes gerais, de forma a garantir a mesma proteção à que é gozada pelos restantes trabalhadores, ainda que com algumas adaptações às condições particulares destes trabalhadores, como horários de trabalho e pagamentos em espécie. Por exemplo, em 2011 Espanha abandonou o regime especial e passou a integrar os trabalhadores do serviço doméstico no regime geral de segurança social, garantindo-lhes a mesma proteção dos restantes trabalhadores com exceção da proteção no desemprego. No Paraguai até 2015 também existia um regime especial de proteção destes trabalhadores no âmbito das prestações de saúde, tendo estes trabalhadores sido integrados no regime geral. Em 2019 passaram também a ser abrangidos pelo salário mínimo e pela legislação que cobre o trabalho a tempo parcial (OIT, 2022).

Existem ainda países que preveem uma obrigatoriedade de inscrição e pagamento de contribuições por parte dos empregadores de trabalhadores domésticos enquanto

noutros países esta inscrição é voluntária, o que, em geral resulta em menor cobertura.

A revisão da literatura e dos dados internacionais permite constatar que a proteção no desemprego, a par dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, é um dos ramos da proteção social em relação aos quais os trabalhadores domésticos estão mais desprotegidos, em particular quando a proteção social é pouco abrangente no país. Nestes casos, o sistema de proteção social pode não contemplar a proteção destes riscos para todos os trabalhadores ou então excluir explicitamente esta categoria de trabalhadores destes mecanismos contributivos.

Não obstante, há vários países pelo mundo fora que têm procurado soluções para proteger estes trabalhadores do risco de desemprego que é particularmente expressivo nesta categoria de trabalhadores. Por exemplo na África do Sul, durante a pandemia do COVID-19 os registos nacionais demonstram uma contração de 21,9 por cento do emprego e de 35,8 por cento das horas trabalhadas neste setor no quarto trimestre de 2020 por comparação com o trimestre homólogo de 2019 (OIT 2022).

## Proteção no desemprego para trabalhadores do serviço doméstico

A **África do Sul** foi um dos países que estendeu a cobertura legal do seguro de desemprego, maternidade e doença a trabalhadores domésticos. Esta alteração, a par de um reforço dos mecanismos de inspeção, levou a uma melhoria significativa da proteção destes trabalhadores. No caso do subsídio de desemprego existem duas inovações que importa sublinhar: prevê-se que o desemprego possa ocorrer em caso de despedimento, redução de pessoal, doença ou morte do empregador, e também se prevê que o subsídio de desemprego possa ser parcial, caso o segurado já trabalhe para outro empregador (ver caixa 2).

Na **Ásia e Pacífico**, apenas uma pequena percentagem dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico está legalmente abrangida pelo subsídio de desemprego (menos de 15 por cento), considerando apenas o direito legal às prestações contributivas. Existem, no entanto, alguns exemplos na região de países que asseguram esses direitos como as Filipinas - a Lei sobre Trabalhadoras e Trabalhadores Doméstico de 2013 tornou as prestações da segurança social legalmente disponíveis para estes trabalhadores (OIT, 2021a).

► **Caixa 2. Extensão do subsídio de desemprego aos/às trabalhadores/as domésticos na África do Sul**

Em 2003 a África do Sul passou a conceder uma série de prestações sociais aos/às trabalhadores/as do serviço doméstico, entre elas o subsídio de desemprego.

Através de uma alteração ao regime do subsídio de desemprego (*Unemployment Insurance Amendment Act*) os trabalhadores do serviço doméstico passaram a estar abrangidos pelo Fundo de Seguro de Desemprego (*Unemployment Insurance Fund*) que prevê, entre outras, prestações de desemprego total ou parcial em caso de despedimento, redução de pessoal, doença ou morte do empregador. Foi previsto o direito ao subsídio de desemprego parcial nos casos em que o segurado perca o emprego, mas trabalhe ainda para outro empregador. Empregadores e trabalhadores contribuem cada um 1 por cento da remuneração mensal para o Fundo.

A par da aplicação da lei, foram disponibilizados recursos financeiros e humanos para formar e empregar inspetores do trabalho adicionais para reforçar os mecanismos de controlo.

Apesar do aumento do número de inscritos (empregadores e trabalhadores), o cumprimento da obrigatoriedade de inscrição permanece ainda um desafio, estimando-se que apenas 20 por cento do universo dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico estejam registados no Fundo. Um dos fatores prende-se com a classificação de muitos trabalhadores como trabalhadores independentes que os impede de aceder a subsídios de desemprego.

Fonte: OIT (2011), [Tornar o trabalho digno uma realidade para o trabalho doméstico: Progressos e perspetivas dez anos após a adoção da Convenção \(N.º 189\) sobre o Trabalho Doméstico](#) em 2011; e OIT (2022), [Making the right to social security a reality for domestic workers: A global review of policy trends, statistics and extension strategies](#).

No **Brasil** uma emenda constitucional (Nº72/2013) estabeleceu a igualdade de direitos laborais entre trabalhadores domésticos e os restantes trabalhadores adicionando para os primeiros o direito à proteção no desemprego e à proteção no caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais. Até então a cobertura do seguro-desemprego era baixa (11,793 em 6.7 milhões de trabalhadores) porque a inscrição do empregador no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço era facultativa (OIT, 2022) (ver caixa 3).

Na **Irlanda**, O trabalhador doméstico tem direito às prestações sociais no desemprego como qualquer outro trabalhador por conta de outrem. O despedimento está sujeito às mesmas regras que se encontram previstas para o despedimento de trabalhador sujeito a qualquer outro contrato de trabalho.

Na **Alemanha** a inscrição dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico, através de diferentes entidades, a nível federal e regional, compete ao empregador e é obrigatória sendo que a cobertura de cada eventualidade (doença, acidentes de trabalho, parentalidade, desemprego, velhice) é semelhante aos/às trabalhadores/as do regime geral, à exceção de

especificidades no âmbito da legislação sobre segurança e saúde no trabalho.

Em **Espanha** foi uma decisão supranacional que motivou a mudança interna. Em fevereiro de 2022 o Governo espanhol aprovou a introdução do subsídio de desemprego para os trabalhadores do serviço doméstico no seguimento de uma sentença do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)<sup>6</sup> que se baseia na Diretiva 79/7/CEE — realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social, nomeadamente, a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional.<sup>7</sup> O TJUE declara nesta sentença que “se opõe a uma disposição nacional que exclui as prestações de desemprego das prestações de segurança social concedidas aos/às trabalhadores/as do serviço doméstico por um regime legal de segurança social, uma vez que esta disposição prejudica particularmente os trabalhadores do sexo feminino em relação aos/às trabalhadores/as do sexo masculino e não

<sup>6</sup> Ver [EUR-Lex - 62020CJ0389 - EN - EUR-Lex](#).

<sup>7</sup> Ver [Segurança social — igualdade de tratamento entre homens e mulheres | EUR-Lex](#).

é justificada por fatores objetivos e alheios a qualquer discriminação em razão do sexo”.

Em **Portugal**, os empregadores dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico podem optar por pagar contribuições à Segurança Social com base numa remuneração convencional ou real. Contudo só tem direito à proteção na eventualidade de desemprego o trabalhador que exerça a atividade em regime de contrato

de trabalho mensal a tempo completo e a base de incidência contributiva tenha por referência à remuneração efetivamente recebida (real). Uma vez que a taxa contributiva é superior neste caso, tanto para o empregador como para os trabalhadores, a larga maioria dos empregadores opta pela remuneração convencional, o que deixa mais de 90 por cento dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico sem proteção no desemprego (ver mais detalhes na caixa 4).

### ► **Caixa 3. Seguro-desemprego para trabalhadores do serviço doméstico no Brasil**

No Brasil, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de dezembro de 2023 existem cerca de 6,08 milhões de trabalhadores do serviço doméstico, sendo que em março de 2024 apenas 1,4 milhões estavam registados na plataforma do Governo e-social, com uma média salarial próxima do salário mínimo.

Em 2015 (Lei Complementar n.º150/15) passou a ser obrigatório o registo dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), que confere acesso ao seguro-desemprego, a par de outros direitos, como o pagamento de horas extra, um pagamento adicional por serviço noturno e indemnização em caso de demissão sem justa causa, entre outros.

A Lei Complementar n.º150/15 definiu um regime unificado para os pagamentos de todas as contribuições e demais encargos, tanto para o FGTS como para a Previdência Social.

O FGTS foi criado com o objetivo de proteger o trabalhador demitido sem justa causa, através da abertura de uma conta vinculada ao contrato de trabalho. No início de cada mês, os empregadores depositam em contas abertas na Caixa Econômica Federal, em nome dos empregados, o valor correspondente a 8 por cento do salário bruto pago a cada trabalhador.

O FGTS é constituído pelo total dos depósitos mensais e os valores pertencem aos/às trabalhadores/as, podendo ser resgatados em determinadas condições, entre elas a demissão sem justa causa pelo empregador.

Têm direito ao FGTS todos os trabalhadores com contrato de trabalho formal, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, e, também, trabalhadores domésticos, rurais, temporários, intermitentes, avulsos, safreiros (operários rurais que trabalham apenas no período de colheita) e atletas profissionais.

Para ter acesso ao seguro-desemprego o trabalhador do serviço doméstico terá que cumprir com os seguintes critérios de elegibilidade:

- Ter sido dispensado sem justa causa.
- Ter trabalhado, exclusivamente, como empregado doméstico, pelo período mínimo de 15 meses nos últimos 24 meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego.
- Ter, no mínimo, 15 pagamentos ao FGTS como empregado doméstico.
- Estar inscrito como Contribuinte Individual da Previdência Social e possuir, no mínimo, 15 contribuições ao INSS.
- Não possuir rendimentos próprios de qualquer natureza suficientes para as suas despesas e as da sua família.
- Não estar a gozar qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, com exceção do auxílio-acidente e pensão por morte.

Para calcular o valor das parcelas do trabalhador formal, é considerada a média dos salários dos 3 meses anteriores à data da dispensa. Para além da prestação associada ao seguro-desemprego, o trabalhador também poderá solicitar o resgate do saldo da sua conta do FGTS.

Fonte: Página oficial do Governo do Brasil [www.gov.br](http://www.gov.br); da Caixa Econômica Federal que gere o FGTS [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br); e <https://agenciagov.ebc.com.br/>.

► **Caixa 4. Proteção no desemprego apenas para uma parcela dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico em Portugal**

Em Portugal, desde 1980 que os trabalhadores do serviço doméstico estão enquadrados num regime específico, tendo este regime, em 1992, sido aproximado ao quadro normativo geral (Decreto-lei 235/92 de 24 de outubro atualmente em vigor), embora persistam ainda diferenças assinaláveis.

Os empregadores dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico podem optar por pagar contribuições à Segurança Social com base numa remuneração convencional (horária, diária ou mensal) ou real, se a remuneração, efetivamente recebida, for igual ou superior à retribuição mínima mensal garantida (870 euros em 2025).

Só tem direito à proteção na eventualidade de desemprego (subsídio de desemprego; subsídio social de desemprego inicial ou subsequente, subsídio de desemprego parcial) o trabalhador que exerça a atividade em regime de contrato de trabalho mensal a tempo completo e cuja base de incidência contributiva tenha por referência a remuneração efetivamente recebida. As taxas contributivas são assim diferentes para os dois tipos de remuneração:

- **Com proteção no desemprego - remuneração real**

Taxa contributiva total: 33.3 por cento; dos quais 22.3 por cento a cargo do empregador e 11 por cento a cargo do trabalhador.

- **Sem proteção no desemprego - remuneração convencional**

Taxa contributiva total: 28.3 por cento, dos quais 18.9 por cento a cargo do empregador e 9.4 por cento a cargo do trabalhador.

Em 2023 foi criado pelo Governo português um grupo de trabalho para estudar o regime de segurança social do trabalho doméstico com o objetivo de propor medidas de reforço de proteção destes trabalhadores assim como de simplificação de procedimentos necessários ao cumprimento das obrigações perante a segurança social. Este grupo de trabalho foi composto pela Direção Geral da Segurança Social, pelo Instituto da Segurança Social, pelo Instituto de Informática, pela Autoridade para as Condições de Trabalho e pela Direção-Geral do Trabalho e das Relações de Trabalho (DGERT).

**Trabalhadores do serviço doméstico em 2022**



No documento de trabalho partilhado em 2025 com o parlamento (\*), são apresentados dados que revelam que apenas 8.8 por cento dos/as trabalhadores/as com contribuições pagas estão abrangidos pela proteção no desemprego. Deste universo, a grande maioria (70 por cento) corresponde a trabalhadores com remunerações convencionais horárias.

Para além das lacunas em matéria de proteção no desemprego, o estudo deste grupo de trabalho conclui que os trabalhadores do regime das remunerações convencionais apresentam um valor de remuneração convencional correspondente a 2.77euros/hora, muito inferior ao valor praticado no setor, o que tem impacto nos valores das prestações sociais e na adequação da proteção social. Para além disso, “o modelo de contabilização dos tempos de trabalho horário dificulta a constituição de prazos de garantia para a efetivação do direito às prestações”, o que tem ainda efeitos na taxa de formação da pensão.

O grupo de trabalho recomendou, assim, uma aproximação das remunerações declaradas com as remunerações reais ou com o salário mínimo e o alargamento da proteção de desemprego a todos os trabalhadores, com o correspondente aumento faseado da taxa contributiva.

Fonte: [Guia prático: inscrição, alteração e cessação de serviço doméstico](#) ; Dados (\*): [Estudo do regime de Segurança Social do Trabalho Doméstico - documento de trabalho](#).

## Soluções e adaptações da inspeção do trabalho no caso do trabalho doméstico

O trabalho doméstico, pelas suas características particulares e distintivas das demais atividades – nomeadamente a realização do trabalho no espaço de um domicílio privado, a forte dispersão dos/as trabalhadores/as no território, que torna mais exigente em recursos e tempo os serviços de inspeção – coloca desafios à inspeção do trabalho, exigindo a adaptação de práticas, normativos legais próprios e o reforço das capacidades dos inspetores do trabalho e da segurança social para a realização de visitas ao domicílio. Tais regulamentações específicas devem ter em conta as necessidades dos/as trabalhadores/as mas também dos empregadores e seus domicílios, particularmente no que diz respeito à garantia de privacidade.

Como anteriormente referido, a Convenção n.º 189, da OIT, relativa ao Trabalho Digno para as Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Doméstico, estabelece no seu artigo 17 que cada país deverá “estabelecer mecanismos de reclamação eficazes e acessíveis e meios para garantir conformidade com as leis e regulamentos nacionais para a proteção dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico; (...) desenvolver e implementar medidas de fiscalização, execução e sanções laborais com o devido respeito pelas características especiais do trabalho doméstico, de acordo com as leis e regulamentos nacionais” e ainda que tais medidas, desde que compatíveis com as disposições nacionais, “deverão especificar as condições ao abrigo do qual o acesso às instalações do agregado familiar pode ser concedido, tendo o devido respeito pela privacidade.”

Referem-se de seguida alguns casos nacionais em que foram introduzidas adaptações específicas de forma a dar resposta à realidade singular do trabalho neste setor.

### ► Tabela 3. Trabalho doméstico: adaptações nacionais específicas no contexto da inspeção do trabalho

País	
África do Sul	Na zona ocidental da Cidade do Cabo, na África do Sul, os inspetores do trabalho convocam empregadores e trabalhadores do serviço doméstico para locais neutros onde conduzem entrevistas, principalmente no contexto da investigação de reclamações.
Argentina	Decorrente da inversão do ónus da prova, os inspetores das finanças estão autorizados a visitar os domicílios onde se presume que possa haver trabalho doméstico não declarado. Como resultado desta e de outras medidas o número de trabalhadores registados mais do que triplicou, passando de 133,013 em 2005 para 434,760 em 2017.
Chile	A norma do Código do Trabalho (Lei 1/2002) que regula o estabelecimento de um contrato entre o empregador e o trabalhador estabelece também a obrigação de o registar na Inspeção do Trabalho. Além disso, permite a realização de inspeções, o que deve ser aceite pelo empregador. A legislação chilena também reconhece a heterogeneidade das modalidades de prestação de serviços, diferenciando entre trabalhadores e os trabalhadores que vivem na casa do empregador e aqueles que passam a noite no seu domicílio. Uma característica importante da legislação chilena é a obrigação de registo do contrato nos primeiros 15 dias de trabalho na Inspeção do Trabalho.
Equador	O Governo colaborou com uma organização de trabalhadoras e trabalhadores domésticos para facilitar as inspeções e organizou visitas relâmpago a bairros selecionados de classe média e média-alta para identificar situações de trabalho não declarado.
Espanha	A Lei 36/2011 prevê que a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social possa solicitar autorização judicial para inspecionar o espaço doméstico em caso de recusa ou risco de recusa do empregador. Em 2022 a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social espanhola lançou um plano de ação para regularizar os salários e as contribuições para a segurança social dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico contratados a tempo parcial. Em 2021 uma campanha semelhante já tinha sido lançada dirigida trabalhadores a tempo inteiro. A inspeção contactou 45,019 empregadores por via postal para regularizar a situação de 47,749 trabalhadores domésticos, resultando na regularização de cerca de 82 por cento das relações laborais em causa. A nova campanha envolve o envio de um grande volume de cartas aos empregadores, que recebem assistência técnica e informação para regularizar os salários abaixo do salário-mínimo do setor e a correspondente regularização das contribuições para a segurança social.
Irlanda	Foi criada em 2007 uma agência nacional de direitos do trabalho (NERA - <i>National Employment Rights Agency</i> ) para garantir o cumprimento da legislação relacionada com direitos laborais, incluindo no contexto do setor do serviço doméstico. Neste contexto a NERA envia cartas a pedir autorização para os inspetores autorizarem o acesso ao domicílio. Caso o empregador recuse, poderá sugerir um local alternativo para se encontrar com os inspetores.

País	
Uruguai	<p>Foi fundada uma inspeção especial que está legalmente autorizada a entrar na habitação de um empregador desde que tenha uma ordem judicial. Os inspetores podem entrevistar trabalhadores/as na porta principal das habitações e solicitar que os empregadores forneçam documentação para verificar se as suas obrigações estão em dia. Estas visitas servem também para partilhar informações sobre direitos e responsabilidades e para identificar situações de abuso.</p> <p>As várias medidas implementadas no Uruguai para promover o cumprimento reduziram a subdeclaração de trabalhadores do serviço doméstico de 22.6 por cento em 2006 para 8.7 por cento em 2016.</p> <p>As inspeções realizadas decorrem de reclamações individuais ou coletivas ou emergem de auditorias coordenadas em conjunto com outras agências competentes em temas semelhantes (e.g. migrantes, trabalho infantil, tráfico de pessoas). São habitualmente realizadas à porta da casa sem acesso ao interior e são acompanhados por um programa de consciencialização e comunicação sobre os direitos dos/as trabalhadores/as. Durante os processos de vistoria, os documentos são solicitados na entrada da casa como a inscrição no Banco da Segurança Social (BPS), inscrição no Banco de Seguro do Estado (BSE) e recibos de salário, bem como pagamentos de férias e bónus de Natal.</p>

Fonte: OIT, *Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics*, 2016; OIT, *Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector. Introductory guide*. LABADMIN/OSH, 2015; OIT, *Implementation of International Labour Standards for Domestic Workers*, 2017; OIT, "Trabajo del hogar y trabajo decente en América Latina: Buenas prácticas y aprendizajes para el caso mexicano". Oficina de País de la OIT para México y Cuba, México, 2019.

Os objetivos dos serviços da segurança social e inspeção do trabalho são considerados complementares e requerem, portanto, uma coordenação reforçada a nível nacional, incluindo a comunicação de informações relevantes sobre casos e condições de forma sistemática, especialmente quando os recursos são limitados. Sinergias poderão igualmente ser exploradas com a inspeção das finanças.

A implementação de novos referenciais legais pode levar à necessidade de uma capacitação específica dos inspetores da segurança social e do trabalho para a condução de visitas ao domicílio.

Numa outra vertente, é importante sublinhar também o papel que os inspetores podem ter na sensibilização e promoção do cumprimento por meio de medidas preventivas, que tem aumentado a eficácia das inspeções do trabalho em países como a Costa Rica, as Filipinas ou o Uruguai (OIT, 2015).

O registo do contrato de trabalho é um passo importante para a formalização e para dar suporte a ações inspetivas e de supervisão, tal como demonstra a experiência em países da América Latina como a Argentina, o Brasil, a Costa Rica ou o Chile (OIT, 2019). Nalguns países (África do Sul, Canadá, Chile, Filipinas) são disponibilizadas minutas de contratos de forma a simplificar a elaboração e celebração de contratos neste setor (OIT, 2016c). Estas iniciativas estão em consonância com a Recomendação n.º 201 da OIT que preconiza a disponibilização ampla e gratuita destas minutas e a consulta, para a sua elaboração, das organizações de empregadores e trabalhadores mais representativas. Alguns países exigem a redação e registo de contratos (e.g. África do Sul, França) enquanto noutros são facultativos (e.g. Suécia) ou

obrigatórios quando atingem uma determinada duração mínima (e.g. Bélgica, Dinamarca, Espanha) (OIT, 2015).

No caso de surgirem conflitos, os trabalhadores domésticos devem também ter a opção de resolver litígios individuais com os seus empregadores de forma extrajudicial através de mecanismos de conciliação e mediação acessíveis. Nas Filipinas, foi estabelecido um mecanismo alternativo, rápido e menos dispendioso para resolver litígios laborais individuais.

### **Combate à fraude no contexto da acumulação de rendimentos do trabalho com prestações sociais (subsídio de desemprego)**

Na atribuição do subsídio de desemprego, independentemente da profissão previamente exercida, existe sempre um certo risco de fraude e de acumulação do subsídio com rendimentos de trabalho. Se o trabalho doméstico tem inúmeras especificidades, no que diz respeito ao combate à fraude, há várias medidas de prevenção à disposição, aplicáveis à generalidade dos/as trabalhadores/as, as quais poderão ser tanto mais eficazes conforme o grau de formalização, de registo, da qualidade e atualidade das bases de dados, possibilidades de cruzamento de dados, articulação e trabalho conjunto entre instituições da administração pública.

No **Havai**<sup>8</sup> inúmeras medidas estão em vigor para evitar a fraude no contexto da acumulação de subsídios de desemprego com rendimentos do trabalho. Os empregadores são obrigados a comunicar as novas contratações às agências estaduais e nacionais, dados que são cruzados com os registos de pagamento de benefícios para detetar empregos não declarados. Os empregadores são também contactados para confirmar os motivos da rescisão do contrato de trabalho. O

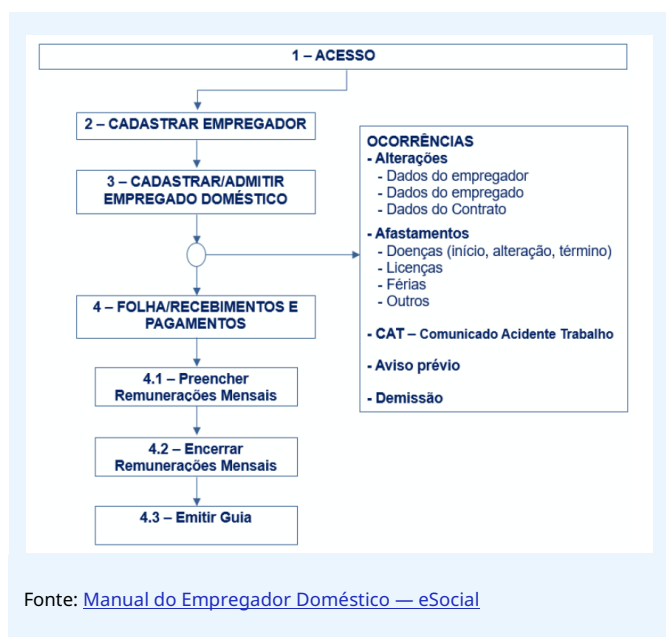
<sup>8</sup> Ver [Unemployment Insurance | Information on UI Fraud](#).

Departamento que gere o subsídio de desemprego também verifica se os números de telefone e/ou endereços IP de internet utilizados para submeter remotamente os requerimentos do subsídio correspondem à área de localização onde o subsídio é atribuído.

Em **França**, o sistema simplificado do *Pajemplo*<sup>9</sup> facilita o registo e o cumprimento de direitos e obrigações dos cuidadores de crianças (amas). Este sistema de registo e reporte de remunerações e horas trabalhadas, facilita o pagamento das obrigações contributivas e fiscais, e permite também um cruzamento de dados com os requerimentos de subsídios de desemprego, gerando relatórios e identificando de forma automática incongruências.

Também a **Argentina** desenvolveu um sistema simplificado de registo através de três canais: *online*, *banco online*; e *call centre* que comunica com as várias instituições relevantes da administração pública e facilitou o cumprimento por parte de empregadores. Esta plataforma foi distinguida como boa prática internacional pela Associação Internacional de Segurança Social em 2016.<sup>10</sup>

► **Figura 1. Uruguai: fluxograma com os passos a seguir pelo empregador no fornecimento de informação completa e atualizada sobre o seu trabalhador do serviço doméstico (módulo específico do eSocial para os empregados domésticos)**



Outros países como o **Uruguai**,<sup>11</sup> através do *Banco de Previsión Social*, ou o Brasil, através da plataforma digital eSocial, usam o registo obrigatório e a atualização detalhada e permanente de informação dos/as trabalhadores/as para cruzar dados de vários organismos (segurança social, finanças, centros de emprego) e detetar de forma quase automática e em tempo real inconsistências e situações de potencial fraude que despoletam ações de fiscalização.

**Penalizações e incentivos ao cumprimento**

Medidas dissuasoras relacionadas, por exemplo, com o trabalho não declarado, ou a fraude na acumulação de rendimentos de trabalho com benefícios, têm duas dimensões – o custo associado às sanções e a perceção da probabilidade de ser apanhado a incumprir. O incumprimento tem tendência a manter-se se houver uma baixa probabilidade dos incumpridores serem detetados.

Em **Portugal**, em 2023, no âmbito do combate ao trabalho não declarado, ganhou destaque uma adenda ao Regime Geral das Infrações Tributárias (Lei n.º 15/2001, de 5 de junho), no contexto do lançamento da «Agenda para o Trabalho Digno», que teve efeitos no serviço doméstico. A alteração a este regime passou a prever uma pena de multa e também de prisão (até três anos) pela não declaração de trabalhadores à Segurança Social, no prazo de seis meses após a data de admissão. Esta alteração, bem com a sua ampla difusão pela comunicação social, levou a um crescimento significativo do número de registos – um aumento de 194 por cento entre maio e julho de 2023 face ao período homólogo em 2022.<sup>12</sup>

Procurar garantir o cumprimento através, exclusivamente, de mecanismos punitivos poderá apenas produzir resultados incompletos na ausência de abordagens complementares. Estas podem agrupar-se em três categorias: i) disseminação de informação e sensibilização sobre a importância do cumprimento; ii) redução dos custos inerentes ao enquadramento nos regimes formais; e iii) simplificação de procedimentos para reduzir custos de transação (OIT, 2016c).

Alguns países têm procurado reduzir os custos associados à formalização através de deduções ou créditos fiscais (Alemanha, Bélgica, Finlândia, França, Itália, Portugal), redução do IVA para prestadores de serviços empresariais

<sup>9</sup> Ver [Accueil | Pajemploi](#).

<sup>10</sup> Ver [ISSA Good Practice Awards: Americas 2016](#).

<sup>11</sup> Ver [Banco de Previsión Social - BPS](#).

<sup>12</sup> Ver [Registo de trabalhadores domésticos triplica com a Agenda do Trabalho Digno - XXIII Governo - República Portuguesa](#).

(França, Itália), subsídios salariais, redução e isenções ao nível das contribuições (Alemanha, França) (OIT, 2016c).

Em **Portugal**, como incentivo à formalização do trabalho doméstico, foi lançado em 2024 um novo incentivo fiscal – dedução à coleta de imposto sobre rendimentos singulares (IRS) “um montante correspondente a 5 por cento do valor suportado por qualquer membro do agregado familiar, a título de retribuição pela prestação de trabalho doméstico, com o limite global de 200 €.”<sup>13</sup>

Por outro lado, os trabalhadores do serviço doméstico podem desconhecer os seus direitos, podem não ter tempo, liberdade ou dinheiro para submeter ou acompanhar reclamações, podem não saber onde se

dirigir ou a quem ligar, ou podem não confiar nas instituições públicas. Podem ainda preferir manter o emprego, apesar das violações contratuais, em vez de arriscar perdê-lo completamente; ou podem optar por deixar o empregador e encontrar outro emprego.

A OIT tem, por isso, defendido que a par do estabelecimento de um regime de sanções abrangente, devem ser envidados esforços no sentido de aumentar a consciencialização e desenvolver um sistema de incentivos para encorajar o cumprimento e desenvolver instituições de segurança social eficazes e com boa governação, serviços de inspeção eficientes e acessíveis e mecanismos acessíveis de apresentação de reclamações (OIT, 2021a).

► **Caixa 4. Fórum regional da OIT de partilha de conhecimentos sobre inspeção do trabalho e trabalho doméstico, organizado em Lisboa entre 11-12 de outubro de 2012**

O fórum, que envolveu inspeções do trabalho e parceiros sociais da Bélgica, Bulgária, Espanha, França, Irlanda, Países Baixos, Portugal e Suécia, proporcionou uma oportunidade para discutir os desafios no setor do trabalho doméstico e trocar experiências sobre mecanismos de cumprimento e aplicação utilizados pelas inspeções do trabalho na Europa.

As principais conclusões foram que:

- Um grande desafio para as inspeções do trabalho é a necessidade de equilibrar o direito à privacidade nos agregados familiares domésticos e o direito de entrada de um inspetor do trabalho em qualquer local de trabalho ao abrigo da Convenção n.º 81. Nestes casos, a maioria dos países europeus exige o consentimento do empregador ou uma autorização judicial prévia. Por este motivo, são necessários processos céleres para a obtenção de autorização judicial para garantir a proteção dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico em casos de violações graves. As visitas domiciliárias devem limitar-se aos casos em que as inspeções sejam consideradas úteis e adequadas e realizadas em condições que protejam a inviolabilidade do domicílio.
- Dada a natureza do trabalho doméstico, os inspetores do trabalho beneficiariam de formação específica sobre este tipo de trabalho. O acesso a informação sobre os agregados familiares que utilizam trabalhadores domésticos também seria útil, especialmente para rastrear casos de trabalho não declarado.
- Os modelos de intervenção baseados apenas nas queixas das trabalhadoras domésticas não parecem ser eficazes, dado que o número de queixas é muito baixo. Isto sugere a necessidade de visitas proativas e a necessidade de criar confiança entre os trabalhadores domésticos e os empregadores nos serviços que as inspeções do trabalho podem prestar.
- Devem ser desenvolvidas abordagens de inspeção específicas para grupos vulneráveis, como os migrantes ou as crianças em trabalho doméstico.
- A colaboração entre os inspetores do trabalho e outras agências de inspeção responsáveis pela proteção laboral e social é essencial para garantir condições de trabalho dignas neste setor. As parcerias entre as inspeções do trabalho e as organizações da sociedade civil também podem desempenhar um papel valioso.

<sup>13</sup> Ver [Lei n.º 82/2023 | DR](#).

## Conclusões

Os trabalhadores do serviço doméstico desempenham um papel essencial na economia dos cuidados prestando serviços essenciais ao funcionamento dos agregados familiares das economias e sociedades como um todo. É também um setor em crescimento, impulsionado pela maior longevidade e melhoria das condições de vida, entre outras transformações sociais, económicas e demográficas.

À semelhança do que acontece em muitas regiões do mundo, a maioria dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico em Cabo Verde não está coberta por proteção social. Dos que estão cobertos, a proteção social de que gozam não abrange a eventualidade de perda de rendimentos de trabalho em virtude do desemprego, um benefício que está disponível para os trabalhadores por conta de outrem do regime geral. Essa lacuna tem sido identificada e o direito reivindicado por representantes do setor.

A Convenção n.º 189 da OIT estabelece como princípio orientador de que as políticas e os quadros jurídicos devem garantir que os trabalhadores domésticos em todos os regimes de emprego têm acesso à segurança social de uma forma não menos favoráveis do que as aplicáveis a trabalhadores em geral.

O levantamento de boas práticas e referências internacionais que aqui se apresenta proporciona um conjunto de reflexões e sugestões úteis para o desenho de uma solução que permita suprir esta lacuna.

Elenca-se de seguida um conjunto de temas e objetivos complementares que exigem uma reflexão mais aprofundada e remetem para a articulação e coerência de políticas em diferentes domínios:

### **1. Intensificar esforços no sentido de uma maior formalização do setor de forma a alargar a cobertura e não aprofundar desigualdades existentes**

A Recomendação n.º 204 inclui nos seus princípios orientadores a importância de se conceberem estratégias coerentes e integradas para facilitar a transição para a economia formal. Ao fazê-lo, reconhece a necessidade de uma abordagem equilibrada que combine incentivos com medidas de controlo do cumprimento.

As políticas interministeriais e estratégias nacionais coordenadas, envolvendo, entre outros, a articulação da inspeção do trabalho, da inspeção do INPS e do Ministério das

Finanças, poderão passar pela eliminação de barreiras legais e administrativas ao registo e efetivação de direitos dos segurados, incluindo custos de transação e procedimentos morosos; a análise e redesenho dos incentivos, custos e requisitos mínimos associados à formalização, bem como medidas de reforço da confiança nas instituições de segurança social e nas entidades fiscalizadoras.

A par do desenvolvimento de soluções simplificadas, inovadoras e digitais para registo e pagamento de contribuições, não devem ser descuradas soluções para trabalhadores com baixa literacia digital, bem como uma linguagem simples e acessível dirigida a este grupo-alvo. Respostas para trabalhadores domésticos com fraca capacidade contributiva são também essenciais para o incentivo ao registo e formalização.

O gozo pleno dos direitos laborais e sociais neste setor dependerá de mudanças culturais, ou seja, de uma necessária redefinição das conceções e perceções sociais que existem hoje em relação ao trabalho remunerado no domicílio. Para alcançar progressos neste sentido, será necessário um esforço coletivo e articulado focado na transformação da perceção social e valorização do trabalho doméstico, a par de uma maior profissionalização.

### **2. Reforçar os mecanismos e incentivos ao registo no INPS, reforçando a formalização, a fiscalização e de forma a evitar fraudes e manipulação e melhorar o acesso a (e adequação dos) benefícios**

Parece existir margem para reforçar incentivos ao registo de contratos de trabalho e ao registo no INPS aquando do início do exercício da atividade e não em data próxima de um evento que possa despoletar o direito a um benefício (e.g. maternidade, desemprego). Estes incentivos podem incluir a promoção do registo e suas vantagens (e.g. campanhas de informação para diferentes públicos), simplificação de processos e procedimentos, introdução de benefícios complementares (fiscais, financeiros, outros), maior responsabilização do empregador e/ou mecanismos de dissuasão ou coercivos (e.g. coimas e penalizações para os empregadores que não procedam ao registo no INPS no prazo estabelecido na lei, mudança de requisitos nos formulários de registo).

Encontrar formas de incentivar o registo da relação de trabalho no momento de início de atividade, disponibilizar minutas simples de contratos de trabalho, e promover a atualização permanente de dados relevantes, para além

de proporcionar direitos de proteção social mais compreensivos e adequados (contribui para o preenchimento do prazo de garantia), o registo em si mesmo é determinante para a eficácia dos mecanismos de inspeção, reduzindo também a invisibilidade desta profissão.

Uma vez que existirá um grupo de trabalhadores/as do serviço doméstico registados no Cadastro Social Único e a beneficiar de benefícios não contributivos, será útil refletir sobre formas de promover a transição de um sistema para outro sem perda imediata de benefícios e reforçando a perceção das vantagens associadas ao enquadramento no regime obrigatório, contributivo (e.g. cobertura de riscos, adequação, benefícios complementares).

### **3. Articular uma eventual introdução da proteção no desemprego com o reforço do financiamento do sistema de proteção social, nomeadamente ajustando a taxa contributiva**

Quando foi introduzido o subsídio de desemprego foi atualizada a taxa global de contribuições de forma a garantir a sustentabilidade financeira do sistema de proteção social à luz deste alargamento do âmbito material da proteção. Uma vez que ficaram de fora da nova taxa contributiva os trabalhadores dos regimes especiais em relação aos quais a lei não atribui direito ao subsídio de desemprego, importa visitar o tema do financiamento associado a esta alteração e ponderar o aumento (ainda que possivelmente faseado) da taxa contributiva que incide sobre os rendimentos destes trabalhadores.

Contudo, poderá ser útil que esta mudança seja ponderada à luz de uma análise mais detalhada do atual esforço contributivo que é exigido aos empregadores e trabalhadores do setor, nomeadamente a indexação das contribuições à evolução do salário-mínimo nacional. Se o aumento de custos for muito elevado (e percecionado como tal), existe o risco, que não deve ser descurado, dos/as trabalhadores/as registados no regime especial transitarem para o regime dos trabalhadores por conta própria ou para uma situação de informalidade, agravando a desproteção destes trabalhadores.

### **4. Articular uma eventual introdução da proteção no desemprego para os trabalhadores do serviço doméstico com a capacitação da inspeção do trabalho, através de formação específica, de forma a reduzir a informalidade, alargar a cobertura e prevenir a fraude no gozo deste benefício**

Alterações aos normativos legais e o acesso a um novo benefício exigirá uma fiscalização reforçada, envolvendo o cruzamento e verificação de dados e uma estreita articulação e trabalho conjunto entre várias instituições públicas, e mecanismos robustos de reclamação e recurso. Dada a singularidade deste setor e os desafios que estes representam para a inspeção do trabalho, já referidos, as atividades inspetivas poderão beneficiar de formação específica neste domínio.

Maiores incentivos ao registo no INPS, referidos no ponto anterior, não só contribuem para a formalização do setor, maior proteção e receitas contributivas, como também permitem dar melhores condições para uma inspeção mais eficaz deste setor.

A inspeção também pode desempenhar um trabalho relevante na divulgação e disseminação de informação acerca de direitos e obrigações dos/as trabalhadores/as deste setor.

### **5. Promover o diálogo social, amplo e participado, para o desenho de soluções mais adequadas e maior apropriação das mesmas**

Capacitação dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico, seus empregadores, organizações dos seus representantes e outras partes interessadas, em particular ONG e sociedade civil, bem como os atores que concebem e implementam tais estruturas.

Trabalhar em parceria e explorando sinergias com organizações dinâmicas da sociedade civil já existentes que se dedicam à promoção e defesa dos direitos dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico – como a Associação das Empregadas Domésticas de Cabo Verde (AED-CV) ou o Instituto Cabo-verdiano para a Igualdade e Equidade de Género (ICIEG) – pode contribuir para o desenho de soluções mais eficazes e para uma maior eficácia dos serviços de inspeção.

### **6. Recolher e analisar dados complementares que deem mais suporte e robustez às alterações legislativas perspetivadas**

De forma a reforçar a proteção dos direitos dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico através da legislação laboral, é importante, analisar em maior detalhe o setor do trabalho doméstico no país para obter uma melhor compreensão da sua magnitude, do perfil e características dos/as trabalhadores/as do serviço

doméstico e seus empregadores<sup>14</sup> e dos padrões e arranjos contratuais predominantes sob os quais o trabalho doméstico é realizado. Por exemplo, pode-se justificar, de forma complementar, o desenvolvimento de uma modalidade de subsídio de desemprego parcial para os trabalhadores com mais do que um empregador, como aconteceu na África do Sul, ou soluções especiais para trabalhadores migrantes.

Seria útil, por isso, uma coleta mais abrangente de dados:

- Proporção de trabalhadores que são familiares dos empregadores.
- Número de horas trabalhadas.
- Número de empregadores por trabalhador.
- Dados sobre a nacionalidade dos/as trabalhadores/as.
- Pagamentos em espécie (que devem ser tidos em conta na avaliação da taxa contributiva e do conjunto de custos assumidos pelos empregadores).
- Número de trabalhadores por conta própria que desempenham este tipo de trabalho.
- Trabalhadores por conta própria que previamente estiveram registados no regime especial dos trabalhadores por conta de outrem e investigar o porquê desta mudança.
- Informação quantitativa e/ou qualitativa sobre trabalhadores do serviço doméstico não registados no INPS.

## 7. Disseminar informação e realizar atividades de educação e sensibilização para uma maior literacia e cultura da proteção social

Para facilitar uma tomada de decisão mais consciente e esclarecida por parte de segurados e potenciais segurados, é importante melhorar o acesso à informação e promover uma boa compreensão dos direitos e

obrigações dos empregadores e dos/as trabalhadores/as do serviço doméstico, das diferenças entre os vários regimes existentes, nomeadamente entre os regimes dos TCOs e TCPs, as diferenças ao nível dos custos e benefícios, o enquadramento, direitos e responsabilidades para trabalhadores com múltiplos empregadores, entre outros temas, trabalho que pode ser ampliado através de parcerias com associações do setor e líderes comunitários.<sup>15</sup>

De forma mais ampla na sociedade, e beneficiando igualmente outros setores, é importante prosseguir com ações que reforcem a cultura de proteção social e a cultura contributiva, isto é, o conjunto de crenças, valores e práticas que traduzem uma disposição das sociedades para transferir recursos dos seus orçamentos familiares para entidades públicas, com base numa avaliação de suficiência, eficácia, qualidade e pontualidade dos serviços e benefícios proporcionados pelos esquemas de proteção<sup>16</sup>. Estas ações podem emanar de estratégias de informação, educação e sensibilização integradas e articuladas, mobilizando diversos meios e canais (TV, rádio, redes sociais, delegações do INPS, *microsite* próprio), bem como organizações e representantes dos parceiros sociais e da sociedade civil, incluindo líderes comunitários.

<sup>14</sup> No México este trabalho foi feito com profundidade tanto focado nos/nas trabalhadores/as ([Perfil del trabajo doméstico remunerado en México | International Labour Organization](#)) como nas entidades empregadoras ([Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México | International Labour Organization](#)).

<sup>15</sup> O México lançou um guia sobre "[Derechos para personas trabajadoras del hogar y Empleadoras](#)".

<sup>16</sup> Ver <https://catalogo.ciess.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=28801>.

## Referências

### Relatórios/sínteses de políticas da OIT

- OIT. 2016a. "[Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics](#)", Social Protection Policy Paper No.16.
- . 2016b. "[Domestic Work Policy Brief: Formalizing Domestic Work](#)", Domestic Work Policy Brief No. 10.
- . 2016c. [Formalizing Domestic Work](#).
- . 2019. [Trabajo del hogar y trabajo decente en América Latina: Buenas prácticas y aprendizajes para el caso mexicano](#).
- . 2021a. "[Extending social security to domestic workers: Lessons from international experience](#)", OIT Policy brief, Social Protection Spotlight brief series.
- . 2021b. [Tornar o trabalho digno uma realidade para o trabalho doméstico: Progressos e perspectivas dez anos após a adoção da Convenção \(N.º 189\) sobre o Trabalho Doméstico em 2011](#).
- . 2022. [Making the right to social security a reality for domestic workers](#).

### Materiais de formação da OIT

OIT, não publicado. [ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, module 16: Labour inspection in domestic work](#).

OIT. s.d. "[Portal da OIT sobre Trabalhadores do Serviço Doméstico](#)".

### Guias práticos da OIT

- OIT. 2012. [Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws](#).
- . 2015. [Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector. Introductory guide](#).
- . 2020. [Guía de orientaciones de Seguridad y Salud en el Trabajo frente a la COVID-19 para personas empleadoras y trabajadoras del hogar](#), 2ª edição.

### Legislação de Cabo Verde

**Decreto-Lei n.º 49/2009, de 23 de novembro** - Regime de proteção social dos trabalhadores por conta de outrem.

**Decreto-Lei n.º 15/2016, de 5 de março** - Diploma que criou e regulamentou a atribuição do subsídio de desemprego no âmbito do regime de proteção social obrigatória dos trabalhadores por conta de outrem.

**Decreto-Lei n.º 23/2017 de 29 de maio** - Primeira alteração ao regime do subsídio de desemprego.

**Portaria n.º 27/2017, de 25 de julho** - Alteração da taxa global de contribuição.

**Decreto-lei n.º 32/2017, de 25 de julho** - Alteração da base de incidência contributiva.



REPÚBLICA  
PORTUGUESA  
TRABALHO, SOLIDARIEDADE  
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia  
e Planeamento - MTSSS

Este documento foi realizado no âmbito do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal.

### Contactos

Organização Internacional do Trabalho  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Genebra 22  
Suíça

T: +41 22 799 6146