



International Labour Office
Bureau international du Travail
Oficina Internacional del Trabajo

International Labour Office
Bureau international du Travail
Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
CH-1211 Genève 22

Tél. direct:
Fax direct:
E-mail:

Réf.: TUR 1-9

Votre réf.:

Señor José Adilson Pereira,
Secretário de Relações adjunto,
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras
do Brasil (CTB)
Av. Rio Branco 829, 59025-003
NATAL
Brésil

Objeto: consulta de la Central Única dos Trabalhadores (CUT), la União Geral dos Trabalhadores (UGT), la Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Força Sindical, la Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) y la Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB)

Estimado Señor Secretario,

Me refiero a su comunicación de 16 de junio de 2017 en la cual su central, conjuntamente con otras cinco centrales, solicita la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo con respecto de una serie de preguntas que el Proyecto de Ley PLC 38/2017 (previamente 6.787/2016) plantearía en relación con el cumplimiento de los Convenios internacionales del trabajo ratificados por Brasil. Tengo el honor de someter para su atención los siguientes elementos, los cuales se proveen sin perjuicio de cualquier otro comentario que pueda ser realizado por los órganos de la OIT encargados del control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

Pregunta número 1: la adopción de una nueva legislación laboral, sin que haya habido consulta tripartita viola el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)?

1. Respecto de una supuesta falta de consulta previa tripartita sobre un proyecto de ley, cabe señalar en primer lugar que el Convenio núm. 144 establece la obligación de llevar a cabo consultas tripartitas efectivas sobre las actividades normativas de la OIT. En el párrafo 74 de su Estudio general de 2000 sobre la Consulta Tripartita, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) explicó que “las consultas deben celebrarse respecto de la elaboración de las normas, de la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados, de los reexámenes periódicos de éstos, de las memorias que han de comunicarse sobre los convenios ratificados y de las propuestas de denuncia de los convenios ratificados”. Por consiguiente, la falta de consulta previa tripartita sobre una propuesta de legislación laboral nacional no constituiría una violación del Convenio núm. 144.

/../

No obstante lo anterior, las consultas respecto de las memorias que han de comunicarse sobre la aplicación de los convenios ratificados (Artículo 5, párrafo 1, d) del Convenio) deberán incluir necesariamente una evaluación de las medidas legislativas destinadas a dar efecto a dichos convenios (Véase el párrafo 104 del mencionado Estudio general de 2000).

2. Sin embargo, debe señalarse en segundo lugar que varios otros convenios de la OIT ratificados por Brasil y cuyo ámbito de aplicación parece coincidir con el contenido del PLC 38/2017 sí requieren que las medidas, legislativas u de otra índole, tomadas para dar aplicación a los mismos, sean precedidas de consultas con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores (véase, a modo de ejemplo, el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)). En la medida en que varias de las preguntas examinadas en esta comunicación se refieren a temas sindicales y de negociación colectiva, se subraya a este respecto el artículo 7 del Convenio núm. 154 que prevé que “las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores”.
3. A este respecto, conviene también resaltar que el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT ha considerado en numerosas ocasiones que “es esencial que, cuando se introduzca un proyecto de legislación que afecte la negociación colectiva o las condiciones de empleo, se proceda antes a consultas detalladas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas.” (Véase recopilación de principios y decisiones del Comité de Libertad Sindical, quinta edición, 2006, párrafo 1075). El Comité también subrayó, en un caso relativo a un país en particular, “la importancia de que toda modificación relativa al alcance y al ejercicio de los derechos sindicales sea objeto de consultas en profundidad con las organizaciones más representativas a efectos de llegar en la mayor medida posible a soluciones compartidas” (Véase 376° informe del Comité, caso núm. 3101 (Paraguay), párrafo 857).
4. Con base en lo anteriormente expuesto y a la luz de los convenios internacionales del trabajo ratificados por Brasil, se recuerda por lo tanto que la adopción de un proyecto de ley que reforma la legislación laboral debería ser precedida por consultas detalladas con los interlocutores sociales del país.

Pregunta número 2: ¿Viola el Estado Brasileño sus obligaciones constitucionales, al permitir que, por medio de una negociación colectiva o individual, se pueda escoger no aplicar un convenio de la OIT ratificado?

5. Se recuerda que la CUT ya planteó a la Oficina preguntas similares en dos oportunidades (en 2002 y, muy recientemente, en mayo de 2017 con respecto del PLC núm. 38/2017). Se reafirma por lo tanto nuevamente que los Estados Miembros tienen la obligación de garantizar, tanto en la ley como en la práctica, la aplicación efectiva de los convenios ratificados, motivo por el cual no se puede válidamente rebajar, por medio de acuerdos colectivos o individuales, las protecciones establecidas en los convenios de la OIT ratificados y en vigor en un país determinado.

Pregunta número 3: ¿Viola los convenios núms. 98, 151 y 154 la posibilidad de dejar de lado, por medio de la negociación, colectiva o individual, los derechos contenidos en la ley, disminuyendo la protección de los trabajadores?

6. Se recuerda que la CUT ya planteó esta pregunta a la Oficina en mayo de 2017 con respecto del PLC 38/2017. Se señala por lo tanto nuevamente que la CEACR, en el marco de su observación de 2017 relativa a la aplicación por Brasil del Convenio sobre el derecho de organización y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), tomó nota de que varios proyectos de ley, actualmente examinados por el Congreso, contemplan la revisión del artículo 618 de la CLT de manera que las condiciones de trabajo determinadas por medio de un convenio o acuerdo colectivo prevalecen sobre lo dispuesto en la ley. La CEACR recordó que el objetivo general de los Convenios núms. 98, 151 y 154 es la promoción de la negociación colectiva para encontrar un acuerdo sobre términos y condiciones de trabajo que sean más favorables que los previstos en la legislación. A este respecto, la CEACR subrayó que si bien disposiciones legislativas puntuales, relativas a aspectos específicos de las condiciones de trabajo, podrían prever, de manera circunscrita y motivada, su derogabilidad por vía de la negociación colectiva, una disposición que instituyese la derogabilidad general de la legislación laboral por medio de la negociación colectiva sería contraria al objetivo de promoción de la negociación colectiva libre y voluntaria prevista por el Convenio y confió por consiguiente en que los alcances del artículo 4 del Convenio serían plenamente tomados en consideración tanto en el marco del examen de los mencionados proyectos de ley.
7. A la luz de la información proporcionada sobre los últimos desarrollos del PLC núm. 38/2017, parecería que los mencionados comentarios de la CEACR siguen siendo plenamente pertinentes.

Pregunta número 4: por decisión del Supremo Tribunal Federal, los trabajadores del sector público no pueden negociar colectivamente aumentos de remuneración. ¿Esta prohibición cumple con los convenios núms. 98 y 151?

8. Se recuerda que Brasil tiene ratificados el Convenio núm. 98, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (convenio núm. 151) y el Convenio núm. 154. En virtud de estos convenios, los trabajadores del sector público, incluidos los servidores públicos, deben poder negociar colectivamente sus condiciones de empleo, las cuales incluyen sus remuneraciones (sobre la inclusión de la remuneración en el ámbito material de la negociación colectiva tal como definido por el Convenio núm. 154 de la OIT, véase el estudio general de 2013 de la CEACR, párrafo 314). Lo anterior no obsta a que, de conformidad con el artículo 1.3 del Convenio núm. 154, se puedan prever modalidades de negociación que tomen debidamente en cuenta las características y cuestiones especiales planteadas por la fijación de las remuneraciones en la administración pública.

9. Sobre el particular, se recuerda finalmente la observación de 2017 de la CEACR relativa a la aplicación del Convenio núm. 98 por Brasil en donde, respecto del sector público, “la Comisión alienta al Gobierno a que tome medidas en materia legislativa y confía en que los proyectos de ley y de enmienda constitucional actualmente al estudio tomarán plenamente en cuenta las obligaciones dimanantes del presente Convenio así como del Convenio núm. 151 y el Convenio núm. 154.”

Pregunta número 5: ¿viola los convenios de la OIT la prohibición por parte del Supremo Tribunal Federal de que se pacte por convenio un acuerdo colectivo el cobro de cualquier tipo de contribución a los trabajadores no afiliados? Tomando en cuenta lo anterior así como la extinción contemplada por el proyecto de ley de la contribución sindical actualmente existente en el país, ¿viola los convenios de la OIT el Estado de Brasil al impedir la viabilidad financiera de los sindicatos?

10. Esta pregunta abarca a la vez dos cuestiones específicas sobre mecanismos que prevén contribuciones sindicales obligatorias, inclusive para los trabajadores no afiliados, y un interrogante de carácter general sobre la financiación del movimiento sindical. Respecto de los mecanismos que prevén contribuciones sindicales obligatorias aplicables a los trabajadores no afiliados (a veces referidas como cláusulas de seguridad sindical), la posición constante de los órganos de control de la OIT, (recordada por ejemplo por el Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 2739 (Brasil)) consiste en considerar que: i) tanto aquellas situaciones en que las cláusulas de seguridad sindical están autorizadas como aquellas en que están prohibidas pueden considerarse conformes con los principios y normas de la OIT en materia de libertad sindical; ii) la contribución obligatoria impuesta por la ley para el mantenimiento de los sindicatos o las organizaciones de empleadores, es contraria al derecho de los trabajadores y empleadores de afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes y, iii) cuando una legislación acepta cláusulas de deducción de cuotas sindicales a no afiliados que se benefician de la contratación colectiva, tales cláusulas sólo deberían hacerse efectivas a través de los convenios colectivos. Con base en lo anterior, la eliminación de la contribución sindical actualmente prevista en el artículo 578 de la CLT cumpliría con los convenios y principios de la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva al igual que cumpliría también con dichos convenios y principios una reforma que permitiría que se pueda pactar por medio de la negociación colectiva el cobro de contribuciones a los trabajadores no afiliados que se benefician de los resultados de la misma.
11. Respecto del interrogante de carácter general sobre una legislación que impediría la viabilidad financiera de los sindicatos, parece necesario poner de relieve los siguientes elementos: i) la obligación de fomento de la negociación colectiva que incumbe a los Estados que tienen ratificados los convenios núms.98 y 154 debería ser leída a la luz del párrafo II.2 de la Recomendación núm. 163 de la OIT que complementa el Convenio núm. 154 y que indica que “siempre que resulte necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y de trabajadores”.

En este sentido, tal como recordado anteriormente respecto de la pregunta número 2, una legislación que prevea una modificación de las reglas aplicables a la financiación de las organizaciones sindicales debería ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones interesadas; y ii) el diálogo en busca de una solución consensuada con respecto de la financiación de las organizaciones sindicales se conformaría con las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical en el marco del caso núm. 2739 (véase 364 informe del Comité, párrafo 334).

12. Esperando que estos elementos den respuesta a la solicitud expresada, la Oficina recuerda que permanece a la disposición de los mandantes tripartitos de Brasil para toda asistencia técnica que pueda, en el marco de las discusiones en curso sobre el PLC 38/2017, contribuir a la toma en consideración de los comentarios emitidos por los órganos de control de la OIT. En este sentido, y de conformidad con la práctica establecida, se compartirá la presente comunicación con el Gobierno y con las organizaciones de empleadores de Brasil.

Aprovecho esta oportunidad para reiterarle el testimonio de mi más alta consideración.

Por el Director General:



Corinne Vargha,
Directora

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo