PT 2022

28

Relatório Especial

Apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE)

O financiamento do SURE contribuiu para manter os empregos durante a crise da COVID-19, mas desconhece-se o seu impacto total

CURIA RATIONUM
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-10
Contexto	01-03
Sobre o SURE	04-07
Enquadramento financeiro	08-10
Âmbito e método da auditoria	11-15
Observações	16-64
O instrumento SURE foi uma resposta oportuna para atenuar o risco de desemprego durante a pandemia de COVID-19	16-26
A UE introduziu rapidamente o SURE	17-20
Os pedidos de financiamento do SURE apresentados pelos Estados-Membros corresponderam à estimativa da Comissão	21-24
A Comissão estima que os Estados-Membros podem ter economizado cerca de 8 mil milhões de euros através do SURE	25-26
O instrumento SURE implica um risco financeiro reduzido para o orçamento da UE	27-31
Estados-Membros garantiram 25% de todos os empréstimos ao abrigo do SURE	28-29
Regras prudenciais suplementares reduzem ainda mais o risco financeiro para o orçamento da UE	30-31
A Comissão instituiu um quadro flexível para o SURE que não seguiu as disposições de financiamento habituais	32-47
O quadro do SURE reflete o contexto de emergência	33-34
As condições estabelecidas no Regulamento SURE eram vastas e a Comissão avaliou-as em estreito contacto com os Estados-Membros	35-40
O Conselho alargou o âmbito do instrumento SURE para financiar medidas sanitárias, reduzindo a ênfase principal no emprego	41-43
A Comissão desembolsou rapidamente os fundos aos Estados-Membros	44

Os acordos de empréstimos SURE incluíam disposições relativas ao risco de fraude e irregularidades, mas o quadro jurídico não exigia uma avaliação da solidez dos sistemas de controlo dos Estados-Membros 45-47

Os empréstimos SURE ajudaram a financiar os regimes nacionais de manutenção do emprego para conter o aumento do desemprego durante a crise provocada pela COVID-19 48-51

O impacto do SURE não pode ser plenamente avaliado devido às limitações dos dados de acompanhamento e à falta de uma avaliação *ex post* 52-64

Os requisitos de acompanhamento e apresentação de relatórios centram-se na utilização da assistência financeira e não nos resultados alcançados 53-60

Os relatórios semestrais da Comissão sobre a utilização da assistência financeira do SURE apenas podem apresentar estimativas genéricas dos resultados 61-62

A Comissão não avaliou o instrumento SURE 63-64

Conclusões e recomendação 65-70

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I A pandemia de COVID-19 provocou um choque grave na economia europeia, perturbando significativamente o mercado de trabalho e colocando milhões de empregos em risco. Neste contexto, a UE criou um instrumento temporário, o SURE (apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência), com o objetivo de ajudar os Estados-Membros a darem resposta ao impacto da pandemia nos seus mercados de trabalho. Em especial, o instrumento foi concebido para apoiar os Estados-Membros na aplicação de novos regimes de manutenção do emprego ou no alargamento dos existentes. O Conselho optou por alargar o âmbito do regime inicialmente proposto pela Comissão, de modo a que o SURE pudesse também ser utilizado para apoiar medidas sanitárias.

II Ao contrário do apoio tradicional à política social financiado pelo orçamento da UE, o SURE concede aos Estados-Membros empréstimos a longo prazo em condições financeiras favoráveis. A Comissão gere o instrumento e pode contrair empréstimos até um montante máximo de 100 mil milhões de euros nos mercados de capitais. Até agosto de 2022, o Conselho tinha aprovado assistência financeira a 19 Estados-Membros no valor de 93,3 mil milhões de euros, dos quais quase 92 mil milhões de euros (98%) tinham sido desembolsados. O período de disponibilidade termina em 31 de dezembro de 2022, embora o Conselho possa decidir prorrogá-lo, com base numa proposta da Comissão.

III O Tribunal realizou uma auditoria ao SURE devido à importância deste instrumento para atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 e à dimensão significativa do respetivo apoio financeiro, num valor máximo de 100 mil milhões de euros. O Tribunal avaliou se o instrumento foi eficiente e eficaz para atenuar o risco de desemprego na UE.

IV Globalmente, o Tribunal conclui que a reação da Comissão ao desafio de ajudar os Estados-Membros a manterem os empregos foi rápida e eficiente, conseguindo fazer chegar o apoio da UE aos Estados-Membros mais rapidamente do que no âmbito dos procedimentos de financiamento habituais. O quadro do SURE refletiu o contexto de emergência e reduziu o risco financeiro para o orçamento da UE. Embora existam algumas indicações ao nível agregado de que o apoio do SURE chegou a milhões de pessoas, a falta de dados abrangentes dos Estados-Membros limita a capacidade da Comissão para avaliar os resultados alcançados pelo instrumento.

V A Comissão propôs um novo regulamento inovador, que o Conselho aprovou rapidamente, apenas dois meses após a designação da COVID-19 como pandemia. O apoio do SURE permitiu aos Estados-Membros criarem regimes de manutenção do emprego ou alargarem os existentes, mas, dadas as circunstâncias muito diferentes de cada mercado de trabalho nacional, as abordagens adotadas em toda a UE foram muito variadas.

VI O financiamento do SURE baseia-se em empréstimos e não em subvenções. A procura destes empréstimos pelos Estados-Membros estava em conformidade com o orçamento proposto pela Comissão, no valor de 100 mil milhões de euros. Uma das características distintivas do SURE é o facto de todos os Estados-Membros terem prestado garantias até 25% de todos os empréstimos pagos ao abrigo do SURE, que devem todos ser reembolsados até 2050. Estas garantias servem de almofada para proteger o orçamento da UE, uma vez que, em caso de incumprimento, podem ser acionadas antes dos recursos próprios da Comissão.

VII O SURE é um instrumento de resposta a situações de crise em que o desembolso rápido dos fundos é fundamental. A maioria dos Estados-Membros recebeu o primeiro desembolso menos de um mês após o pedido. Uma vez que os regimes de manutenção do emprego são propensos a abusos, o Regulamento SURE exige que os acordos de empréstimo celebrados com os Estados-Membros incluam disposições sobre controlos e auditorias, a fim de minimizar o risco de fraude e irregularidades. A Comissão lançou um inquérito ocasional sobre os sistemas nacionais de auditoria e controlo no início de 2022, quando a maior parte do financiamento já tinha sido desembolsada aos Estados-Membros. Todos os Estados-Membros, com exceção de um, comunicaram casos de irregularidades e de alegadas fraudes. No entanto, à data de setembro de 2022, uma vez que não tinha conhecimento de irregularidades ou fraudes graves nos domínios sob a sua alçada ao abrigo da legislação, a Comissão não tinha iniciado quaisquer investigações específicas sobre esta matéria.

VIII Há indicações ao nível agregado de que o SURE atingiu milhões de trabalhadores por conta de outrem e por conta própria durante o período mais grave da crise e, juntamente com outras medidas de apoio, contribuiu para atenuar os riscos de desemprego. Contudo, a conceção do instrumento não permite identificar separadamente o respetivo impacto, em termos de realizações e resultados, no âmbito dos regimes nacionais. Por conseguinte, a Comissão não consegue avaliar os resultados do instrumento em cada Estado-Membro. Por exemplo, devido à falta de dados abrangentes dos Estados-Membros, não é possível avaliar plenamente o número de pessoas e empresas apoiadas pelo SURE – o eventual contributo do instrumento para atenuar os riscos de desemprego. Os dados dos Estados-Membros sobre as medidas

sanitárias comunicados à Comissão são mais limitados. O Regulamento SURE não prevê uma avaliação obrigatória.

IX O Tribunal recomenda que a Comissão realize uma avaliação exaustiva do SURE, com vista a retirar ensinamentos para eventuais futuros instrumentos de resposta a situações de crise.

Introdução

Contexto

01 Durante a pandemia de COVID-19, os Estados-Membros da UE adotaram várias medidas de saúde pública para diminuir a propagação do coronavírus. Estas medidas, juntamente com a incerteza económica provocada pela pandemia e a perturbação da cadeia de abastecimento causada pelo encerramento das fronteiras e das fábricas, resultaram numa diminuição significativa da produção e do consumo na UE. Nas fases iniciais da pandemia, estas medidas incluíram confinamentos que conduziram ao encerramento temporário de vários setores da economia da UE, como o turismo e a hotelaria[1].

02 A contração económica daí resultante, sentida de forma particularmente forte nos Estados-Membros meridionais da UE, colocou milhões de empregos em risco. O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop) estimou, em 2020, que cerca de 45 milhões de empregos (23% da mão de obra) no mercado de trabalho da UE-27 enfrentavam um risco muito elevado de perturbações provocadas pela COVID-19 e que mais 22% da mão de obra da UE (na sua maioria trabalhadores com competências médias ou baixas no setor dos serviços) estava exposta a algum risco significativo[2].

03 Neste contexto, e numa base temporária, a UE criou o SURE (apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência), com o objetivo de ajudar os Estados-Membros a darem resposta ao impacto da pandemia nos seus mercados de trabalho. O instrumento apoia os Estados-Membros na aplicação de novas medidas de manutenção do emprego ou no alargamento das existentes. Estes regimes prestam apoio público ao rendimento relativo às horas não trabalhadas para as empresas que enfrentam dificuldades económicas. Os instrumentos de manutenção do emprego incluem regimes de tempo de trabalho reduzido, de *lay-off* e de subsídios salariais.

---

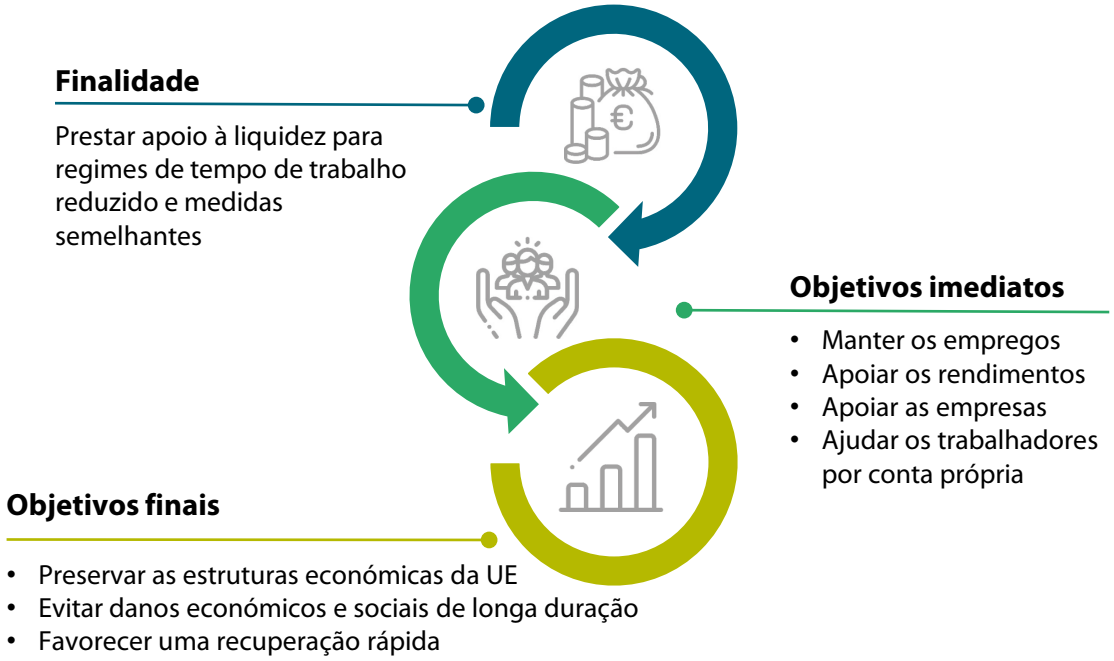
[1] Marcus, J. S. *et al.*, *The impact of COVID-19 on the Internal Market*, Parlamento Europeu, 2021.

[2] Pouliakas, K.; Branka, J., *EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing: is the pandemic exacerbating the labour market divide?*, nº 1, documento de trabalho do Cedefop, 2020.

Sobre o SURE

04 O principal objetivo do SURE consiste em prestar assistência financeira aos Estados-Membros que enfrentam ou estão seriamente ameaçados por uma perturbação económica grave. No financiamento dos regimes de manutenção do emprego, o SURE visa, em última análise, reduzir a incidência do desemprego e a perda de rendimentos (ver ***figura 1***). Apoia os empregos existentes; não financia regimes de desemprego.

Figura 1 – Principais objetivos do SURE



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

05 A proposta legislativa inicial da Comissão relativa ao SURE estava limitada ao objetivo do emprego[3]. Ao adotar o Regulamento SURE, em maio de 2020, o Conselho decidiu alargar o seu âmbito de modo a apoiar medidas sanitárias (ver ***figura 2***).

[3] Proposta de regulamento do Conselho relativo ao SURE apresentada pela Comissão, COM(2020) 139.

Figura 2 – Tipologia das ações financiadas ao abrigo do SURE

Ações financiadas ao abrigo do SURE

TRABALHO

- Regimes de subsídios salariais
- Apoio aos trabalhadores por conta própria
- Subsídios especiais por licença parental
- Apoio aos trabalhadores sazonais
- Apoio à formação relacionada com o tempo de trabalho reduzido

SAÚDE

- Licença especial por doença e/ou quarentena em relação com a COVID-19
- Apoio ao cumprimento dos requisitos de saúde e segurança no setor público e nos locais de trabalho
- Aumento das despesas públicas com cuidados de saúde (pessoal médico, equipamento, renovação hospitalar)
- Pagamentos de bónus aos atuais trabalhadores do setor da saúde e a outro pessoal
- Contratação de profissionais de saúde adicionais

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

06 O SURE concede empréstimos aos Estados-Membros e é financiado por empréstimos contraídos. A Comissão gere o instrumento, tarefa que abrange as operações de contração de empréstimos, bem como a administração e o desembolso dos mesmos. A Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), enquanto DG responsável, coordenou a criação e a execução do instrumento, em estreita colaboração com a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) e a Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) (ver ***quadro 1***).

Quadro 1 – Funções e responsabilidades das Direções-Gerais

DG ECFIN	DG EMPL	DG BUDG
o Elaborar orientações sobre o tipo de regimes que podem ser considerados elegíveis para apoio do SURE e modelos sobre a forma de solicitar financiamento do SURE; o avaliar as medidas nacionais no âmbito do SURE (em conjunto com a DG EMPL); o avaliar a existência de um aumento súbito e grave da despesa pública (condições que desencadeiam os empréstimos SURE); o elaborar a proposta da Comissão para as decisões de execução do Conselho; o acompanhar a execução financeira e elaborar relatórios semestrais.	o Avaliar as medidas nacionais no âmbito do SURE (em conjunto com a DG ECFIN); o verificar se não houve sobreposição com as subvenções do Fundo Social Europeu; o acompanhar a execução financeira: contribuir para os relatórios semestrais (com a coordenação da ECFIN).	o Elaborar modelos de acordos de garantia e de empréstimo; o determinar as características do empréstimo com os Estados-Membros (por exemplo, prazo de vencimento); o emitir obrigações, gerir os empréstimos, gerir os desembolsos e reembolsos; o acompanhar a execução financeira, elaborando relatórios trimestrais.

Fonte: TCE.

07 O SURE é um instrumento temporário, cuja disponibilidade termina em 31 de dezembro de 2022, a menos que o Conselho, sob proposta da Comissão, decida prorrogá-la.

Enquadramento financeiro

08 Ao abrigo do regulamento, a Comissão pode contrair empréstimos num montante máximo de 100 mil milhões de euros nos mercados de capitais para financiar o apoio do SURE[4]. Cada Estado-Membro que pretenda beneficiar do apoio envia um pedido à Comissão, que avalia cada pedido e, caso este cumpra as condições de elegibilidade do regulamento, propõe que o Conselho aprove a assistência financeira do SURE. Esta aprovação assume a forma de uma decisão de execução do Conselho relativa a um empréstimo "*back-to-back*" (empréstimo concedido nas mesmas condições que a Comissão obteve nos mercados de capitais), que representa a assistência financeira ao Estado-Membro em causa.

09 Para financiar o instrumento, a Comissão emitiu obrigações nos mercados de capitais. Estas tinham vários prazos de vencimento, variando entre cinco e 30 anos, e verificou-se um forte interesse dos investidores nas obrigações SURE.

10 Além disso, e pela primeira vez, a Comissão emitiu as obrigações ao abrigo do instrumento SURE como obrigações sociais (ver ***caixa 1***).

Caixa 1

Obrigações sociais e o enquadramento das obrigações sociais SURE

As obrigações sociais são definidas como instrumentos que angariam fundos para projetos novos e existentes com resultados sociais positivos.

O enquadramento das obrigações sociais SURE está harmonizado com os princípios relativos às obrigações sociais estabelecidos pela Associação Internacional do Mercado de Capitais, um organismo de autorregulação e associação comercial para os participantes nos mercados de capitais. No âmbito deste enquadramento, a Comissão deve publicar relatórios, com base em dados fornecidos pelos Estados-Membros, sobre a afetação das receitas do SURE, bem como sobre o tipo de despesas e o impacto da assistência financeira do SURE.

[4] Regulamento (UE) 2020/672, artigo 5º.

Âmbito e método da auditoria

11 O Tribunal avaliou se o SURE foi uma resposta eficiente e eficaz para atenuar os riscos de desemprego na UE decorrentes da pandemia de COVID-19 e se foi executado de forma eficiente pela Comissão. Em especial, examinou se:

- a criação do instrumento foi oportuna;
- foram adotadas disposições adequadas para reduzir o risco financeiro para o orçamento da UE através do SURE;
- o quadro legislativo do SURE e a sua execução refletiram a situação de crise, minimizando simultaneamente o risco de fraude e irregularidades;
- a Comissão desenvolveu um quadro sólido para acompanhar a execução dos regimes nacionais de manutenção do emprego financiados pelo SURE e avaliar o seu impacto;
- o SURE foi eficaz para ajudar os Estados-Membros a protegerem o emprego.

12 O período abrangido foi de abril de 2020, quando a Comissão propôs o Regulamento SURE, até ao final do trabalho de campo da auditoria, em setembro de 2022. A auditoria incidiu sobre a Comissão e o seu âmbito não incluiu as avaliações da execução do SURE ao nível de cada Estado-Membro e da gestão, pela Comissão, das operações de contração de empréstimos.

13 O Tribunal obteve dados e informações junto das principais Direções-Gerais (DG) da Comissão responsáveis pelo SURE, bem como do Eurostat. Consultou ainda a Eurofound (a agência da UE para a melhoria das condições de trabalho) e o Centro de Estudos de Política Europeia (CEPE, um grupo de reflexão da UE).

14 No âmbito dos trabalhos de auditoria, o Tribunal:

- analisou a legislação da UE em vigor, as orientações da Comissão e o intercâmbio de informações com os Estados-Membros, bem como outros documentos pertinentes;
- entrevistou representantes da Comissão, do CEPE e da Eurofound;
- analisou os processos de candidatura ao SURE e de apresentação de relatórios sobre o instrumento relativamente a uma amostra de pedidos de assistência financeira;
- examinou as respostas dos Estados-Membros ao inquérito da Comissão no início de 2022 para avaliar o risco de irregularidades e fraude.

15 O Tribunal realizou uma auditoria ao SURE devido à sua importância prevista para atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 e prevenir um aumento tão acentuado do desemprego como inicialmente se temia. Além disso, o apoio financeiro do instrumento, num valor máximo de 100 mil milhões de euros, é significativo.

Observações

O instrumento SURE foi uma resposta oportuna para atenuar o risco de desemprego durante a pandemia de COVID-19

16 O Tribunal examinou se o instrumento foi uma resposta oportuna para atenuar o risco de desemprego durante a pandemia de COVID-19, analisando, em especial, o calendário dos processos envolvidos a partir da data em que a pandemia foi declarada. Examinou também se a Comissão avaliou devidamente o nível esperado de procura de empréstimos SURE para definir o enquadramento financeiro e a estimativa da Comissão das hipotéticas economias financeiras que os Estados-Membros obterão através do SURE.

A UE introduziu rapidamente o SURE

17 A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia em 11 de março de 2020. Em 2 de abril, menos de um mês depois, a Comissão apresentou ao Conselho a proposta de regulamento SURE. Nesta data, a Comissão já tinha encetado negociações com os Estados-Membros sobre o compromisso de estes fornecerem garantias conjuntas para uma parte dos empréstimos contraídos.

18 Dois meses após a designação da COVID-19 como pandemia, em 19 de maio de 2020, o Conselho adotou o regulamento, com algumas alterações, como o alargamento do âmbito da assistência financeira ao abrigo do SURE de modo a incluir também medidas sanitárias (ver ponto ***05***).

19 O SURE é um instrumento único, o que torna difícil fazer comparações. No entanto, em resposta a crises anteriores, decorreram, em média, seis meses entre a proposta da Comissão e a adoção de alterações ao Regulamento Disposições Comuns[5] pelo Conselho, ao passo que o Regulamento SURE foi adotado no prazo de dois meses. Esta rapidez foi fundamental para desembolsar cedo os primeiros empréstimos aos Estados-Membros durante a crise provocada pela COVID-19.

---

[5] No caso dos Regulamentos Disposições Comuns relativos aos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020: Regulamento (CE) nº 1083/2006 e Regulamento (UE) nº 1303/2013, respetivamente.

20 Na sequência da adoção do regulamento, em maio de 2020, a Comissão angariou financiamento nos mercados de capitais, tendo desembolsado os primeiros empréstimos aos Estados-Membros em outubro do mesmo ano (ver *figura 3*).

Figura 3 – Curto período entre a declaração de pandemia e o primeiro desembolso no âmbito do SURE

Organização internacional · Comissão Europeia · Conselho Europeu · Estados-Membros

11 de março de 2020 — **A OMS declara o surto de COVID-19 como uma pandemia**
O Diretor-Geral da OMS anuncia que a COVID-19 pode ser caracterizada como uma pandemia. Era essencial tomar medidas rápidas. A OMS Europa afirma que é necessário estabelecer um equilíbrio entre a proteção da saúde e a prevenção de perturbações económicas e sociais.

2 de abril — **Proposta de regulamento SURE**
A Comissão propõe a criação do SURE. Os Estados-Membros podem candidatar-se a empréstimos SURE se o surto de COVID-19 tiver conduzido a um aumento súbito e grave da despesa pública das medidas nacionais a partir de 1 de fevereiro de 2020. As medidas nacionais têm de visar manter a relação de trabalho ou substituir a perda de rendimentos para os trabalhadores por conta própria e outras categorias de trabalhadores.

19 de maio — **O Conselho altera e adota o Regulamento SURE**
O Conselho altera e adota o Regulamento SURE.
As principais alterações são a introdução de medidas sanitárias e a cláusula de caducidade do regulamento.

24-25 de Agosto — **A Comissão propõe apoio financeiro do SURE a 16 Estados-Membros**
A Comissão envia ao Conselho propostas de decisões de execução para o apoio financeiro (87 mil milhões de euros) a 16 Estados-Membros.

22 de setembro — **Ativação do SURE após os 27 Estados-Membros concordarem em garantir os empréstimos SURE**
O instrumento SURE é ativado após os 27 Estados-Membros garantirem, pelo menos, 25% do montante máximo dos empréstimos SURE.

25 de setembro — **O Conselho disponibiliza primeiros empréstimos SURE**
O Conselho adota as primeiras decisões de execução para conceder empréstimos SURE a 16 Estados-Membros.

15 de outubro — **A Comissão assina os três primeiros contratos de empréstimo**
com os três maiores beneficiários do SURE (Itália, Espanha e Polónia).

20 de outubro — **A Comissão emite as primeiras obrigações SURE**
A Comissão emite as primeiras obrigações SURE no âmbito do quadro das obrigações sociais e em harmonização com os ODS das Nações Unidas. As obrigações registam um nível de subscrição 13 vezes superior à oferta.

27 de outubro — **Primeiros desembolsos da Comissão para os Estados-Membros**
A Comissão desembolsa 17 mil milhões de euros à Itália, à Espanha e à Polónia. Estes três Estados-Membros representam 60% dos empréstimos SURE (o máximo permitido ao abrigo do Regulamento SURE).

Fonte: TCE, com base nos documentos da Comissão.

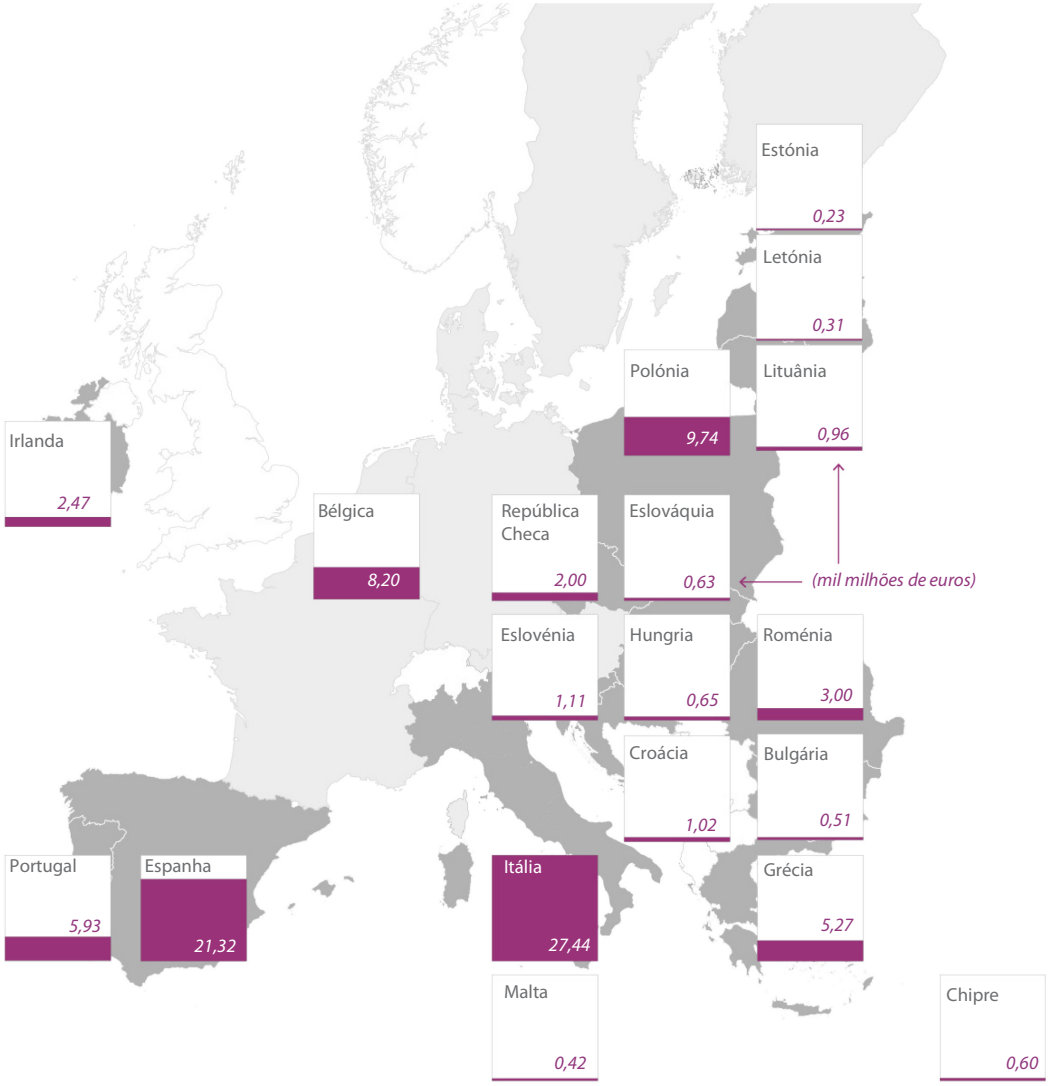
Os pedidos de financiamento do SURE apresentados pelos Estados-Membros corresponderam à estimativa da Comissão

21 O SURE presta assistência financeira aos Estados-Membros que enfrentam perturbações no mercado de trabalho em resultado da pandemia de COVID-19. A fim de avaliar o nível esperado de procura de empréstimos SURE, no final de março de 2020 a Comissão elaborou três cenários, tendo em conta a possível duração dos confinamentos, o seu âmbito e o número de países que solicitam empréstimos. Este exercício deu origem a uma estimativa das necessidades de financiamento para os regimes de manutenção do emprego que vai de 50 mil milhões de euros a 100 mil milhões de euros. A Comissão optou por avançar com base no cenário com as necessidades de financiamento mais elevadas (100 mil milhões de euros), dada a incerteza quanto ao impacto total da pandemia de COVID-19 prevalecente nessa data.

22 A estimativa da Comissão foi suficiente para satisfazer a procura de apoio financeiro do SURE ao nível da UE, embora o Conselho tenha incluído as medidas sanitárias no âmbito do regulamento. Oito Estados-Membros (Dinamarca, Alemanha, França, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Finlândia e Suécia) optaram por não recorrer ao SURE. Todos estes Estados-Membros já dispunham de regimes de manutenção do emprego financiados ao nível nacional.

23 Até agosto de 2022, o Conselho tinha aprovado assistência financeira a 19 Estados-Membros num total de 93,3 mil milhões de euros. Deste total, quase 92 mil milhões de euros (98%) tinham sido desembolsados até agosto de 2022 (ver ***figura 4***).

Figura 4 – Montantes de desembolso do SURE (91,8 mil milhões de euros, agosto de 2022)



Fonte: TCE, com base nos dados da Comissão sobre os desembolsos do SURE.

24 Quase metade do apoio foi concedida a dois Estados-Membros: Itália e Espanha. Apenas dois Estados-Membros, a Polónia e a Roménia (cujas despesas com medidas elegíveis para apoio do SURE foram inferiores às previsões), não solicitaram o desembolso de todos os empréstimos disponíveis.

A Comissão estima que os Estados-Membros podem ter economizado cerca de 8 mil milhões de euros através do SURE

25 Uma das razões para o elevado nível de procura de apoio do SURE pelos Estados-Membros é a possibilidade de acederem a financiamento a custos relativamente baixos. A Comissão estimou que, graças à notação de risco AAA da UE, a assistência financeira prestada ao abrigo do SURE deu origem a uma poupança para os Estados-Membros de 8,5 mil milhões de euros em pagamentos de juros, em comparação com o que teriam hipoteticamente pago se tivessem eles próprios contraído empréstimos no mesmo montante no mercado de capitais[6].

26 O Tribunal verificou que as poupanças de juros estimadas refletem a dimensão dos empréstimos e a diferença entre a notação de risco da UE e a de cada Estado-Membro. Estão concentradas em cinco dos Estados-Membros beneficiários (Itália, Espanha, Roménia, Polónia e Grécia) e oscilam entre 0,5 mil milhões de euros e 3,8 mil milhões de euros, representando quase 86% das poupanças totais estimadas.

O instrumento SURE implica um risco financeiro reduzido para o orçamento da UE

27 Com base nas disposições e regras do regulamento SURE e em acordos de garantia celebrados com os Estados-Membros, o Tribunal analisou se foram adotados mecanismos para reduzir o risco financeiro para o orçamento da UE.

Estados-Membros garantiram 25% de todos os empréstimos ao abrigo do SURE

28 Embora o financiamento do SURE se baseie em empréstimos e não em subvenções, continua a existir um risco para o orçamento da UE se um ou vários Estados-Membros não pagarem os seus empréstimos. Por esta razão, um elemento fundamental do SURE foi o facto de todos os Estados-Membros terem concordado em fornecer garantias irrevogáveis e à primeira solicitação, proporcionais à sua parte relativa no Rendimento Nacional Bruto total da UE, cobrindo 25% do enquadramento financeiro do instrumento. O restante é garantido pelo orçamento da UE.

29 As garantias dos Estados-Membros foram concebidas para funcionar como uma almofada destinada a proteger o orçamento da UE. Se os Estados-Membros não

---

[6] SURE: dois anos depois (quarto relatório semestral), COM(2022) 483.

efetuarem um reembolso dentro do prazo, a Comissão pode responsabilizar todos os outros Estados-Membros. Em caso de incumprimento, nos termos da legislação, a Comissão "deve examinar a possibilidade" de recorrer ao orçamento da UE para reembolsar as dívidas pendentes[7]. No entanto, tem também a possibilidade de acionar, em primeiro lugar, as garantias dos Estados-Membros. A Comissão informou o Tribunal de que esta seria provavelmente a sua linha de ação preferida. Caso se esgote a totalidade da reserva de garantia dos Estados-Membros, no valor de 25 mil milhões de euros, a dívida remanescente será reembolsada pelo orçamento da UE. Estas disposições garantem aos investidores que, devido à notação de risco AAA da UE, o risco de incumprimento das dívidas por parte da UE é muito reduzido (ver ponto ***25***).

Regras prudenciais suplementares reduzem ainda mais o risco financeiro para o orçamento da UE

30 Além das disposições mencionadas, o Regulamento SURE inclui dois mecanismos principais (designados por "regras prudenciais") para atenuar a exposição anual máxima e de cada Estado-Membro[8]:

- o montante total anual reembolsável está limitado a 10 mil milhões de euros, ou seja, 10% do financiamento total disponível ao abrigo do SURE. A Comissão emitiu obrigações com diferentes prazos de vencimento para alcançar este objetivo;
- não podem ser concedidos a quaisquer três Estados-Membros mais de 60% do financiamento total disponível.

Na opinião do Tribunal, estas regras prudenciais reduzem ainda mais o risco financeiro para o orçamento da UE em caso de incumprimento por parte de um Estado-Membro.

31 O SURE concede financiamento aos Estados-Membros através de empréstimos, cujo reembolso é devido entre 2025 e 2050, com um prazo médio de vencimento de 14,5 anos[9]. A ***figura 5*** apresenta uma repartição por país das diferentes datas de vencimento e ilustra o funcionamento das regras prudenciais. Por exemplo, entre 2025 e 2050, há três anos que constituem o prazo de reembolso do montante máximo de 10 mil milhões de euros de empréstimos. Ao contrário do que aconteceu em algumas crises anteriores, muitos Estados-Membros necessitaram de apoio ao mesmo tempo. Os Estados-Membros enviaram os seus pedidos de financiamento total e

---

[7] Regulamento (UE) 2020/672, artigo 11º, nº 5.

[8] Regulamento (UE) 2020/672, artigo 9º.

[9] SURE: dois anos depois (quarto relatório semestral), COM(2022) 483.

indicaram o prazo de vencimento preferencial do empréstimo, e, de acordo com estas informações, a Comissão programou diferentes empréstimos SURE com diferentes prazos de vencimento.

Figura 5 – Vencimentos dos empréstimos SURE e calendário de reembolso por Estado-Membro

Fonte: TCE, com base nos dados da Comissão sobre os prazos de vencimento dos empréstimos SURE e os calendários de reembolso.

A Comissão instituiu um quadro flexível para o SURE que não seguiu as disposições de financiamento habituais

32 O Tribunal avaliou se o quadro de governação do SURE refletia o contexto de emergência. Analisou igualmente os processos que a Comissão instituiu para solicitar e conceder assistência financeira ao abrigo do SURE, até ao desembolso aos Estados-Membros, e confirmou a sua análise com base numa amostra de casos. Por último, avaliou se a Comissão tomou as primeiras medidas para avaliar o risco de fraude e irregularidades na execução dos regimes de manutenção do emprego financiados pelo SURE ao nível dos Estados-Membros.

O quadro do SURE reflete o contexto de emergência

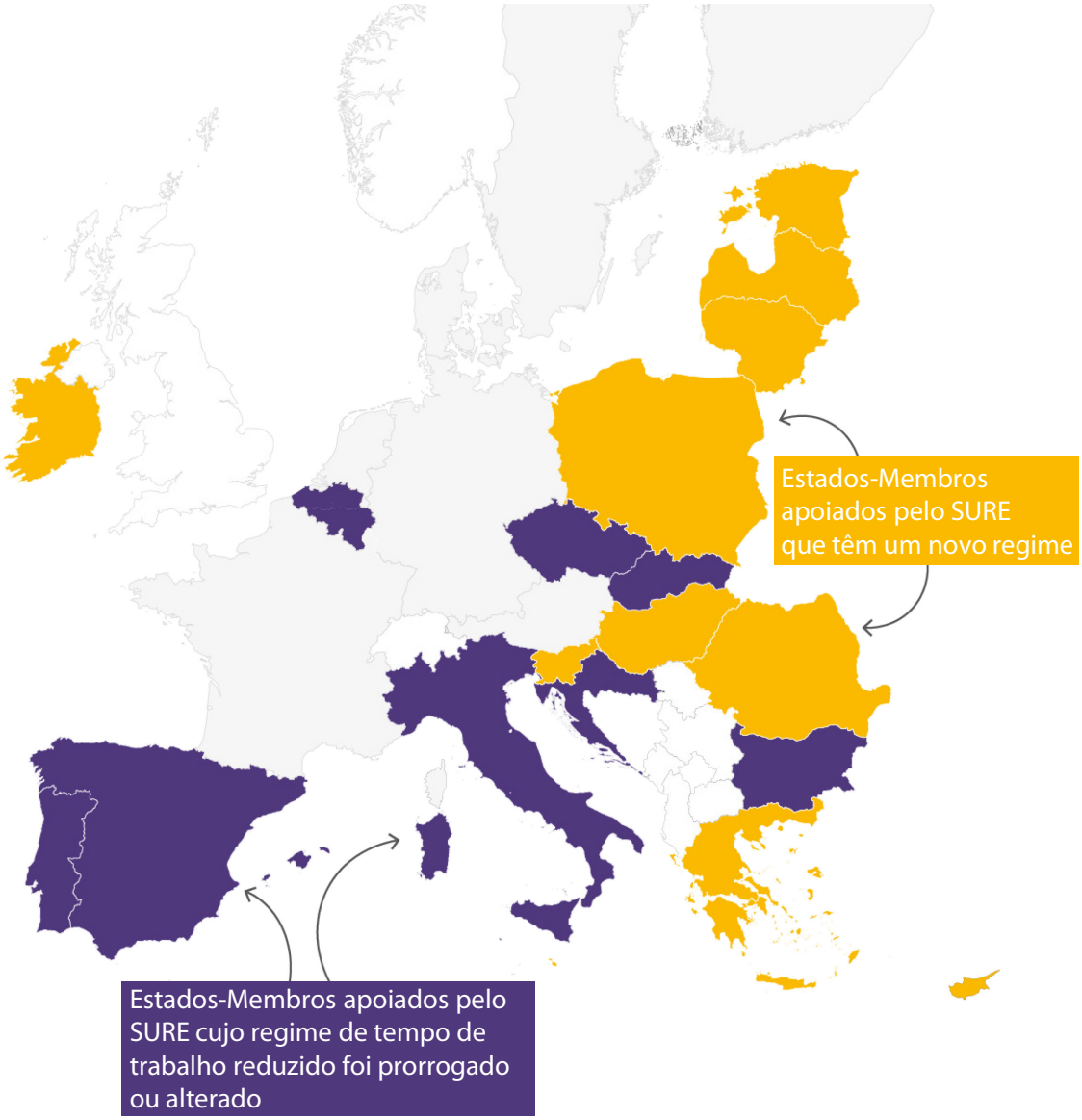
33 O SURE é um instrumento de resposta a situações de crise, concebido para prestar assistência financeira temporária e reembolsável aos Estados-Membros. Por conseguinte, o quadro do SURE (composto pelo próprio regulamento e pelas escolhas da Comissão na sua execução) é deliberadamente mais simples do que os procedimentos habituais de financiamento da Comissão.

34 Por exemplo, o Regulamento SURE não exigia que, ao avaliar os pedidos de assistência financeira dos Estados-Membros, a Comissão analisasse o âmbito e a conceção dos regimes nacionais de manutenção do emprego existentes ou previstos. Uma vez que estes regimes variavam significativamente nos Estados-Membros (em termos de dimensão, setor e volume de negócios das empresas apoiadas, grupos de trabalhadores elegíveis, nível e duração do regime e inclusão de uma proibição de despedimento), esta análise teria atrasado significativamente o desembolso dos empréstimos.

As condições estabelecidas no Regulamento SURE eram vastas e a Comissão avaliou-as em estreito contacto com os Estados-Membros

35 Onze dos 19 Estados-Membros que receberam fundos do SURE afetaram a assistência financeira à criação de novos regimes de manutenção do emprego e oito à prorrogação ou alteração dos regimes existentes (ver ***figura 6***).

Figura 6 – Novos regimes de tempo de trabalho reduzido e prorrogações de regimes já existentes financiados pelo SURE



Fonte: TCE, com base em dados da Eurofound.

36 O Regulamento SURE[10] estabeleceu duas condições principais para a utilização do instrumento:

- um aumento súbito e acentuado da despesa pública diretamente relacionado com os regimes de manutenção do emprego (condição de desencadeamento);
- a obrigação de utilizar o apoio do SURE para regimes de manutenção do emprego (ou seja, regimes de tempo de trabalho reduzido ou medidas semelhantes) ou para medidas sanitárias (condição de elegibilidade).

37 Com base na análise de uma amostra de 31 casos (incluindo medidas sanitárias), o Tribunal constatou que a Comissão avaliou devidamente se estas duas condições para a utilização do SURE estavam preenchidas.

38 As condições de elegibilidade estabelecidas no regulamento eram vastas, dando aos Estados-Membros uma margem considerável para decidirem os domínios para onde orientar o financiamento da UE. Esta situação tornou menos onerosa a tarefa da Comissão de avaliar os pedidos de apoio. Por conseguinte, os controlos da Comissão limitaram-se a confirmar que as medidas para as quais foram solicitados fundos ajudariam as pessoas a manterem os seus empregos no contexto da COVID-19. No entanto, a legislação não exigia que a Comissão avaliasse a relação custo-eficácia das medidas, estipulando que "*o Instrumento complementa as medidas nacionais […] prestando assistência financeira*"[11]. A Comissão considerou que este requisito estava garantido pelas condições associadas ao instrumento, não sendo necessário avaliar a complementaridade do apoio do SURE com outras medidas nacionais nos Estados-Membros.

39 Com vista a facilitar o rápido desembolso dos fundos, a Comissão manteve igualmente contactos bilaterais próximos com os Estados-Membros durante o processo de avaliação dos regimes propostos, designadamente a fim de:

- explicar as condições de utilização do instrumento (em especial em reuniões bilaterais ao nível técnico antes da apresentação do pedido formal de assistência pelos Estados-Membros). Por exemplo, por vezes, a Comissão teve de esclarecer aos Estados-Membros que determinadas medidas nacionais não eram elegíveis para apoio ao abrigo do SURE (ver ***caixa 2***);

---

[10] Regulamento (UE) 2020/672, artigo 3º.

[11] Regulamento (UE) 2020/672, artigo 2º.

- obter esclarecimentos adicionais, se necessário, sobre as informações apresentadas pelos Estados-Membros.

Caixa 2

Medidas nacionais não elegíveis para o SURE

- Apoio aos desempregados (por exemplo, prestações sociais ou políticas ativas do mercado de trabalho)
- Apoio às pessoas inativas (por exemplo, estudantes e pensionistas)
- Apoio à liquidez e subvenções para as empresas, não relacionadas com o emprego (por exemplo, custos de eletricidade ou água, subsídios para rendas, medidas pontuais para as PME evitarem falências)
- Redução dos custos laborais indiretos das empresas sem o requisito de manterem os empregos (por exemplo, redução generalizada das contribuições para a segurança social)
- Apoio direto ao rendimento dos trabalhadores (por exemplo, redução das obrigações fiscais dos trabalhadores, uma vez que estas medidas não protegem diretamente o emprego nem evitam a perda de postos de trabalho)
- Diferimentos das obrigações fiscais das empresas, como o adiamento do pagamento das contribuições para a segurança social, uma vez que estas medidas não constituem despesas públicas

Fonte: TCE, com base nos documentos da Comissão.

40 Nos casos em que observou uma menor utilização dos fundos do SURE em comparação com o previsto, a Comissão participou ativamente em debates com as autoridades nacionais para as ajudar a utilizarem o financiamento disponível – por exemplo, através da adoção de medidas elegíveis adicionais ou o alargamento das existentes.

O Conselho alargou o âmbito do instrumento SURE para financiar medidas sanitárias, reduzindo a ênfase principal no emprego

41 O Regulamento SURE reconhece que o emprego é o seu principal objetivo. A inclusão do financiamento de medidas sanitárias (de que a ***figura 2*** apresenta alguns

exemplos) reduz a ênfase principal da manutenção dos empregos. Embora as medidas sanitárias sejam elegíveis, devem continuar a ser "acessórias"[12].

42 As orientações informais da Comissão, debatidas e acordadas num grupo de trabalho do Conselho em agosto de 2020, indicavam que a percentagem das despesas totais do SURE em medidas sanitárias num Estado-Membro não deveria exceder 15%. Globalmente, este limite máximo foi respeitado, uma vez que as despesas dos Estados-Membros com medidas sanitárias representaram cerca de 5% do orçamento total do instrumento.

43 Contudo, em última análise, a Comissão, apoiada pelo Conselho, interpretou o termo "acessório" no regulamento no sentido de que a proporção das despesas do SURE com medidas sanitárias em cada Estado-Membro não deve exceder 50%. Dos sete Estados-Membros que afetaram financiamento do SURE a medidas sanitárias, quatro mantiveram a proporção destas despesas em menos de 15%. Portugal utilizou 23% dos seus empréstimos SURE com medidas sanitárias, enquanto a Hungria e a Roménia utilizaram quase 50%. Os restantes 12 Estados-Membros não utilizaram esta possibilidade.

A Comissão desembolsou rapidamente os fundos aos Estados-Membros

44 A Comissão avaliou rapidamente os pedidos dos Estados-Membros. Em consequência, 13 dos 19 Estados-Membros que solicitaram financiamento do SURE receberam o primeiro desembolso menos de um mês depois do pedido de fundos e cinco Estados-Membros no prazo de mais um mês. Um Estado-Membro pediu para receber os fundos mais tarde, cinco meses após o pedido.

Os acordos de empréstimos SURE incluíam disposições relativas ao risco de fraude e irregularidades, mas o quadro jurídico não exigia uma avaliação da solidez dos sistemas de controlo dos Estados-Membros

45 As medidas de resposta a situações de crise, tais como os regimes de manutenção do emprego financiados pelo SURE, são especialmente propensas a possíveis irregularidades e abusos, como salientaram a plataforma europeia de

[12] Regulamento (UE) 2020/672, artigo 1º, nº 2.

combate ao trabalho não declarado[13] (uma rede financiada pela Comissão) e vários relatórios de Instituições Superiores de Controlo[14].

46 O Regulamento SURE exige que o acordo de empréstimo com cada Estado-Membro inclua disposições em matéria de controlo e auditoria, a fim de minimizar o risco de fraude e irregularidades, tal como exige o Regulamento Financeiro[15]. A Comissão dispõe de sistemas concebidos para assegurar a inexistência de fraudes e irregularidades entre a UE e os Estados-Membros. Estes são responsáveis pela correta utilização dos fundos ao nível nacional, a fim de prevenir irregularidades e fraudes e, eventualmente, recuperar junto dos beneficiários os fundos utilizados indevidamente. O quadro jurídico não exige que a Comissão avalie a solidez dos sistemas de controlo dos Estados-Membros que regem a execução das medidas nacionais apoiadas por fundos da UE. Em conformidade com o quadro jurídico para a concessão de empréstimos, a Comissão centrou-se nas responsabilidades da UE enquanto mutuante e dos Estados-Membros enquanto mutuários. Por exemplo, como controlo *ex post*, as verificações da Comissão abrangem averiguar se as medidas dos Estados-Membros apoiadas pelo SURE são coerentes com as medidas constantes das decisões de execução do Conselho. O Tribunal observa que a utilização de empréstimos como mecanismo de concessão de financiamento implica que as responsabilidades jurídicas da Comissão em matéria de fraude e irregularidades são menos extensas do que nos casos em que concede subvenções no âmbito da política de coesão.

47 Em janeiro de 2022, em resposta à auditoria do Tribunal e a fim de obter mais informações sobre o funcionamento dos acordos de empréstimo no terreno, a Comissão realizou um inquérito ocasional sobre os sistemas de auditoria e controlo aos Estados-Membros beneficiários do SURE. Nessa data, cerca de 95% dos empréstimos já tinham sido desembolsados. Nas suas respostas ao inquérito, os Estados-Membros comunicaram que, para as medidas apoiadas pelo SURE, utilizavam os sistemas de auditoria e controlo em vigor antes da pandemia. À exceção de um, todos os Estados-Membros comunicaram que tinham detetado casos de irregularidades ou fraude. Em todos estes casos, os Estados-Membros em causa procederam a investigações que deram origem a ações judiciais para recuperar fundos

---

[13] *COVID-19: combating fraud in short-term financial support schemes*, Plataforma europeia de combate ao trabalho não declarado, maio de 2021.

[14] As Instituições Superiores de Controlo da Croácia (2021), Irlanda (2021) e Letónia (2020).

[15] Regulamento (UE) 2020/672, artigo 13º, nº 1, como exige o artigo 220º, nº 5, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.

indevidamente utilizados em 13 deles[16]. Se a Comissão tiver sérias dúvidas quanto à utilização dos fundos SURE pelos Estados-Membros, tem a possibilidade de iniciar investigações. À data de setembro de 2022, a Comissão não tinha iniciado qualquer investigação com base no facto de não ter conhecimento de irregularidades ou fraudes graves nos domínios sob a sua alçada ao abrigo da legislação, tal como referido no ponto anterior. A utilização de empréstimos significa que, ainda que os programas nacionais sejam afetados por irregularidades, o risco financeiro para o orçamento da UE é reduzido. No entanto, continua a existir um risco para a reputação da União se as medidas apoiadas financeiramente pelo orçamento da UE forem consideradas propensas à fraude.

Os empréstimos SURE ajudaram a financiar os regimes nacionais de manutenção do emprego para conter o aumento do desemprego durante a crise provocada pela COVID-19

48 O Tribunal examinou se o SURE cumpriu o seu objetivo global de financiar regimes nacionais concebidos para apoiar os trabalhadores nos Estados-Membros durante a crise e atenuar os riscos de desemprego. A conceção do instrumento não permite identificar separadamente o impacto do SURE no âmbito destes regimes. O Tribunal analisou dados do Eurostat e da Eurofound, bem como informações da Comissão e um estudo comparativo do FMI.

49 Uma das principais formas de os governos nacionais procurarem combater um possível aumento do desemprego foi através da utilização de regimes de manutenção do emprego, que eram elegíveis para apoio do SURE (ver ***caixa 3***). Estes regimes e medidas semelhantes permitiram aos empregadores que sofreram quedas temporárias na procura ou na produção (em especial durante as fases de confinamento da pandemia) reduzirem o número de horas dos seus trabalhadores em vez de os despedirem. Desta forma, os trabalhadores conseguiram manter o emprego e os níveis de rendimento.

[16] SURE 18 meses depois: terceiro relatório semestral, COM(2022) 128.

Caixa 3

A utilização de regimes de manutenção do emprego durante a pandemia

Os orçamentos dos regimes de manutenção do emprego na UE durante a pandemia não tinham precedentes. De acordo com os dados da Eurofound, entre março e setembro de 2020 mais de 40 milhões de trabalhadores e perto de quatro milhões de empregadores na UE recorreram a regimes e medidas de manutenção do emprego. Ou seja, mais de 20% da mão de obra da UE beneficiou de tempo de trabalho reduzido ou de subsídios de desemprego temporário. No auge da crise económica e financeira em 2009, menos de 1,8 milhões de trabalhadores estavam abrangidos por regimes de manutenção do emprego. As despesas com estes regimes nacionais durante a primeira vaga da pandemia foram quase 10 vezes mais elevadas do que durante toda a crise financeira de 2008-2010[17].

50 Em 2021, a Eurofound[18] publicou um estudo comparativo do impacto no desemprego da crise financeira de 2008 e da crise provocada pela COVID-19. Este estudo concluiu que o aumento das taxas de desemprego no primeiro ano da crise provocada pela COVID-19 nos Estados-Membros que beneficiam do SURE foi inferior ao registado durante a crise financeira de 2008-2010. Embora a pandemia tenha conduzido a uma queda significativa da atividade económica, este facto não se traduziu numa redução equivalente das taxas de emprego, que tiveram uma queda relativamente reduzida. Embora a diminuição da produção interna bruta tenha sido acompanhada por uma redução significativa das horas trabalhadas, não se registou um aumento significativo correspondente do desemprego[19]. Segundo a Eurofound, entre o segundo trimestre de 2019 e o segundo trimestre de 2020, embora a percentagem de trabalhadores empregados, mas que não trabalhavam, tenha passado para 17% (mais do dobro), o emprego na UE diminuiu apenas 2,4%.

---

[17] *COVID-19: Implications for employment and working life*, série COVID-19, Eurofound, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2021.

[18] Acompanhamento da convergência na União Europeia: Olhar para o passado para ir em frente – Convergência ascendente em crises, Eurofound, série *Challenges and prospects in the EU*, 2021.

[19] Relatório da Comissão, *Labour market and wage developments in Europe*, dezembro de 2021, p. 45.

51 A abordagem da UE pode ser comparada com a dos Estados Unidos. Segundo um estudo do FMI[20] realizado em 2022, nos EUA, o aumento do desemprego causado pela COVID-19 foi, em grande medida, impulsionado pelo despedimento temporário de trabalhadores: no segundo trimestre de 2020, estes trabalhadores representavam mais de 70% dos novos desempregados. Ao longo de todo o ano de 2020, o emprego nos EUA diminuiu 6,2% e a taxa de desemprego aumentou 4,4 pontos percentuais, em comparação com 1,4% e 0,4 pontos percentuais, respetivamente, na UE.

O impacto do SURE não pode ser plenamente avaliado devido às limitações dos dados de acompanhamento e à falta de uma avaliação *ex post*

52 O Tribunal avaliou se a Comissão desenvolveu um quadro sólido para o acompanhamento e a apresentação de relatórios sobre a execução do SURE. Para o efeito, analisou os processos de acompanhamento da Comissão, desde a recolha de dados dos Estados-Membros até à publicação dos relatórios semestrais sobre a utilização da assistência financeira. Avaliou também se a Comissão planeou uma avaliação do instrumento em conformidade com as suas regras internas.

Os requisitos de acompanhamento e apresentação de relatórios centram-se na utilização da assistência financeira e não nos resultados alcançados

53 Os requisitos de acompanhamento e apresentação de relatórios previstos no Regulamento SURE e aplicáveis à Comissão e aos Estados-Membros centram-se principalmente na utilização da assistência financeira e nas realizações, e não nos resultados alcançados pelos regimes nacionais de manutenção do emprego apoiados pelo instrumento.

54 O acompanhamento financeiro da Comissão, para além de verificar se as medidas comunicadas estavam em conformidade com as adotadas pela Decisão de Execução do Conselho, centrou-se na forma como o empréstimo foi utilizado e nas despesas totais das medidas financiadas ao abrigo do SURE. Esta prática permitiu à Comissão participar proativamente em debates com as autoridades nacionais nos casos em que a utilização dos fundos SURE foi inferior à prevista (ver ponto ***40***).

---

[20] *European Labor Markets and the COVID-19 Pandemic: Fallout and the Path Ahead*, Fundo Monetário Internacional, março de 2022.

55 A Comissão estima que o SURE apoiou cerca de 31,5 milhões de pessoas e 2,5 milhões de empresas em 2020 nos 19 Estados-Membros que o utilizam. Os Estados-Membros em que foram apoiadas mais pessoas foram a Itália (10,8 milhões), a Espanha (5,7 milhões) e a Polónia (3,6 milhões). Mais de um milhão de pessoas foram igualmente apoiadas em cinco outros Estados-Membros: Grécia, República Checa, Bélgica, Portugal e Roménia. Em agosto de 2022, a Comissão estimou que cerca de nove milhões de pessoas em 2021 beneficiavam de regimes de manutenção do emprego financiados pelo SURE[21].

56 Porém, os dados comunicados pelos Estados-Membros sobre as realizações, como o número de trabalhadores e de empresas abrangidos, baseavam-se geralmente em estimativas, nem sempre eram abrangentes, como mencionavam os relatórios semestrais sobre o SURE, e, por vezes, apresentavam variações significativas. Estes dados constituíram a base dos relatórios enviados pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (ver ***caixa 4***).

Caixa 4

Exemplos de limitações nos dados de acompanhamento

No que diz respeito aos dados comunicados pelos Estados-Membros, o Tribunal observou o seguinte, com base nas informações fornecidas nos relatórios semestrais sobre o SURE:

— variações nos dados comunicados por vários Estados-Membros ao longo do tempo;

— sobreposições entre o número de beneficiários de apoio de diferentes medidas;

— em relação a 2020, quatro Estados-Membros não comunicaram informações sobre a cobertura setorial do SURE e dois não comunicaram a dimensão das empresas que beneficiam do apoio;

— em relação a 2021, um Estado-Membro não comunicou os trabalhadores abrangidos pelo SURE nem as empresas apoiadas.

57 Ao longo do tempo, os Estados-Membros disponibilizaram mais dados. Porém, esta maior disponibilidade de dados também deu origem a variações significativas entre os dados comunicados em diferentes relatórios semestrais. Por exemplo, o

[21] SURE: dois anos depois (quarto relatório semestral), COM(2022) 483.

número de pessoas que beneficiaram do apoio em 2021 foi indicado como sendo de 5 milhões, 3 milhões e 9 milhões, respetivamente no segundo, no terceiro e no quarto relatórios semestrais.

58 As verificações da Comissão dos dados sobre realizações comunicados pelos Estados-Membros eram reduzidas e centravam-se na coerência geral com as comunicações anteriores, bem como no custo das medidas, recorrendo a várias fontes de dados disponíveis sobre o mercado de trabalho (por exemplo, o Eurostat). Abrangiam apenas uma avaliação para determinar se as informações fornecidas pelo Estado-Membro sobre o número de beneficiários dos fundos SURE (em termos de trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores por conta própria ou empresas, e por setor) pareciam ser "plausíveis".

59 Além disso, em geral os Estados-Membros forneceram as informações a um nível agregado. Devido à falta de dados pormenorizados sobre as realizações e os resultados dos regimes nacionais de manutenção do emprego, não é possível identificar os principais beneficiários das medidas nacionais financiadas pelo SURE[22]. Embora a pandemia de COVID-19 tenha provocado um grande choque no mercado de trabalho, não afetou todos os setores, empresas e grupos de trabalhadores da mesma forma. Os trabalhadores com empregos menos seguros, os trabalhadores por conta própria e os grupos vulneráveis da mão de obra (como as mulheres, os trabalhadores mais velhos, os estrangeiros, as pessoas com deficiência e as menos qualificadas) tinham mais probabilidades de serem afetados por medidas de distanciamento social e outras restrições, o que perturbou seriamente as suas perspetivas de emprego[23].

60 A Comissão não solicitou aos Estados-Membros quaisquer dados sobre o que as medidas sanitárias permitiram alcançar, pois estas tinham âmbitos e objetivos muito diferentes (ver pontos ***41*** a ***43***) Estas medidas podem ser financiadas por vários instrumentos de financiamento nacionais e da UE, sendo normalmente executadas de forma descentralizada por um grande número de autoridades e organismos diferentes, o que acarreta o risco de duplo financiamento. Globalmente, as medidas sanitárias representam cerca de 3,2 mil milhões de euros do enquadramento financeiro total do SURE e variam significativamente em termos da sua natureza e âmbito.

---

[22] *COVID-19: Implications for employment and working life*, série COVID-19, Eurofound, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2021.

[23] *EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing*, Cedefop, 2020.

Os relatórios semestrais da Comissão sobre a utilização da assistência financeira do SURE apenas podem apresentar estimativas genéricas dos resultados

61 Até ao final de setembro de 2022, em conformidade com o regulamento[24], a Comissão publicou quatro relatórios semestrais sobre a utilização da assistência financeira do SURE. Estes relatórios constituem a base para manter informados o Parlamento Europeu, o Conselho e outras partes interessadas. Incluem informações sobre a execução da assistência financeira (por exemplo, os montantes por pagar e os calendários de reembolso) e sobre em que medida se mantiveram as ocorrências excecionais que justificam o SURE.

62 O Regulamento SURE não exige que a Comissão apresente relatórios sobre os resultados nem sobre a eficácia do instrumento, mas o quadro das obrigações sociais exige a comunicação de informações sobre o impacto (ver ***caixa 1***). A fim de cumprir este requisito, os relatórios semestrais também incluem informações sobre os resultados alcançados pelos regimes de manutenção do emprego financiados pelo SURE (ver ***caixa 5***).

Caixa 5

Apresentação de relatórios sobre os resultados do SURE

Segundo a Comissão, as medidas estratégicas de apoio, incluindo as apoiadas pelo SURE, impediram efetivamente que 1,5 milhões de pessoas ficassem desempregadas em 2020 nos Estados-Membros beneficiários do instrumento[25].

Esta estimativa baseia-se num modelo econométrico que compara dados históricos do mercado de trabalho com os dados reais dos Estados-Membros. Como todos os modelos, trata-se de uma simulação.

Segundo a Comissão, este valor deve ser interpretado com prudência, uma vez que é difícil avaliar o que teria acontecido no mercado de trabalho na ausência do SURE e as taxas de emprego são influenciadas por uma grande variedade de fatores.

---

[24] Regulamento (UE) 2020/672, artigo 14º, nº 1.

[25] SURE: dois anos depois (quarto relatório semestral), COM(2022) 483.

A Comissão não avaliou o instrumento SURE

63 De acordo com o Regulamento Financeiro, o Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor e as orientações para legislar melhor, a Comissão deve avaliar o desempenho dos programas da UE em termos de eficácia, eficiência, pertinência, coerência e valor acrescentado da UE[26]. Estas avaliações devem apreciar, de forma crítica e objetiva, se um instrumento da UE foi adequado à sua finalidade e alcançou os objetivos pretendidos a um custo mínimo, com base em provas sólidas de êxitos e insuficiências[27]. Além disso, no âmbito do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Comissão comprometeu-se a avaliar a experiência do SURE[28]. Porém, o Regulamento SURE não exige especificamente que a Comissão avalie o desempenho do instrumento.

64 No caso das iniciativas propostas com caráter de urgência durante a pandemia de COVID-19 para as quais não foram realizadas consultas públicas e avaliações de impacto, em abril de 2021 a Comissão especificou que definiria "claramente como e quando o ato será subsequentemente avaliado"[29] num documento de trabalho dos serviços da Comissão a publicar, o mais tardar, três meses após a proposta legislativa. Não foi o que aconteceu no caso do SURE, uma vez que o respetivo regulamento foi adotado em maio de 2020.

---

[26] Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046, artigo 34º; Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor, título I, nº 3, 12.5.2016, p. 1; Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2021) 305, *Better Regulation guidelines*, 3.11.2021, p. 23.

[27] Comunicação da Comissão, "Legislar melhor: unir as nossas forças para melhorar a legislação", COM(2021) 219, pp. 16-17; Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2021) 305, *Better Regulation guidelines*, 3.11.2021, p. 23.

[28] Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, 2021, p. 18.

[29] Comunicação da Comissão, "Legislar melhor: unir as nossas forças para melhorar a legislação", COM(2021) 219, pp. 13-14.

Conclusões e recomendação

65 A pandemia de COVID-19 provocou um choque grave na economia europeia, perturbando significativamente o mercado de trabalho e colocando milhões de empregos em risco. Globalmente, o Tribunal conclui que a Comissão reagiu rapidamente ao desafio de ajudar os Estados-Membros a manterem os empregos, fazendo-lhes chegar o apoio da UE sete meses após a pandemia ter sido declarada, o que é mais rápido do que no âmbito dos procedimentos de financiamento habituais. O quadro de governação refletia o contexto de emergência e o apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) foi concebido de forma a reduzir o risco financeiro para o orçamento da UE. Embora existam algumas indicações ao nível agregado de que o apoio do SURE chegou a milhões de pessoas, a conceção do instrumento (ao abrigo do qual a UE concede financiamento sob a forma de empréstimos para apoiar os regimes nacionais) e a falta de dados abrangentes dos Estados-Membros limitam a capacidade da Comissão para avaliar os resultados alcançados.

66 O SURE foi criado e lançado num contexto de emergência, quando estavam a ser aplicadas medidas restritivas para diminuir a propagação do coronavírus e quando os Estados-Membros enfrentavam um aumento súbito e grave da despesa pública. Neste contexto, a Comissão propôs um novo regulamento inovador, que o Conselho aprovou rapidamente, apenas dois meses após a designação da COVID-19 como pandemia. A maioria dos Estados-Membros (19) optou por utilizar o instrumento, tendo quase metade do apoio total de 100 mil milhões de euros sido concedida à Itália e à Espanha. O apoio do SURE permitiu aos Estados-Membros criarem regimes de manutenção do emprego ou alargarem os existentes. Em geral, foram criados novos regimes de manutenção do emprego nos Estados-Membros do leste da União, mas, dadas as circunstâncias muito diferentes de cada mercado de trabalho nacional, as abordagens adotadas em toda a UE foram muito variadas. A Comissão estimou que os Estados-Membros com uma notação de risco inferior à da UE pouparam, em conjunto, cerca de 8,5 mil milhões de euros em juros em comparação com o que teriam pago se tivessem optado por contrair eles próprios os empréstimos (ver pontos ***17*** a ***26***).

67 A estrutura do apoio do SURE era nova e reduziu o risco para o orçamento da UE. O financiamento baseia-se em empréstimos em vez de subvenções e todos os Estados-Membros (incluindo os que optaram por não recorrer ao SURE) forneceram garantias irrevogáveis e à primeira solicitação, até um máximo de 25% de todos os empréstimos pagos ao abrigo do instrumento, devendo todos os empréstimos ser reembolsados até 2050. Estas garantias servem de almofada para proteger o

orçamento da UE, uma vez que, em caso de incumprimento, podem ser acionadas antes dos recursos próprios da Comissão. Além disso, existem regras prudenciais para atenuar a exposição anual de cada Estado-Membro. Globalmente, verificou-se uma forte procura de empréstimos SURE, tendo sido desembolsados quase 92 mil milhões de euros até agosto de 2022 (ver pontos ***27*** a ***31***).

68 O SURE é um instrumento de resposta a situações de crise em que o desembolso rápido dos fundos é uma prioridade. Os procedimentos da Comissão no âmbito do SURE eram mais simples do que as suas intervenções habituais. Por exemplo, o Regulamento SURE é pequeno em termos de dimensão, mas vasto no que diz respeito às condições de desencadeamento e elegibilidade, dando aos Estados-Membros uma margem considerável para decidirem os domínios para onde orientar o financiamento da UE. Por conseguinte, a Comissão não verificou se as medidas nacionais apoiadas pelo SURE eram eficazes em termos de custos ou complementavam outros regimes. O alargamento do âmbito do instrumento SURE para financiar medidas sanitárias reduziu a sua ênfase principal no emprego. Em última análise, a Comissão, apoiada pelo Conselho, aceitou que três dos 19 Estados-Membros utilizassem mais de 15% dos seus empréstimos SURE para apoiar medidas sanitárias (ver pontos ***32*** a ***43***).

69 A Comissão desembolsou rapidamente o financiamento aos Estados-Membros: a maioria deles recebeu o primeiro desembolso menos de um mês após o pedido. Os regimes de manutenção do emprego são propensos a abusos, pelo que o Regulamento SURE exige que os acordos de empréstimo celebrados com os Estados-Membros incluam disposições sobre os sistemas de controlo e auditoria, a fim de minimizar o risco de fraude e irregularidades. A Comissão lançou um inquérito ocasional sobre os sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros no início de 2022, quando a maior parte do financiamento já tinha sido desembolsada. Todos os Estados-Membros, com exceção de um, comunicaram casos de irregularidades e de alegadas fraudes, que deram origem à recuperação de fundos indevidamente utilizados em 13 Estados-Membros. Em setembro de 2022, uma vez que não tinha conhecimento de irregularidades ou fraudes graves nos domínios sob a sua alçada ao abrigo da legislação, a Comissão não tinha iniciado quaisquer investigações específicas sobre esta matéria (ver pontos ***44*** a ***47***).

70 Há indicações ao nível agregado de que o SURE atingiu milhões de trabalhadores por conta de outrem e por conta própria durante o período mais grave da crise e, juntamente com outras medidas de apoio, contribuiu para atenuar os riscos de desemprego. Contudo, a conceção do instrumento não permite identificar separadamente o impacto do SURE, em termos de realizações e resultados, no âmbito dos regimes nacionais. Por conseguinte, a Comissão não consegue avaliar os resultados

do SURE em cada Estado-Membro. Por exemplo, devido à falta de dados abrangentes dos Estados-Membros, não é possível avaliar plenamente o número de pessoas e empresas apoiadas pelo SURE – o eventual contributo do instrumento para atenuar os riscos de desemprego. Há também poucos dados sobre o acompanhamento das medidas sanitárias, pois tinham âmbitos e objetivos muito diferentes. O Regulamento SURE não prevê uma avaliação obrigatória (ver pontos ***48*** a ***64***).

Recomendação – Avaliação do SURE

Com vista a retirar ensinamentos para eventuais futuros instrumentos de emergência, e em consonância com o compromisso que assumiu no Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Comissão deve avaliar a experiência do SURE. Esta avaliação deve incluir: em que medida o SURE e as medidas nacionais que apoiou acrescentaram valor (para todos os objetivos do SURE, incluindo as medidas sanitárias); se e como o SURE complementou as medidas nacionais; se o quadro do SURE foi eficaz a minimizar o risco de irregularidades e fraude, tendo em conta os casos comunicados pelos Estados-Membros.

Prazo de execução: final do terceiro trimestre de 2024

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Annemie Turtelboom, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 9 de novembro de 2022.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Siglas e acrónimos

CEPE: Centro de Estudos de Política Europeia

DG BUDG: Direção-Geral do Orçamento

DG ECFIN: Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

DG EMPL: Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

Eurofound: Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho

SURE: instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência

Glossário

Eurofound: Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, uma agência da UE que presta informações, aconselhamento e conhecimentos especializados no domínio da política social da UE com base em informações comparativas, investigação e análise.

Medidas sanitárias: medidas destinadas a reduzir os riscos profissionais e a assegurar a proteção dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria no local de trabalho, bem como, se for caso disso, outras medidas relacionadas com a saúde.

Medidas semelhantes aos regimes de tempo de trabalho reduzido: medidas do mercado de trabalho que não sejam regimes de tempo de trabalho reduzido que visam proteger o emprego através de subvenções ao apoio ao rendimento dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.

Regime de tempo de trabalho reduzido: programas públicos que, em certas circunstâncias, permitem que as empresas em dificuldades económicas reduzam temporariamente as horas trabalhadas pelos seus empregados, que recebem apoio público ao rendimento pelas horas não trabalhadas.

Respostas da Comissão

https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=62745

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=62745

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Iliana Ivanova, com a colaboração de James Verity, chefe de gabinete, e Ivan Genchev, assessor de gabinete; Pietro Puricella, responsável principal; Jussi Bright, responsável de tarefa; Fernando Pascual Gil, Andras Augustin Feher, Zeljko Mimica e Cristina Jianu, auditores.

Da esquerda para a direita: Fernando Pascual Gil, James Verity, Jussi Bright, Iliana Ivanova, Ivan Genchev, Pietro Puricella e Zeljko Mimica.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2022

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Ícones das figuras 1 e 2: nestas figuras, foram utilizados recursos de Flaticon.com.
© Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-9191-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/652588	QJ-AB-22-026-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9180-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/50531	QJ-AB-22-026-PT-Q

O impacto económico da pandemia de COVID-19 colocou milhões de empregos em risco. Neste contexto, a UE criou um instrumento temporário, o SURE (apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência), que concedeu empréstimos em condições favoráveis aos Estados-Membros, num montante máximo de 100 mil milhões de euros, para a criação de novos regimes de manutenção do emprego ou o alargamento dos existentes. O Tribunal conclui que a Comissão reagiu rapidamente ao desafio, em consonância com o contexto de emergência. Embora existam indicações de que o financiamento do SURE chegou a milhões de pessoas, a falta de dados abrangentes dos Estados-Membros limita a capacidade da Comissão para avaliar o número de empregos que foram mantidos. O Tribunal recomenda que a Comissão avalie a experiência no âmbito do SURE, com vista a retirar ensinamentos para as futuras situações de crise.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Serviço das Publicações da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors