COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 2.6.2023
COM(2023) 291 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y FINANCIERO Y AL COMITÉ DE EMPLEO

Informe sobre el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) tras el brote de COVID-19 en virtud del artículo 14 del Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo

El instrumento SURE cumple su misión: informe semestral final

RESUMEN

El presente es el quinto y último informe semestral sobre el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). En él, se confirman las conclusiones señaladas en los informes anteriores, se exponen las operaciones y el uso del instrumento y se revisan sus repercusiones socioeconómicas. El SURE fue un instrumento de crisis, con una dotación de 100 000 millones EUR, creado por la Unión Europea (UE) para ayudar a los Estados miembros a proteger los empleos y los ingresos de los trabajadores en el contexto de la pandemia de COVID-19. El instrumento SURE finalizó el 31 de diciembre de 2022, pero el seguimiento de su aplicación continuó más allá de esta fecha, tal como se recoge en el presente informe. Dicho seguimiento concluye con la publicación de este informe.

El presente informe aborda algunas de las observaciones adicionales formuladas por el Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial sobre el instrumento SURE, publicado en diciembre de 2022. Es importante señalar que este informe incluye un análisis más detallado de los sistemas nacionales de control y auditoría, pruebas adicionales que confirman la fiabilidad del número de personas y empresas cubiertas por el instrumento SURE y un análisis más exhaustivo de las medidas relacionadas con la salud cubiertas por dicho instrumento.

Un nuevo instrumento implantado con rapidez para responder a las repercusiones socioeconómicas de la pandemia

La puesta en marcha del instrumento fue rápida y fluida. Como parte de la respuesta inicial de la UE a la pandemia, la Comisión propuso el Reglamento SURE el 2 de abril de 2020, y este fue adoptado por el Consejo el 19 de mayo de 2020. El SURE fue una clara muestra de solidaridad entre los Estados miembros de la UE: todos acordaron proporcionar garantías bilaterales a la UE para que la Unión pudiera obtener préstamos de los mercados con condiciones muy favorables a fin de financiar préstamos SURE. La dotación financiera de 100 000 millones EUR estuvo disponible a partir del 22 de septiembre de 2020, después de que todos los Estados miembros firmaran acuerdos de garantía. La Comisión aceleró la puesta en marcha del instrumento, colaborando estrechamente con los Estados miembros y concediendo ayuda financiera a Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía. Más del 90 % de la ayuda financiera concedida se desembolsó en solo siete meses, entre octubre de 2020 y mayo de 2021. En 2022 se realizaron nuevos desembolsos para dar cabida a los Estados miembros que preferían recibir los fondos más tarde o que solicitaron ayuda financiera adicional.

En otoño de 2022 se concedió ayuda financiera adicional a ocho Estados miembros. Este apoyo complementario se destinó a gastos adicionales contraídos en 2021 —y, en algunos casos, hasta principios de 2022— en relación con las medidas de apoyo de emergencia ya apoyadas por el instrumento SURE. Se podía solicitar apoyo del SURE para sufragar el gasto subvencionable relacionado con la COVID-19, ya fuera sobre la base de los gastos previstos o de los realmente efectuados, y estos últimos no estaban sujetos, por definición, a ningún riesgo de absorción.

También se adoptó una Decisión de Ejecución del Consejo modificativa para Polonia con el fin de subsanar su bajo nivel de absorción.

La UE emitió bonos sociales por primera vez para financiar la ayuda financiera del SURE a los Estados miembros. Además de satisfacer los requisitos del Reglamento SURE, el presente informe también proporciona la información pertinente conforme al marco de bonos sociales SURE de la UE, y vuelve a confirmar que el gasto de los fondos del SURE es coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

La Comisión emitió con éxito bonos sociales SURE por valor de 6 500 millones EUR en diciembre de 2022, lo que casi agotó en su totalidad la dotación del SURE. Esta fue la última operación de una fructífera campaña de emisión que despertó un gran interés entre los inversores y ofreció unas condiciones favorables en términos de precios. En total, se desembolsaron 98 400 millones EUR de ayuda financiera del SURE a diecinueve Estados miembros, cerca del importe máximo de 100 000 millones EUR. Los 1 600 millones EUR restantes no se pueden solicitar para utilizarlos en el futuro, ya que la aplicación del instrumento ha finalizado.

Utilización continua del SURE por los Estados miembros beneficiarios

El presente informe confirma la estimación anterior de que el SURE cubrió a alrededor de 31,5 millones de personas y a más de 2,5 millones de empresas en 2020, cuando comenzó la pandemia. Esto representa casi un tercio del empleo total y más de la cuarta parte del número total de empresas en los Estados miembros beneficiarios. Se ha confirmado la elevada fiabilidad de estos datos de cobertura, que se basan principalmente en los datos administrativos de los Estados miembros siguiendo las orientaciones de la Comisión. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) fueron las principales beneficiarias de la ayuda financiera del SURE. Los sectores más apoyados fueron los servicios en los que se producen muchos contactos entre personas (servicios de hostelería, comercio al por mayor y al por menor) y la industria manufacturera.

En 2021, sobre todo en el primer semestre del año, cuando la pandemia siguió causando estragos, el SURE prestó apoyo a unos 9 millones de personas y a más de 900 000 empresas. En el primer semestre de 2021 seguían siendo necesarias medidas de apoyo económico, pero posteriormente se fueron eliminando de manera progresiva a medida que se debilitaban los efectos económicos y sanitarios de la pandemia. Esta eliminación gradual de las medidas de apoyo se produjo cuando se desplegaron las vacunas y aumentó la adaptación de las economías de la UE a la pandemia.

En 2022, se estima que el SURE apoyó a unas 350 000 personas y a más de 40 000 empresas, en consonancia con la disminución de los gastos relacionados con el SURE. La mayoría de los Estados miembros beneficiarios del SURE fueron eliminando gradualmente hasta mediados de 2022 sus medidas de emergencia para el mantenimiento del empleo. Solo cuatro Estados miembros utilizaron el instrumento SURE para financiar medidas en 2022, con un gasto de tan solo 5 000 millones EUR a medida que los efectos de la pandemia continuaban disipándose.

Ya se ha ejecutado la totalidad del gasto público previsto en el marco del SURE. El gasto público total de las medidas subvencionables por el SURE alcanzó los 122 000 millones EUR en

los Estados miembros beneficiarios. Esta cifra supera con creces la ayuda financiera total concedida (98 000 millones EUR), ya que varios Estados miembros complementaron con fondos nacionales la financiación del SURE en favor de medidas subvencionables, lo que pone de relieve la pertinencia de las medidas que apoya este instrumento.

Casi la mitad del gasto público total en medidas subvencionables por el SURE se destinó a regímenes de reducción del tiempo de trabajo. Casi una tercera parte se destinó a medidas similares para los trabajadores por cuenta propia. El resto del gasto público se asignó a medidas de subsidios salariales —similares a regímenes de reducción del tiempo de trabajo, aunque no basadas en las horas trabajadas— y a medidas relacionadas con la salud. La participación de las mujeres y los jóvenes en el régimen de reducción del tiempo de trabajo también aumentó durante la crisis de la COVID-19.

Se confirmó el carácter accesorio de los gastos relacionados con la salud, que solo cubrían dos quintas partes de los Estados miembros beneficiarios del SURE y representaban únicamente el 5 % del gasto total. Ocho de los diecinueve Estados miembros utilizaron el instrumento SURE para financiar medidas relacionadas con la salud. El 22 % de ellas fueron medidas adoptadas en el lugar de trabajo para garantizar un retorno seguro al trabajo.

Además, el instrumento SURE se utilizó para financiar eficazmente diferentes tipos de medidas relacionadas con la salud. Estas medidas se distribuyeron de manera casi uniforme entre i) medidas preventivas contra la COVID-19, ii) los costes laborales adicionales derivados de la contratación de trabajadores sanitarios y el apoyo a estos, y iii) la adquisición de material sanitario y medicamentos, en particular vacunas. Estas medidas facilitaron un retorno más rápido al trabajo o proporcionaron ayuda de emergencia al sector sanitario en los ocho Estados miembros que utilizaron el SURE para apoyar el gasto relacionado con la salud.

Es importante señalar que ya se ha absorbido toda la asistencia financiera del SURE en todos los Estados miembros. El problema del bajo nivel de absorción en dos Estados miembros (Rumanía y Polonia), que fue objeto de un estrecho seguimiento y del que se informó detalladamente en el cuarto informe semestral, ya se ha resuelto por completo. En Rumanía, el déficit de absorción se ha subsanado por completo gracias a la reducción del importe total concedido y a la introducción de medidas subvencionables adicionales en julio de 2022. Esto se confirmó con los datos definitivos sobre la ejecución presupuestaria. En Polonia, el moderado déficit de absorción en comparación con el importe concedido se resolvió con la inclusión de dos nuevas medidas subvencionables por el SURE en una Decisión de Ejecución del Consejo modificativa adoptada en noviembre de 2022.

Evaluación actualizada de las repercusiones del SURE

La respuesta estratégica a la crisis de la COVID-19 logró impedir que alrededor de 1,5 millones de personas quedaran en desempleo en 2020; es posible que los regímenes financiados por el SURE contribuyeran a ello en gran medida. El aumento del desempleo en 2020 en los Estados miembros beneficiarios fue muy moderado, a pesar de la gran caída de la producción económica, y fue significativamente inferior a lo previsto según los niveles históricos. Esto se logró manteniendo a los asalariados en sus empresas y manteniendo la actividad de los trabajadores por cuenta propia. Otras simulaciones ilustrativas realizadas por la

Comisión utilizando el modelo global plurinacional sugieren que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares financiadas directamente por el SURE podrían haber salvado hasta un millón de puestos de trabajo en 2020 solo en la zona del euro (lo que representa catorce de los diecinueve beneficiarios del SURE). Esto sugiere que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo financiados por el SURE probablemente fueron responsables de la mayor parte de los 1,5 millones de puestos de trabajo que se calcula que se conservaron gracias a la respuesta estratégica global a la COVID-19 en los diecinueve beneficiarios del SURE.

Es posible que el SURE también contribuyera a evitar un aumento de la desigualdad en el mercado laboral en toda la UE. Esto contrasta con la evolución registrada tras la crisis financiera mundial. En el período 2020-2022, la dispersión de las tasas de desempleo se redujo entre los beneficiarios del SURE y los demás Estados miembros, así como entre los beneficiarios del SURE.

En concreto, el SURE creó valor añadido fomentando la confianza en la economía y animando eficazmente a los Estados miembros a establecer regímenes de reducción del tiempo de trabajo ambiciosos y de amplio alcance a escala nacional. Los datos basados en encuestas facilitados en informes anteriores confirman la repercusión específica del SURE. En primer lugar, el SURE, uno de los primeros instrumentos financieros de la UE creados en respuesta a la COVID-19, contribuyó a mejorar la confianza económica general al mostrar la capacidad de la UE para responder de manera rápida y eficaz a una crisis sin precedentes. En segundo lugar, a través del SURE, la UE apoyó y fomentó el uso generalizado de regímenes de reducción del tiempo de trabajo (creación de nuevos regímenes o ampliación de los existentes). En tercer lugar, el SURE dio confianza a los Estados miembros para formalizar mayores préstamos y asumir gastos más elevados para medidas de mantenimiento del empleo de lo que habría sido posible de otro modo. Una investigación del Centro de Estudios Políticos Europeos afirma que la adopción de regímenes de reducción del tiempo de trabajo aumentó significativamente durante la pandemia debido en gran parte al fuerte incremento de la financiación pública destinada a tales medidas.

La protección del empleo en los dos primeros años de la pandemia también llevó a una recuperación más rápida en 2021 que en crisis anteriores. Los datos procedentes de encuestas muestran que, en 2021, el apoyo del SURE se centró en los sectores que todavía se veían gravemente afectados por la pandemia. El gasto del SURE también se concentró en el primer semestre del año, cuando las medidas de contención eran más estrictas, lo que sugiere que el SURE se orientó a las necesidades más urgentes y apoyó a los sectores más afectados.

En la actualidad se estima, concretamente, que los Estados miembros han ahorrado un total de 9 000 millones EUR en pagos de intereses al recibir asistencia financiera a través del SURE. Esta cifra se explica por las condiciones de financiación muy favorables de que disfruta la UE y por la larga duración media de los préstamos concedidos a los Estados miembros. El ahorro de intereses estimado aumentó con la 9.ª y última operación del SURE en diciembre de 2022.

Sistemas de control y auditoría establecidos por los Estados miembros

En consonancia con sus obligaciones legales, todos los Estados miembros informaron de que habían verificado la aplicación de las medidas apoyadas por el SURE, ya fuera

mediante controles *ex ante* o *ex post* (incluida la auditoría), o ambos. Casi todos los Estados miembros informaron de que habían realizado controles *ex ante* sobre todas las medidas financiadas por el SURE (antes de que los fondos se desembolsaran a los beneficiarios finales). Más de la mitad de los Estados miembros notificaron haber sometido todas o la mayoría de las medidas a controles *ex post* (con posterioridad al desembolso de los fondos). Otros cinco Estados miembros informaron de que habían sometido a controles *ex post* la medida de mayor importe o aquella que presentaba un mayor riesgo de fraude e irregularidad. Con el fin de garantizar la correcta utilización de los fondos públicos, las medidas que no se sometieron a controles *ex ante* fueron objeto de controles *ex post*.

Ningún Estado miembro considera que las medidas apoyadas por el SURE presentan un alto riesgo de irregularidades o fraude. Esto se explica a menudo por unas condiciones de subvencionabilidad claramente definidas, también desde el punto de vista jurídico, que se establecieron y sometieron a controles *ex ante*.

En los casos de irregularidades o fraude confirmados, todos los Estados miembros recuperaron o están en proceso de recuperar los fondos utilizados indebidamente. En concreto, la incidencia de irregularidades o fraude en la medida de mayor importe apoyada por el SURE en cada Estado miembro ha sido, en la mayoría de los casos, inferior al 2 % del gasto total. La mayor parte de los Estados miembros han recuperado hasta el momento más del 75 % del importe total adeudado. Además, en los casos de fraude, todos los Estados miembros adoptaron medidas que van más allá de la recuperación de los fondos indebidamente utilizados, como la notificación a los organismos de investigación pertinentes. Algunos Estados miembros informaron de que habían adoptado medidas preventivas en respuesta al fraude o las irregularidades.

Expiración del instrumento SURE a finales de 2022

La cláusula de extinción del instrumento SURE entró en vigor el 1 de enero de 2023. El Reglamento SURE contenía una «cláusula de extinción» en la que se especificaba que el instrumento finalizaría el 31 de diciembre de 2022, a menos que el Consejo decidiera prorrogarlo, a propuesta de la Comisión. El cuarto informe semestral, elaborado en septiembre de 2022, no iba acompañado de una propuesta de prórroga del instrumento. Las medidas de emergencia relacionadas con la COVID-19 se eliminaron casi por completo a finales del verano de 2022 y el impacto epidemiológico y económico de la COVID-19 ha seguido tendiendo a la baja a lo largo de 2022. El 5 de mayo de 2023, la Organización Mundial de la Salud reclasificó la COVID-19 como un problema sanitario permanente y no como una emergencia de salud pública de importancia internacional. Esto confirma la evaluación de la Comisión de que los acontecimientos excepcionales que justificaban el SURE han dejado de existir. En los primeros meses de 2023 siguió llevándose a cabo un seguimiento minucioso con el fin de garantizar la absorción de toda la ayuda financiera del SURE, un resultado que ahora se confirma. El seguimiento del uso de la ayuda financiera del SURE concluye con el presente informe.

INTRODUCCIÓN

El presente es el quinto y último informe semestral sobre el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). La Unión Europea (UE) estableció el SURE en mayo de 2020 para ayudar a los Estados miembros a proteger el empleo y los ingresos de los trabajadores durante la pandemia de COVID-19[1]. Este instrumento proporcionó a los Estados miembros solicitantes ayuda financiera de la Unión (hasta 100 000 millones EUR) en forma de préstamos con condiciones favorables. El objetivo de los préstamos era contribuir a financiar los regímenes de reducción del tiempo de trabajo de los Estados miembros o medidas similares destinadas a proteger a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia y, de manera accesoria, medidas relacionadas con la salud, en particular en el lugar de trabajo.

El instrumento SURE finalizó el 31 de diciembre de 2022. La cláusula de extinción para la disponibilidad de ayuda financiera en el marco del instrumento SURE especificaba que este finalizaría el 31 de diciembre de 2022, a menos que el Consejo, a propuesta de la Comisión, decidiera prorrogarla en el caso de que los acontecimientos excepcionales que requirieron la creación de dicho instrumento (es decir, las graves perturbaciones económicas causadas por la pandemia de COVID-19) persistieran en el tiempo. La Comisión consideró que tales acontecimientos habían dejado de existir, por lo que la cláusula de extinción entró en vigor. En consecuencia, desde el 1 de enero de 2023 no pudo adoptarse ninguna Decisión de Ejecución del Consejo por la que se concediera ayuda financiera del SURE a los Estados miembros. Sin embargo, en los primeros meses de 2023 continuó el seguimiento con el fin de garantizar la absorción de toda la ayuda financiera concedida en el marco del SURE, un resultado que ahora se confirma. El seguimiento del uso de la ayuda financiera del SURE concluye con el presente informe.

Este informe semestral se elabora por obligación jurídica. Ha sido adoptado por la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión») de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo (Reglamento SURE)[2] para cumplir su obligación de informar al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Financiero (CEF) y al Comité de Empleo (COEM)[3]. Dado que toda la ayuda financiera concedida ya se ha desembolsado y gastado y no puede concederse ninguna otra ayuda financiera, este es el último informe de seguimiento semestral sobre el SURE. La Dirección General de Presupuestos de la Comisión seguirá llevando a cabo un seguimiento financiero del reembolso de los préstamos hasta que se

[1] El SURE se deriva de las orientaciones políticas de la Comisión para 2019-2024, que proponían un régimen europeo de reaseguro de prestaciones por desempleo para proteger a los ciudadanos europeos y reducir la presión sobre las finanzas públicas durante las perturbaciones externas. A raíz de la pandemia de COVID-19 en Europa, se creó este instrumento sobre la base de la propuesta de la Comisión, de 2 de abril de 2020.

[2] Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 (DO L 159 de 20.5.2020, p. 1) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=es).

[3] De conformidad con el artículo 14 del Reglamento, la Comisión informará sobre el uso de la ayuda financiera, incluidos los importes pendientes y el calendario de reembolso aplicable en virtud del SURE, y sobre la persistencia de los acontecimientos excepcionales que justifican la aplicación del Reglamento SURE (la pandemia de COVID-19).

hayan reembolsado todos los préstamos pendientes. La fecha límite para incluir información en este informe fue el 3 de marzo de 2023, en el caso de los Estados miembros, el 17 de marzo de 2023 para incorporar información de control y auditoría y el 15 de mayo de 2023 para la inclusión de los datos económicos y epidemiológicos[4].

El presente informe expone datos nuevos o actualizados que confirman, en febrero de 2023, las evaluaciones positivas del SURE presentadas en los informes semestrales anteriores. A continuación, se resumen las principales conclusiones:

- De forma aproximada, se estima que el SURE cubrió a 31,5 millones de personas y 2,5 millones de empresas en 2020 en diecinueve Estados miembros.
- En 2021, 9 millones de personas y más de 900 000 empresas estaban cubiertas por el SURE en quince Estados miembros, con una clara reducción progresiva en 2022, cuando estaban cubiertas 350 000 personas y 40 000 empresas en cuatro Estados miembros.
- Las medidas de apoyo a las políticas adoptadas consiguieron impedir que alrededor de 1,5 millones de personas quedaran desempleadas en el momento álgido de la pandemia en 2020. Otras simulaciones ilustrativas sugieren que probablemente los regímenes de reducción del tiempo de trabajo financiados por SURE fueron responsables de la mayor parte de este impacto estimado.
- Esta acción política también contribuyó a disminuir la desigualdad en el mercado laboral al reducir la dispersión de las tasas de desempleo, especialmente entre los beneficiarios del SURE.
- Se ha concedido ayuda financiera en el marco del SURE a diecinueve Estados miembros, de los cuales once han recibido una ayuda complementaria adicional[5].
- Se asignaron y desembolsaron más de 98 000 millones EUR, cerca del importe máximo de 100 000 millones EUR; esta cifra incluye 6 500 millones EUR desembolsados a nueve Estados miembros en diciembre de 2022.
- La cláusula de extinción se aplicó a partir del 1 de enero de 2023, lo que significa que no puede concederse más ayuda financiera a los Estados miembros. Los datos epidemiológicos confirman la evaluación de la Comisión de que las circunstancias excepcionales que justificaron el uso del SURE han dejado de existir.
- En los diecinueve Estados miembros beneficiarios se ha absorbido ya la totalidad de la ayuda financiera del SURE.
- Más allá de los resultados positivos en los ámbitos social y laboral, se estima que los Estados miembros han ahorrado 9 000 millones EUR en pagos de intereses.
- Casi la mitad de la ayuda financiera en el marco del SURE ha sido asignada por los Estados miembros para apoyar regímenes de reducción del tiempo de trabajo, mientras que una tercera parte se destinó a medidas similares para los trabajadores por cuenta propia.

[4] Todos los cuadros de notificación y los cuestionarios sobre control y auditoría se presentaron inicialmente hasta el 3 de marzo y el 17 de marzo de 2023, respectivamente (excepto en el caso de Malta, que presentó el cuadro de notificación el 27 de marzo de 2023 y el cuestionario el 17 de abril de 2023). Además, después de esta fecha se facilitaron algunas aclaraciones sobre los datos.

[5] Los diecinueve Estados miembros son Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.

- El 5 % se asignó a medidas relacionadas con la salud, que son «accesorias» de conformidad con el Reglamento SURE. Estas incluyen medidas preventivas contra la COVID-19, material sanitario y costes laborales adicionales asociados a la contratación de trabajadores sanitarios y al apoyo a estos; alrededor de una quinta parte del importe asignado correspondió a medidas adoptadas en el lugar de trabajo.
- Todos los Estados miembros informaron de que habían sometido las medidas apoyadas por el SURE a controles *ex ante* o *ex post* (o de ambos tipos). Ningún Estado miembro considera que las medidas apoyadas por el SURE presentan un alto riesgo de irregularidades o fraude.
- Todos los Estados miembros adoptaron medidas correctoras en respuesta a irregularidades o fraude. La mayor parte de los Estados miembros han recuperado hasta el momento más del 75 % del importe total que se debe recuperar.

El presente informe actualiza la información que contenían los cuatro primeros informes semestrales sobre el SURE y proporciona algunos análisis adicionales. Abarca la evolución institucional desde la fecha límite del cuarto informe, en agosto de 2022, incluida la ayuda financiera complementaria concedida a ocho Estados miembros, la Decisión de Ejecución del Consejo modificativa para Polonia a fin de abordar el bajo nivel de absorción y el desembolso de fondos relacionados con los pagos complementarios y a Polonia. Se lleva a cabo un examen en profundidad de los sistemas de control y auditoría, garantizando el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo de préstamo, a raíz del cuestionario *ad hoc* sobre el que se informó en el tercer informe semestral. Se actualiza el análisis recogido en el informe anterior, en particular en lo que respecta al gasto público de los Estados miembros cubierto por el SURE, sobre la base de la información semestral que facilitaron los Estados miembros en febrero de 2023, y a las repercusiones previstas del SURE, atendiendo a las últimas cifras macroeconómicas. El presente informe también incluye una serie de elementos nuevos: un análisis adicional del número de puestos de trabajo que ha permitido conservar el SURE, basado en un modelo macroeconómico de la Comisión; un análisis más detallado de las medidas relacionadas con la salud financiadas por el SURE y su importancia; información sobre la fiabilidad de los datos referentes al número de personas y empresas cubiertas por el SURE; el mencionado examen detallado de los sistemas nacionales de control y auditoría, y una exposición sobre las lecciones extraídas del SURE.

El presente informe también refleja las sugerencias del Tribunal de Cuentas Europeo. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) publicó su Informe Especial n.º 28/2022 sobre el SURE el 14 de diciembre de 2022, tras la publicación del cuarto informe semestral, que contenía una serie de observaciones sobre este Instrumento[6]. El informe del TCE es, en general, muy positivo en cuanto al instrumento, ya que reconoce la reacción rápida y eficiente de la Comisión al desafío

[6] El TCE observó, por ejemplo, que i) la falta de datos exhaustivos de los Estados miembros limita la capacidad de la Comisión para evaluar el número de personas y empresas apoyadas por el SURE; ii) los datos de seguimiento sobre las medidas relacionadas con la salud son escasos; iii) el diseño del instrumento no permite identificar por separado el impacto del SURE, en términos de realizaciones y resultados, dentro de los regímenes nacionales; iv) la Comisión no verificó si las medidas nacionales apoyadas por el SURE eran rentables o complementaban otros regímenes, dado que el SURE era un instrumento de respuesta a la crisis en el que el desembolso rápido de fondos era una prioridad; v) el marco jurídico no exige que la Comisión evalúe la solidez de los sistemas de control de los Estados miembros que regulan la aplicación de las medidas nacionales apoyadas con fondos de la UE. Véase https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_ES.pdf.

que supuso ayudar a los Estados miembros a mantener el empleo como respuesta a la pandemia de COVID-19. El informe solo formula una recomendación: evaluar el instrumento SURE. La Comisión aceptó esta recomendación y llevará a cabo un estudio de evaluación del SURE a más tardar en el tercer trimestre de 2024; dicho estudio complementará el análisis facilitado en los informes semestrales.

El informe se estructura en siete secciones. La sección I abarca el uso institucional del SURE: la ayuda financiera concedida y desembolsada a los Estados miembros con su calendario de reembolso. En la sección II se resume el uso estratégico del SURE, resumiendo el gasto público total de los Estados miembros en las medidas nacionales apoyadas por el SURE[7]. La sección III actualiza y amplía la evaluación de las repercusiones del SURE facilitada en los informes anteriores. En la sección IV se examina la información sobre los sistemas nacionales de control *ex ante* y *ex post*, incluida la auditoría. En la sección V se analiza y confirma que los acontecimientos excepcionales que justificaron la continuación del SURE han dejado de existir. La sección VI presenta la información pertinente de acuerdo con el compromiso contraído en virtud de la sección 2.4 del marco de bonos sociales SURE de la UE, que es incorporada en el presente informe[8]. Por último, la sección VII ofrece algunas conclusiones sobre el valor añadido del SURE.

I. USO INSTITUCIONAL DEL SURE: IMPORTES CONCEDIDOS Y DESEMBOLSADOS Y OTROS ASPECTOS FINANCIEROS

1.1. Resumen de los Estados miembros beneficiarios e importes concedidos

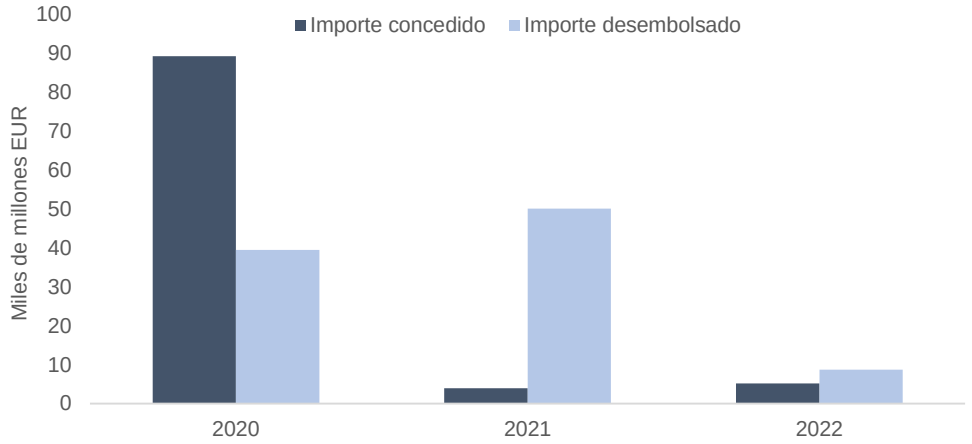
Más del 98 % de la dotación de 100 000 millones EUR del SURE se concedió durante el período de vigencia del instrumento. Se otorgó una ayuda financiera total de 98 400 millones EUR en el marco del SURE a diecinueve Estados miembros: Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía. La mayor parte de la ayuda financiera se concedió en 2020 (gráfico 1), a partir de septiembre de 2020, cuando se puso a disposición el instrumento SURE. Los importes definitivos se concedieron en noviembre de 2022.

Entre septiembre y noviembre de 2022 se concedió ayuda financiera complementaria a ocho Estados miembros. Desde el anterior informe semestral de septiembre de 2022, el Consejo concedió una ayuda financiera adicional de 5 050 millones EUR a ocho Estados miembros además de la ayuda financiera inicial que se les concedió en 2020: Bulgaria, Chipre, Chequia, Grecia, Croacia, Lituania, Letonia y Portugal. La ayuda financiera se concedió para gastos efectuados, principalmente en 2020 y 2021, relativos a prórrogas de medidas que ya habían sido financiadas por el SURE. En el caso de Chipre, Grecia y Croacia, esto representó un segundo complemento de su préstamo inicial. En total, once de los diecinueve Estados miembros que utilizaron el SURE recibieron finalmente asistencia financiera complementaria. Esto refleja el

[7] Las secciones I y II tratan sobre el uso de la ayuda financiera en el marco del SURE, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento SURE.
[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_en.

hecho de que se podía solicitar apoyo del SURE para sufragar el gasto subvencionable relacionado con la COVID-19, ya fuera sobre la base de los gastos previstos o de los realmente efectuados, y estos últimos no estaban sujetos, por definición, a ningún riesgo de absorción.

Gráfico 1. Importe concedido y desembolsado por año



Fuente: *Comisión Europea.*

Cuadro 1. Resumen de la ayuda concedida en el marco del SURE (EUR)

Estado miembro	***Importe total concedido (*)***	***Del cual, son complementos***	***Importe desembolsado (*)***	***Importe pendiente***
Bélgica	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgaria	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Chipre	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Chequia	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grecia	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
España	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Croacia	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italia	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Lituania	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Letonia	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Polonia	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Rumanía	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Eslovenia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Eslovaquia	630 883 600	0	630 883 600	0
Hungría	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irlanda	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonia	230 000 000	0	230 000 000	0
Total	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*En la ejecución de los desembolsos, los importes concedidos se redondearon a la baja con fines operativos. Fuente: *Comisión Europea.*

1.2. Desembolsos y calendario de reembolsos aplicable

La Comisión realizó con éxito una última emisión de bonos sociales SURE por importe de 6 500 millones EUR en nombre de la UE. El 7 de diciembre de 2022 tuvo lugar la novena y última emisión de la UE en el marco del programa SURE. El bono a quince años tenía un archivo de órdenes de 25 400 millones EUR, cuatro veces superior a la suscripción durante este

período de financiación de fin de año. Los 6 548 millones EUR se desembolsaron el 14 de diciembre: 460 millones EUR para Bulgaria, 29 millones EUR para Chipre, 2 000 millones EUR para Chequia, 900 millones EUR para Grecia, 550 millones EUR para Croacia, 142 millones EUR para Lituania, 167 millones EUR para Letonia, 1 500 millones EUR para Polonia y 300 millones EUR para Portugal. El importe desembolsado a Polonia se había retrasado hasta que se resolviera su problema de absorción (véase la sección 2.1.2), mientras que los demás importes representaban complementos concedidos a los ocho Estados miembros en otoño de 2022.

El programa de emisión SURE tuvo un gran éxito en general, marcado por la fuerte demanda de los inversores y unos precios favorables. Antes de la pandemia, el endeudamiento de la Comisión en los mercados de capitales europeos era limitado, pero el instrumento SURE, seguido rápidamente por NextGenerationEU, llevó a la Comisión a convertirse en un actor importante en la emisión de deuda soberana. Todas las operaciones registraron una demanda varias veces superior a la oferta disponible y alcanzaron precios favorables, con una serie de obligaciones anteriores emitidas a tipos de interés negativos (véase el cuadro A2). El éxito ilustró la confianza de los inversores tanto en la capacidad de financiación de la UE como en el programa SURE.

En diciembre de 2022 se habían desembolsado íntegramente los 98 400 millones EUR de ayuda financiera concedidos en el marco del SURE (cuadro 1). En los cuadros A1 y A2 del anexo se ofrecen más detalles sobre las operaciones y los desembolsos del SURE a los Estados miembros.

El plazo medio de vencimiento de los desembolsos a los Estados miembros sigue siendo de 14,5 años. Esto se acerca al máximo de quince años previsto en las decisiones de ejecución del Consejo. La información sobre el calendario de reembolsos del principal y de los pagos de intereses se presenta en el cuadro 2.

Cuadro 2. Calendario de reembolsos de los préstamos del SURE de la UE pendientes de pago

Año natural	Principal	Interés	Total SURE
2023		326 563 400	326 563 400
2024		326 982 500	326 982 500
2025	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2027		326 982 500	326 982 500
2028	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031		326 982 500	326 982 500
2032		326 982 500	326 982 500
2033		326 982 500	326 982 500
2034		326 982 500	326 982 500
2035	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000

2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Total	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. USO ESTRATÉGICO DEL SURE: GASTO PÚBLICO Y MEDIDAS NACIONALES CUBIERTOS POR EL SURE

Esta sección se centra en el uso estratégico del instrumento SURE. En la sección 2.1 se resume el gasto público de los Estados miembros cubierto o subvencionable por el SURE, indicando el nivel de absorción de los fondos. La sección 2.2 ofrece detalles sobre los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares respaldadas por el SURE, mientras que la sección 2.3 examina la naturaleza de las medidas apoyadas relacionadas con la salud. La sección 2.4 presenta el número de asalariados y empresas que se beneficiaron de las medidas que apoya el SURE.

2.1. Gasto público real y previsto financiado por el SURE

2.1.1. Seguimiento del gasto público en medidas subvencionables

Los informes semestrales de los Estados miembros beneficiarios se utilizan para supervisar el uso previsto y real de la ayuda financiera concedida en el marco del SURE. La información requerida incluye el gasto público destinado a las medidas cubiertas por el SURE (y el número de trabajadores y empresas cubiertos por dichas medidas, tal como se indica en la sección 3.3). Hasta la fecha ha habido cinco series de informes: en agosto de 2020 («informe inicial»), entre enero y febrero de 2021 («primer informe»), en junio de 2021 («segundo informe»), enero de 2022 («tercer informe»), junio de 2022 («cuarto informe») y febrero de 2023 («último informe»). Se pretende que el último informe sea el último, puesto que ya se ha gastado la totalidad de la ayuda financiera concedida y ya no hay gastos previstos cuya ejecución deba ser objeto de seguimiento. La información sobre las medidas subvencionables por el SURE se presenta *tal como ha sido comunicada por los Estados miembros*. En algunos Estados miembros el gasto ha sido superior al importe de la ayuda financiera del SURE recibida, y la ayuda del SURE se ha complementado con financiación nacional o fondos estructurales de la UE, de modo que el gasto total puede superar el importe financiado por el SURE. La información comunicada permite medir la absorción de la ayuda financiera en el marco del SURE, en comparación con el importe concedido por el Consejo[9].

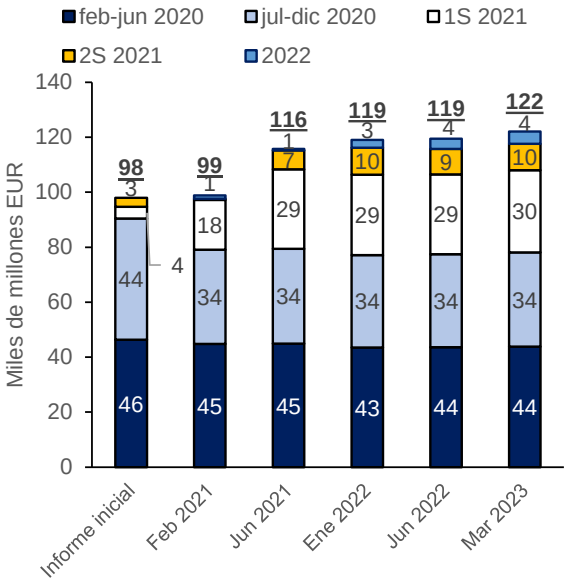
Ya se ha ejecutado la totalidad del gasto público previsto en el marco del SURE. El Reglamento SURE permitía utilizar la ayuda financiera para los aumentos realizados y previstos del gasto público en las medidas cubiertas por el SURE[10]. Al inicio del SURE, en el momento álgido de las restricciones relacionadas con la COVID-19, el instrumento financió una gran

[9] Un bajo nivel de absorción se produce porque el gasto realizado o previsto por el Estado miembro en medidas subvencionables por el SURE es inferior al importe concedido por el Consejo. Una parte de la absorción puede deberse a que el Estado miembro no consigue gastar el importe ya desembolsado, lo que puede resultar problemático si este bajo nivel se mantiene cuando se ha ejecutado el gasto previsto.

[10] Irlanda y Estonia solicitaron el SURE solo para el gasto público realizado. Por lo tanto, el gasto notificado no ha cambiado desde marzo de 2021. La información sobre el gasto público para 2020 y 2021 tampoco ha variado en el caso de Hungría y Lituania desde el informe anterior.

cantidad de gastos previstos, que ascendieron al 64 % del gasto total en junio de 2020. El porcentaje de gasto previsto disminuyó al 12 % en junio de 2021 y fue inferior al 4 % a finales de 2021. Todos los gastos en medidas subvencionables por el SURE habían concluido en diciembre de 2022; sin embargo, todos los Estados miembros agotaron la financiación de las medidas en el marco del SURE en junio de 2022, y a partir de dicha fecha utilizaron únicamente financiación nacional[11].

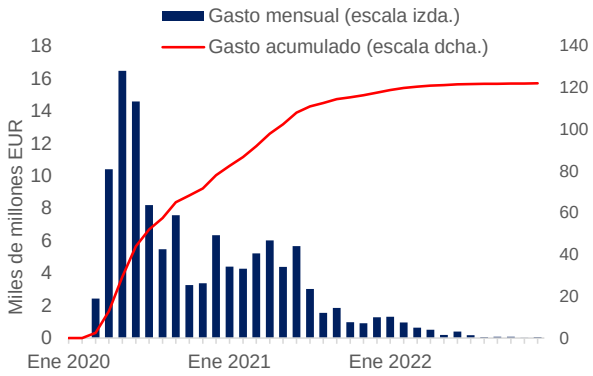
Gráfico 2. Gasto público notificado



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

Nota: Estonia se incluye a partir de junio de 2021, ya que solicitó el SURE más tarde. S1 y S2 corresponden al primer y segundo semestres de 2021.

Gráfico 3. Evolución mensual del gasto público realizado en el marco del SURE



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

El gasto público total en medidas subvencionables por el SURE ascendió a 122 000 millones EUR, por encima de la ayuda financiera total concedida en el marco de dicho instrumento. Este importe aumentó ligeramente en comparación con el cuarto informe (gráfico 2), ya que algunos Estados miembros prorrogaron las medidas en 2022, aunque con un gasto más limitado. En total, trece Estados miembros notificaron gastos en 2022. El gasto en el menor número de regímenes que continuaron en 2022 aumentó ligeramente desde los 3 700 millones EUR previstos hasta los 4 500 millones EUR finalmente ejecutados. El gasto total (122 000 millones EUR) es superior al importe total concedido en el marco del SURE (98 400 millones EUR) porque la mayoría de los Estados miembros gastaron en medidas subvencionables una cifra superior a la de la ayuda financiera que solicitaron y se les concedió[12]. Esto pone de relieve que el ámbito de aplicación del SURE siguió siendo pertinente para los Estados miembros después de que lo solicitaran por primera vez en 2020.

[11] Las medidas subvencionables son las descritas en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento SURE: regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares y, con carácter accesorio, medidas relacionadas con la salud.

[12] En el caso de España e Italia, esto se debe también al límite de concentración (del 60 % de la dotación máxima de 100 000 millones EUR) que se aplica a los tres principales Estados miembros beneficiarios.

La atenuación de los efectos de la pandemia en 2022 hizo que los gastos mensuales de las medidas subvencionables por el SURE disminuyeran hasta importes insignificantes. El gráfico 3 muestra que en 2022 los gastos alcanzaron su punto máximo (en un nivel bajo) en enero, para disminuir rápidamente a continuación. Los primeros gastos de 2022 se centraron en medidas como la prolongación de algunos regímenes de reducción del tiempo de trabajo, medidas relacionadas con la cuarentena, las pruebas diagnósticas para la detección del coronavirus y las compensaciones especiales para el personal sanitario[13]. En el segundo semestre de 2022, el gasto mensual medio fue de solo 83 millones EUR en todos los Estados miembros declarantes.

2.1.2. Absorción de los fondos

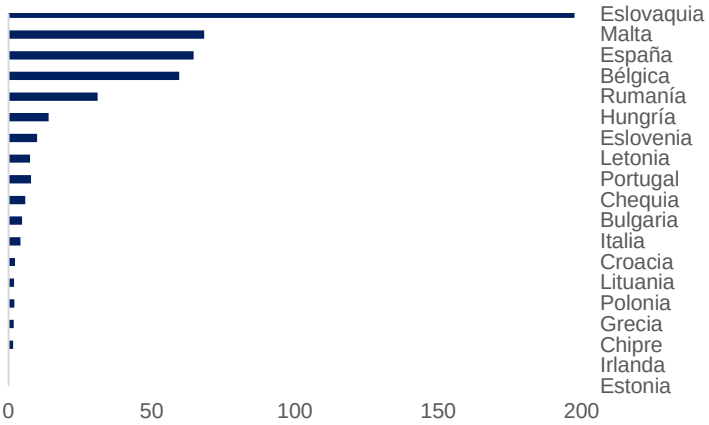
Ya se ha absorbido la totalidad de la ayuda financiera del SURE en todos los Estados miembros. Una vez ejecutado en su totalidad el gasto público financiado por SURE, lo que significa que ya no hay ningún gasto previsto pendiente, se han absorbido íntegramente los 98 400 millones EUR de ayuda financiera concedida. Los problemas de absorción previamente identificados en dos Estados miembros, expuestos en el cuarto informe semestral, ya se han subsanado. De los diecinueve Estados miembros, diecisiete gastaron de hecho un importe *superior* al concedido y financiaron la diferencia con fondos nacionales (véase el gráfico 4).

En Rumanía, el déficit de absorción se ha corregido por completo y se ha confirmado con los datos definitivos sobre la ejecución presupuestaria. Cabe recordar que, a principios de 2022, Rumanía registraba un déficit de absorción cercano a los 3 000 millones EUR. La Decisión de Ejecución del Consejo modificativa adoptada en julio de 2022 redujo el importe concedido de 4 100 millones EUR a 3 000 millones EUR e incluyó veintiuna medidas adicionales subvencionables en el marco del SURE, a raíz de una solicitud de las autoridades rumanas. El estrecho diálogo entre la Comisión y las autoridades rumanas ayudó a identificar otros gastos subvencionables en forma de reducción de los costes laborales indirectos vinculados a las empresas participantes en regímenes de reducción del tiempo de trabajo[14]. El déficit restante estimado de 350 millones EUR registrado en septiembre de 2022 e indicado en el cuarto informe ya se ha subsanado por completo. En la actualidad existe incluso un depósito de garantía complementario por encima de los 3 000 millones EUR concedidos a Rumanía. La ejecución presupuestaria final para 2022 de todas las medidas de la Decisión de Ejecución del Consejo modificativa disipó la incertidumbre, de modo que, en diciembre de 2022, el total de los gastos efectuados superaba los 3 000 millones EUR y los gastos relacionados con la salud seguían siendo accesorios (y representaban menos del 46 % del gasto total).

[13] En 2022, algunos gastos estuvieron relacionados también con el aplazamiento de los pagos correspondientes a períodos anteriores por parte de los Estados miembros a los trabajadores y empresas beneficiarios.

[14] Las exenciones totales o parciales de las cotizaciones a la seguridad social pueden acogerse al SURE siempre que estén vinculadas al mantenimiento del empleo. Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo pueden incluir tales exenciones y se han financiado en el marco del SURE para los Estados miembros cuando así lo han solicitado (es el caso, por ejemplo, de Eslovenia, Grecia, España y Portugal).

Gráfico 4. Exceso del gasto público en medidas subvencionables sobre el importe del préstamo (porcentaje del importe del préstamo)



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*
Nota: el gasto público se refiere a las medidas declaradas como cubiertas en las Decisiones de Ejecución del Consejo, sin incluir los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). Algunos Estados miembros (Estonia y Eslovenia) han suspendido la presentación de informes sobre las medidas subvencionables por el SURE después de 2020 porque ya no utilizan la ayuda financiera de este instrumento para financiarlas, ya que han superado el importe concedido.

En Polonia, el moderado déficit de absorción en comparación con el importe concedido se resolvió con la inclusión de dos nuevas medidas subvencionables por el SURE. A principios de 2022, Polonia notificó un gasto total menor en medidas cubiertas por su Decisión de Ejecución modificativa (9 900 millones EUR) que el importe concedido (11 200 millones EUR). Como resultado de un diálogo técnico entre la Comisión y las autoridades polacas, el Consejo modificó la Decisión de Ejecución del Consejo original de Polonia en noviembre de 2022, basándose en una propuesta de la Comisión, para incluir dos medidas adicionales relacionadas con la salud subvencionables en el marco del SURE. Dichas medidas consisten en una bonificación para el personal sanitario y para los servicios de realización de pruebas PCR para la detección del coronavirus. El importe de los gastos sanitarios subvencionables aumentó del 0 al 15 % del gasto total, por lo que estos gastos siguen siendo accesorios. El desembolso restante de fondos (1 500 millones EUR), inicialmente aplazado hasta que se resolviera el problema de absorción, se ejecutó en diciembre de 2022.

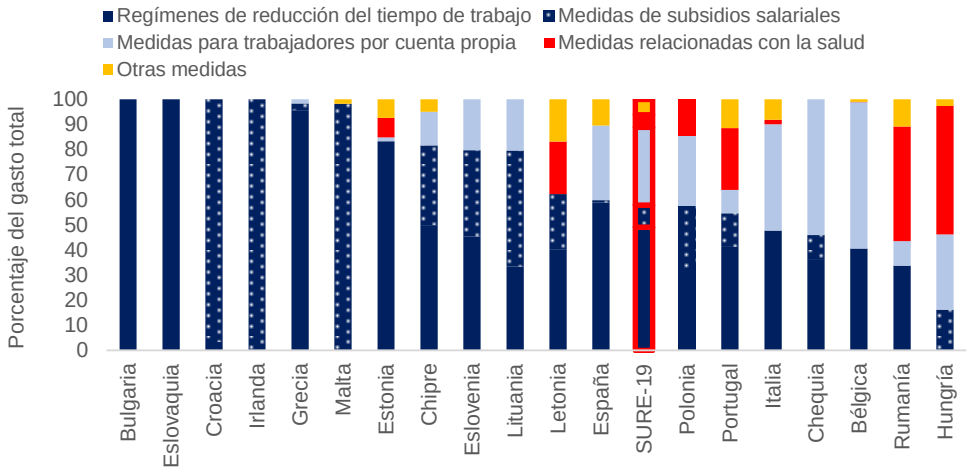
2.2. Medidas nacionales: regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares a las que apoya el SURE

La gran mayoría del gasto público total en medidas subvencionables por el SURE se destinó a los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y a «medidas similares», también para los trabajadores por cuenta propia. De hecho, casi la mitad (el 49 %) del gasto público total en medidas subvencionables por el SURE se destinó a los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, que dieciséis de los diecinueve Estados miembros financiaron utilizando el SURE. Otro 31 % se asignó a «medidas similares» para los trabajadores por cuenta propia[15]. El

[15] Esta estimación se basa en el análisis de la Comisión, que clasifica por tipo las medidas notificadas por los Estados miembros.

9 % se asignó a planes de subsidios salariales[16] y el 6 % del gasto total a «otras» medidas similares de apoyo al mantenimiento del empleo y a la protección de los ingresos de los trabajadores[17]. Solo el 5 % se destinó a medidas relacionadas con la salud, lo que confirma su carácter accesorio. Once Estados miembros solo utilizaron la ayuda financiera del SURE para financiar regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares (gráfico 5).

Gráfico 5. Gasto público en medidas subvencionables por el SURE por tipo de gasto



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*
Nota: para más detalles sobre el gasto de Hungría vinculado con la salud, véase el informe de marzo de 2021.

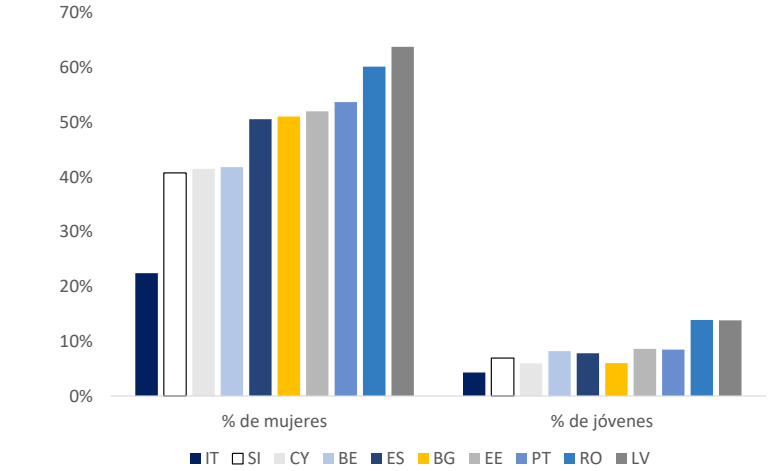
La participación de las mujeres y los jóvenes en el régimen de reducción del tiempo de trabajo aumentó durante la crisis de la COVID-19. Esto refleja, principalmente, el cambio en la composición sectorial del apoyo, que ha pasado de la industria manufacturera y la construcción a los servicios y la venta al por menor, es decir, sectores que emplean a una proporción relativamente mayor de mujeres y jóvenes (gráfico 6)[18].

En otoño de 2022 se concedió ayuda financiera adicional a ocho Estados miembros para diversas medidas. Este apoyo complementario se destinó a los gastos adicionales contraídos en 2021 —y, en algunos casos, hasta principios de 2022— en relación con las medidas de apoyo de emergencia ya apoyadas por el instrumento SURE. En concreto, los complementos abarcaban:

[16] Los planes de subsidios salariales son sistemas de mantenimiento del empleo similares a los de reducción del tiempo de trabajo, salvo que los pagos no se calculan en horas (no trabajadas), sino que corresponden a una cantidad a tanto alzado o a una proporción del salario total. En total, las medidas similares a los regímenes de reducción del tiempo de trabajo representan el 46 % del total de los gastos subvencionables por el SURE.
[17] Otras medidas similares incluyen, por ejemplo, las prestaciones por enfermedad, el permiso parental y la formación profesional vinculada a la reducción del tiempo de trabajo.
[18] Comisión Europea (2020): *Labour Market and Wage Developments in 2020* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en 2020», documento en inglés], capítulo 3, *Policy developments* [«Evolución legislativa»]. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=es. En Bélgica e Italia, por término medio, el porcentaje de mujeres participantes en los regímenes se duplicó a partir de marzo de 2020, mientras que el porcentaje de jóvenes trabajadores beneficiarios aumentó del 1,6 al 5,7 % en Italia y del 6,7 al 7,6 % en Bélgica. El porcentaje de mujeres y trabajadores jóvenes que se acogieron al régimen de reducción del tiempo de trabajo también fue elevado en Estonia, Letonia, Portugal y Rumanía.

- *Bulgaria:* la prórroga hasta junio de 2022 de un régimen de reducción del tiempo de trabajo concedido a las empresas que sufrieron una reducción de los ingresos de al menos un 30 % debido a la pandemia y que restringieron sus actividades entre el 13 de marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2020, manteniendo al mismo tiempo a sus empleados.
- *Chipre:* los gastos adicionales vinculados a la prórroga (hasta el tercer trimestre de 2021) del régimen de subsidios salariales en apoyo de las empresas que tuvieron que suspender (parcialmente) sus operaciones, los regímenes especiales para los sectores del alojamiento y el turismo, un régimen de subvenciones para los trabajadores por cuenta propia, así como el régimen de prestaciones por enfermedad para la COVID-19.
- *Chequia:* la prórroga en 2021 del régimen de reducción del tiempo de trabajo de emergencia (denominado «programa Antivirus») y de la ayuda de emergencia para los trabajadores por cuenta propia.
- *Grecia:* la prórroga del régimen de mantenimiento del empleo de emergencia (una prestación para los empleados del sector privado cuyo contrato había quedado suspendido) en 2021 y 2022 y de la subvención asociada que cubría las correspondientes cotizaciones a la seguridad social.
- *Croacia:* la prórroga de las dos medidas de apoyo existentes, a saber, un régimen de subsidios salariales para las empresas perjudicadas por la pandemia (hasta junio de 2022) y un régimen de reducción del tiempo de trabajo que apoyaba la reducción temporal del tiempo de trabajo (hasta diciembre de 2022).
- *Lituania:* la prórroga hasta junio de 2021 del régimen de mantenimiento del empleo que subvencionaba los costes salariales de los empleados durante los períodos de suspensión del empleo, y los regímenes de subvenciones para los trabajadores por cuenta propia.
- *Letonia:* el restablecimiento de las medidas de apoyo de emergencia (compensación por el tiempo de inactividad para los trabajadores, subsidios salariales para las empresas afectadas y prestaciones por enfermedad relacionadas con la COVID-19) en el período comprendido entre noviembre de 2020 y junio de 2021, así como algunos gastos adicionales para la ampliación de las medidas relacionadas con la salud.
- *Portugal:* la prórroga de un conjunto existente de medidas relacionadas con el mercado laboral y la salud (que se había ampliado mediante una Decisión de Ejecución del Consejo modificativa en enero de 2022) hasta finales de 2021 y marzo de 2022, respectivamente (estas últimas incluían el subsidio de aislamiento profiláctico y el apoyo excepcional a la reanudación de las actividades empresariales).

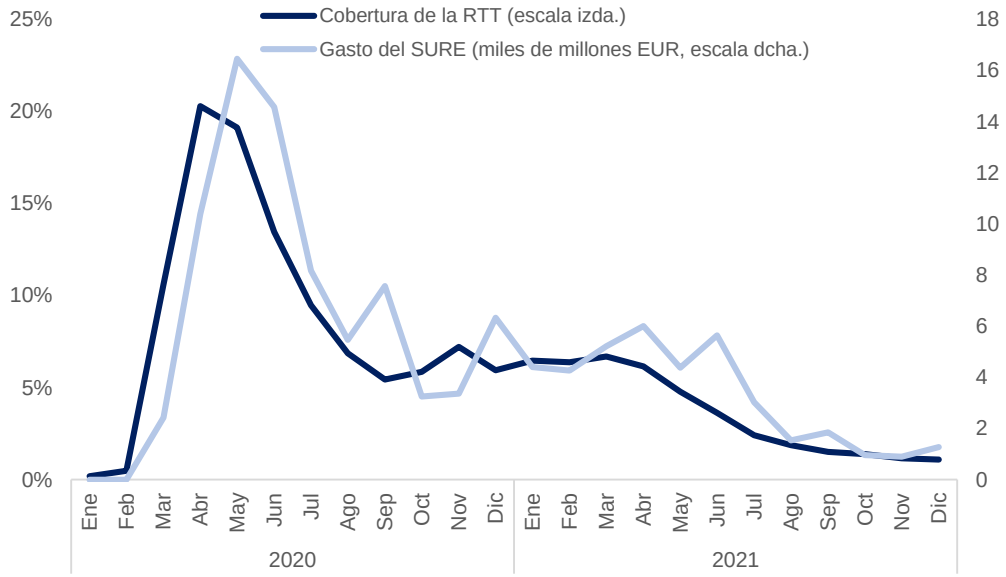
Gráfico 6. Porcentaje medio de mujeres y jóvenes (de quince a veinticuatro años) beneficiarios en los regímenes de reducción del tiempo de trabajo (2020/2021)

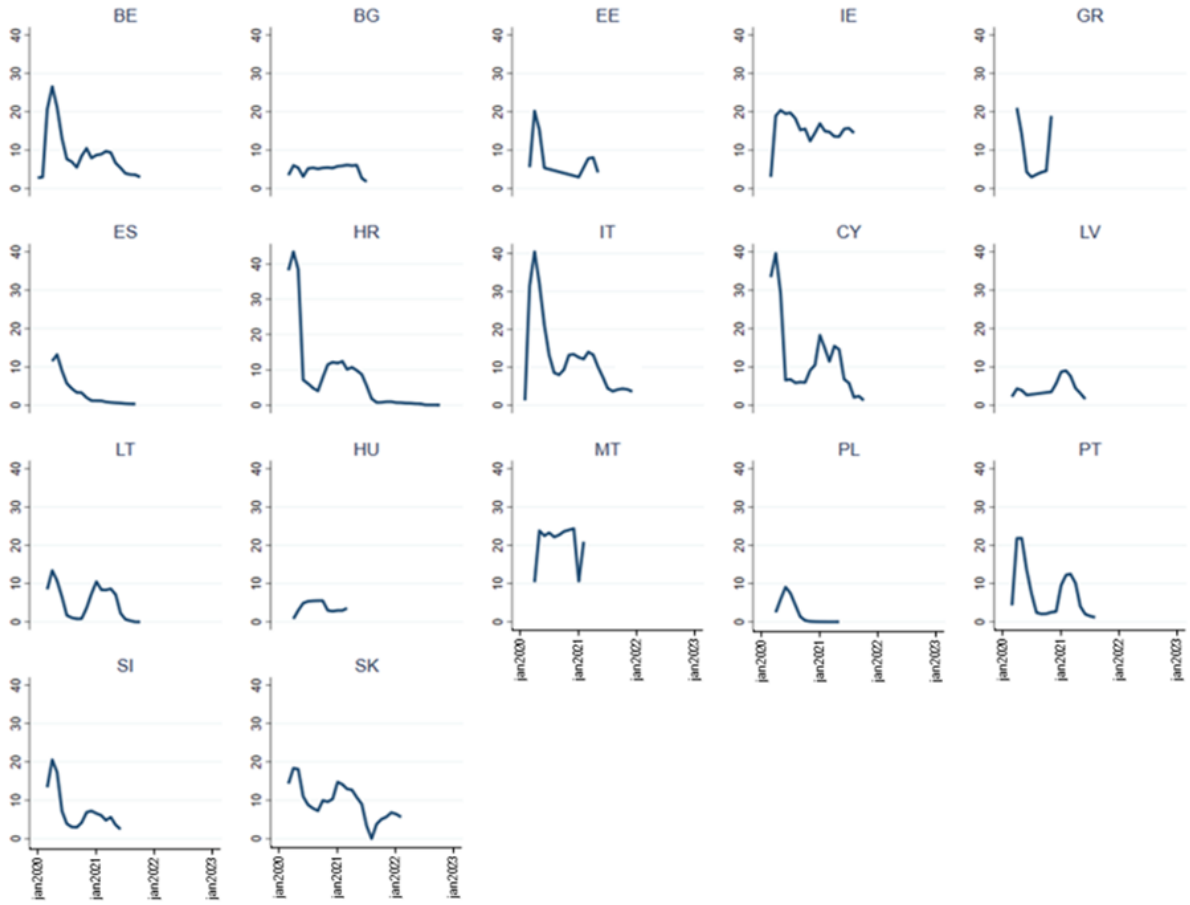


Fuente: *base de datos de políticas del mercado de trabajo 2020, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; recopilación de datos del COEM de 2020 y 2021*.
Nota: no se dispone de información para todos los países cubiertos por el SURE.

En la mayoría de los Estados miembros, el recurso al apoyo a la reducción del tiempo de trabajo continuó a lo largo de 2021, pero a un ritmo decreciente. En la mayoría de los Estados miembros, tras el primer pico de la primera ola de la pandemia en marzo y abril de 2020, el recurso a la reducción del tiempo de trabajo y a medidas similares de mantenimiento del empleo se estabilizó en el segundo semestre de 2020. A continuación, el uso de este tipo de regímenes disminuyó de forma progresiva a lo largo de 2021, en consonancia con la recuperación económica y el éxito en el despliegue de las campañas de vacunación. Algunos países registraron un segundo pico a finales de 2020 y principios de 2021.

Gráfico 7. Proporción de puestos de trabajo que se beneficiaron de medidas de mantenimiento del empleo (agregada y por Estado miembro)





Fuente: *Eurostat, informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*
Nota: no se dispone de datos relativos a Chequia ni a Rumanía. La disminución de la proporción de puestos de trabajo cubiertos en el segundo semestre de 2021 se debe, en parte, a la falta de datos disponibles en varios países.

La mayoría de los Estados miembros beneficiarios del SURE fueron eliminando gradualmente hasta mediados de 2022 sus medidas de emergencia para el mantenimiento del empleo. Aunque algunos países (Estonia, Eslovenia) ya habían retirado sus medidas de emergencia para el mantenimiento del empleo en el segundo semestre de 2020, la mayoría de ellos prorrogó su ayuda de emergencia hasta 2021 y, en algunos casos, hasta el primer semestre de 2022. Solo en dos países (Portugal y Croacia) la ayuda de emergencia permaneció disponible hasta finales de 2022.

Cuadro 3. Principales medidas de emergencia para el mantenimiento del empleo y su duración

Estado miembro	Tipo	Permanente/temporal	Reducción del tiempo de trabajo	Prestación de ayuda de emergencia hasta
BE	RTT	Permanente, con modificaciones temporales	0-100 %	Junio de 2022
BG	RTT	Temporal	50 o 100 %	Junio de 2022
CZ	RTT	Temporal	0-100 %	Febrero de 2022

EE	RTT	Temporal	0-100 %	Junio de 2020
IE	Subsidio salarial	Temporal	-	Agosto de 2020
EL	RTT	Temporal	50 o 100 %	Enero de 2022
ES	RTT	Permanente, con modificaciones temporales	0-100 %	Marzo de 2022
HR	Subsidio salarial + RTT	Temporal	0-100 %	Diciembre de 2022
IT	RTT	Permanente, con modificaciones temporales	0-100 %	Diciembre de 2021
CY	RTT	Temporal	0-100 %	Agosto de 2021
LV	RTT	Temporal	0-100 %	Junio de 2021
LT	Subsidio salarial + RTT	Temporal	0-100 %	Junio de 2021 / septiembre de
HU	-	-	-	-
MT	Subsidio salarial	Temporal	-	Mayo de 2022
PL	Subsidio salarial + RTT	Temporal	20-100 %	Septiembre de 2021
PT	RTT	Permanente, con modificaciones temporales	0-100 %	Septiembre de 2022
RO	RTT	Temporal	0-100 %	Mayo de 2022
SI	RTT	Temporal	50-100 %	Diciembre
SK	RTT	Temporal	0-100 %	Marzo de 2022

Nota: este cuadro se centra únicamente en los principales regímenes. Hungría contó con un régimen de reducción del tiempo de trabajo de emergencia durante la pandemia, que se financió con fondos estructurales europeos. Por lo tanto, no recibió asistencia financiera para ello en el marco del SURE. Irlanda sustituyó su plan de subsidios salariales por un régimen modificado similar que permaneció en vigor hasta mayo de 2022, pero no lo financió con el SURE.

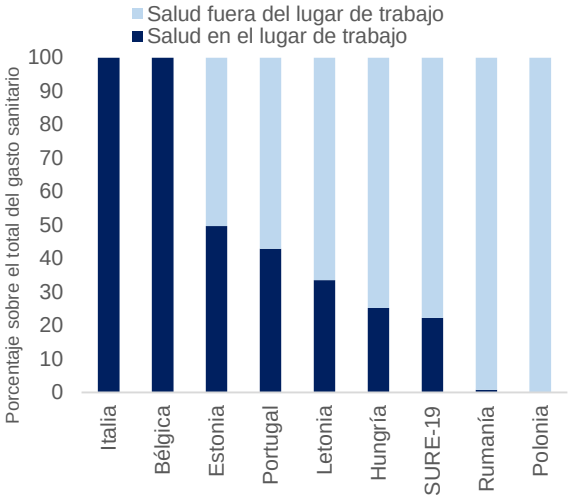
2.3. Medidas nacionales: medidas relacionadas con la salud apoyadas por el SURE

Se confirma el carácter accesorio de los gastos relacionados con la salud. Las medidas relacionadas con la salud supusieron solamente el 5 % del gasto total. Solo ocho de los diecinueve Estados miembros recurrieron al apoyo del SURE para financiar medidas relacionadas con la salud. El Reglamento SURE permite la financiación de *cualquier* medida sanitaria relacionada con la COVID-19, pero destaca *en particular* las adoptadas *en el lugar de trabajo*, que representan el 22 % de todo el gasto relacionado con la salud (gráfico 8)[19]. Se

[19] Véase el artículo 1 del Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020. Esta condición se explica con más detalle en el considerando 5: «Con el fin de mantener el objetivo central del instrumento previsto en el presente Reglamento y, por ende, su efectividad, las medidas relacionadas con la salud con el objetivo de dicho instrumento pueden referirse a las destinadas a reducir los riesgos laborales y garantizar la protección de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia en el lugar de trabajo y, en su caso, algunas otras medidas relacionadas con la salud».

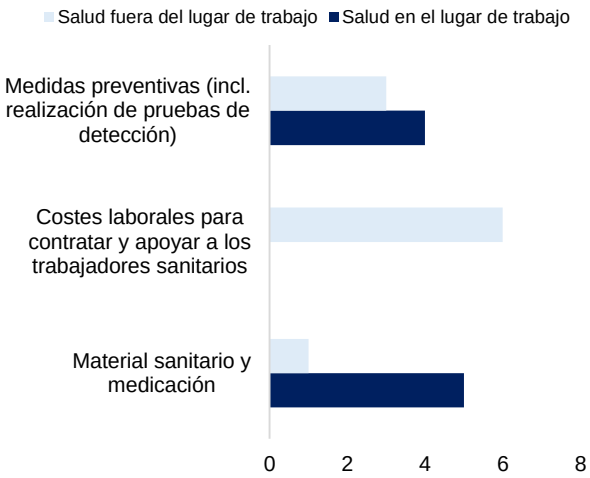
considera que las medidas adoptadas en el lugar de trabajo son principalmente aquellas que facilitan un retorno seguro al trabajo al reducir los riesgos laborales, también para los trabajadores sanitarios.

Gráfico 8. Porcentaje de gastos relacionados con la salud en el lugar de trabajo



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

Gráfico 9. Desglose de los tipos de medidas relacionadas con la salud (número de Estados miembros afectados)



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*
Nota: Portugal y Rumanía se contabilizan dos veces, ya que cuentan, respectivamente, con medidas preventivas y material sanitario y con medidas de medicación tanto dentro como fuera del lugar de trabajo.

El instrumento SURE se utilizó para financiar varios tipos de medidas relacionadas con la salud, proporcionando ayuda de emergencia al sector sanitario y facilitando un retorno más rápido a la actividad en varios Estados miembros. A sugerencia del TCE, los servicios de la Comisión han examinado más a fondo los efectos de las medidas relacionadas con la salud financiadas por el SURE. Las medidas relacionadas con la salud apoyadas pueden dividirse en tres categorías: i) medidas preventivas contra la COVID-19, ii) costes laborales adicionales para contratar y apoyar a los trabajadores sanitarios que operan en condiciones muy difíciles, y iii) material sanitario y medicamentos. El gráfico 9 muestra que la popularidad de cada categoría de medidas fue en general similar en todos los Estados miembros. Estas medidas, que se detallan a continuación, se aplican tanto dentro como fuera del lugar de trabajo.

- *Medidas preventivas:* estas medidas (que son distintas de los equipos de protección individual) tienen por objeto reducir los riesgos laborales y garantizar un regreso seguro al trabajo. Algunos ejemplos *en el lugar de trabajo* son la formación en materia de higiene (Bélgica), la realización de pruebas de detección del coronavirus al personal de residencias y guarderías (Portugal), así como créditos fiscales para pequeñas empresas y organizaciones sin ánimo de lucro a fin de desinfectar los lugares de trabajo (Italia). Las medidas preventivas *fuera del lugar de trabajo* se refieren principalmente a la financiación de los gastos relacionados con las pruebas de diagnóstico de la COVID-19 en el conjunto de la población. El aumento de la capacidad de los laboratorios para realizar pruebas durante la pandemia también fue fundamental para mantener las

operaciones clínicas y levantar los confinamientos y las medidas de distanciamiento social. En la UE, la secuenciación genómica se multiplicó por 15 en 2021 en comparación con 2020, lo que hizo que el porcentaje de pruebas positivas secuenciadas pasara de menos del 1 % en 2020 a una media del 7 % en 2021[20].

- *Costes laborales adicionales para contratar y apoyar a los trabajadores sanitarios:* de todas las medidas adoptadas *fuera del lugar de trabajo*, los costes laborales adicionales de los trabajadores sanitarios (principalmente bonificaciones) fueron el tipo más popular. Por ejemplo, Estonia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal y Rumanía utilizaron los fondos disponibles en el marco del SURE para proporcionar bonificaciones al personal sanitario o contratar personal adicional. Durante la pandemia, el aumento de la capacidad de cuidados intensivos, que requiere mucha mano de obra, fue de vital importancia, ya que el aumento de la ocupación de los cuidados intensivos se ha asociado a un aumento de la mortalidad[21].
- *Material sanitario y medicación:* los fondos de SURE también se utilizaron para financiar equipos de protección individual y equipos de desinfección en lugares de trabajo y hospitales (Estonia, Letonia, Hungría y Portugal) así como para el despliegue de vacunas (Rumanía), que fue clave para limitar el número de muertes y volver a la normalidad.

2.4. Cobertura del SURE en términos de empleo y empresas

La Comisión ha confirmado la alta calidad de las cifras de cobertura comunicadas por los Estados miembros. La Comisión proporcionó orientaciones y los Estados miembros se esforzaron por mejorar la calidad de la cobertura notificada para 2020, 2021 y 2022 a través de las cinco series de informes[22]. Nueve de los diecinueve Estados miembros han confirmado que la información se basa plenamente en datos administrativos y se ajusta a las orientaciones facilitadas por la Comisión[23]. En el caso de otros ocho Estados miembros, se considera que dicha información se basa principalmente en datos administrativos. Solo dos Estados miembros señalaron que los datos notificados debían considerarse como las mejores estimaciones disponibles hasta que se conozca toda la información. Esto dota de una confianza sustancial a las estimaciones de cobertura aquí presentadas y aborda una de las observaciones del TCE sobre el uso de estimaciones en lugar de datos definitivos.

Se calcula que, en 2020, el SURE brindó apoyo a 31,5 millones de personas y a más de 2,5 millones de empresas. Esto representa casi un tercio del empleo total y más de una cuarta

[20] Véase OCDE (2022), *Health at a glance* [«La salud, de un vistazo», documento en inglés].

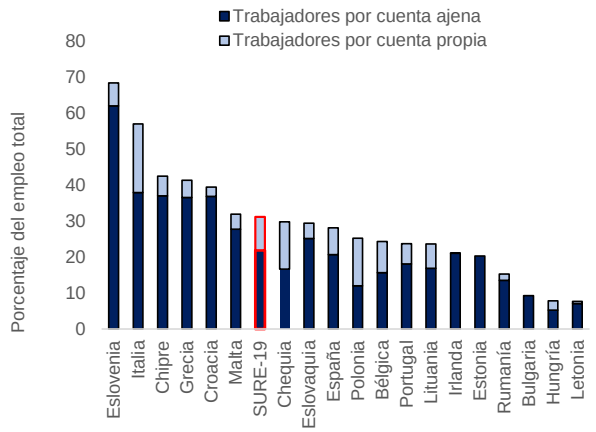
[21] Véase, por ejemplo, Bravata *et al*. (2021), *Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France* [«Impacto de los traslados a la UCI en la tasa de mortalidad de los pacientes con COVID-19: información extraída de una base de datos nacional exhaustiva en Francia», artículo publicado en inglés].

[22] Por construcción, la información sobre el número de trabajadores y empresas exigía que los Estados miembros llevaran a cabo un seguimiento de cada beneficiario de cada medida apoyada por el SURE en las bases de datos administrativas sobre el sistema de seguridad social y también mediante la información recopilada a través de las agencias públicas de empleo. Este proceso implicó la recopilación de una enorme cantidad de información y exigió tiempo para llevar a cabo verificaciones a fin de evitar la doble contabilización, por ejemplo, cuando una misma persona se beneficia de dos tipos de medidas apoyadas por SURE o presenta una solicitud para una medida de apoyo varias veces en un mismo año de manera discontinua.

[23] El cómputo de los trabajadores por cuenta propia y de los asalariados que trabajan para aquellos no se armonizó plenamente en todos los Estados miembros que cuentan con sistemas estadísticos y jurídicos diferentes.

parte de las empresas de los diecinueve Estados miembros beneficiarios[24]. En la estimación del empleo se incluye aproximadamente a 22 250 000 trabajadores por cuenta ajena y 9 250 000 trabajadores por cuenta propia. En los gráficos 10 y 11 figura un desglose de la cobertura del SURE por Estado miembro. Estas estimaciones no incluyen a las personas que han recibido apoyo solo a través de medidas relacionadas con la salud en el marco del SURE y, por lo tanto, podrían considerarse conservadoras[25].

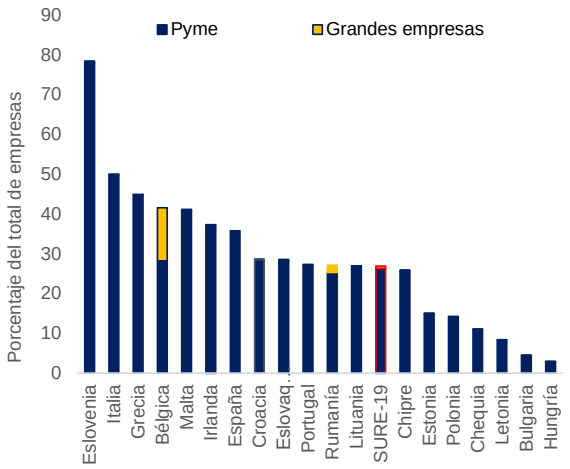
Gráfico 10. Trabajadores cubiertos por el SURE en 2020 (porcentaje del empleo total)



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

Nota: las cifras de cobertura y de empleo total son las comunicadas por los Estados miembros.

Gráfico 11. Empresas cubiertas por el SURE en 2020 por tamaño (porcentaje del total de empresas)



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

Nota: el total de empresas excluye a las empresas sin empleados. Son pymes las empresas que tienen menos de 250 empleados y grandes empresas las que tienen más de 250.

Las pymes fueron las principales beneficiarias de las ayudas del SURE. La pandemia provocó un cambio en el uso de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo por parte de las grandes empresas antes de la COVID-19, para incluir también a las pequeñas y medianas empresas, que representan la mayor parte de las empresas cubiertas por el SURE (gráfico 11)[26]. El SURE prestó apoyo al 29 % de las pymes de todos los Estados miembros beneficiarios, por término medio (gráfico 12). Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo se adoptaron

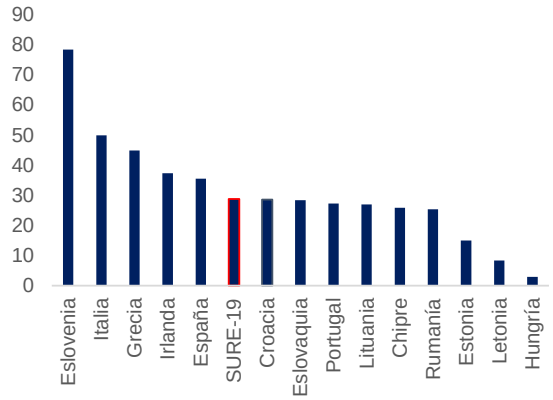
[24] Estas cifras corresponden a las personas y empresas que, en algún momento, se han acogido a regímenes de reducción del tiempo de trabajo o a medidas similares a las que apoya el SURE. Los denominadores se basan en los cuadros de información presentados por los Estados miembros. El número total de empresas comprende empresas con al menos un empleado. El porcentaje de empresas cubiertas se ha reducido en comparación con el cuarto informe debido principalmente a la presentación de datos administrativos definitivos por parte de Polonia.

[25] Además, en algunos Estados miembros se produjo un solapamiento significativo entre los beneficiarios de la ayuda de diferentes medidas, para el que no pudieron realizarse ajustes adecuados. En tales casos, se pidió a los Estados miembros que comunicaran únicamente la cobertura de las medidas de mayor envergadura para evitar el doble cómputo. Por tanto, la cobertura real puede ser aún mayor.

[26] Comisión Europea (2020): *Labour Market and Wage Developments in 2020* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en 2020», documento en inglés], capítulo 3, *Policy developments* [«Evolución legislativa»]. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=es. En el segundo informe sobre el SURE se puede consultar más información al respecto.

principalmente en los sectores de los servicios y el comercio al por menor. No obstante, la industria manufacturera recibió alrededor de un 14 % del gasto del SURE. Los sectores con mayor proporción de gasto según los últimos informes fueron: i) servicios de hostelería, ii) comercio al por mayor y al por menor, y iii) industria manufacturera (gráfico 13). Muchos Estados miembros también han previsto en sus respectivas decisiones de ejecución del Consejo ayudas a otros sectores, como el sector cultural, a través de medidas específicas.

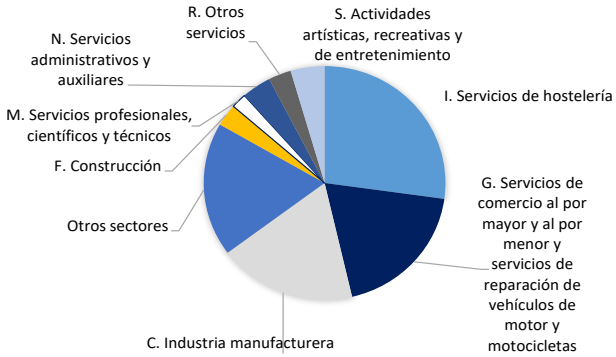
Gráfico 12. Pymes cubiertas por el SURE en 2020 (porcentaje del total de pymes)



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

Nota: Polonia no informó sobre el tamaño de las empresas, mientras que Bélgica y Chequia no facilitaron datos sobre el número total de pymes. Las pymes son las empresas que tienen menos de 250 empleados.

Gráfico 13. Cobertura sectorial del SURE



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

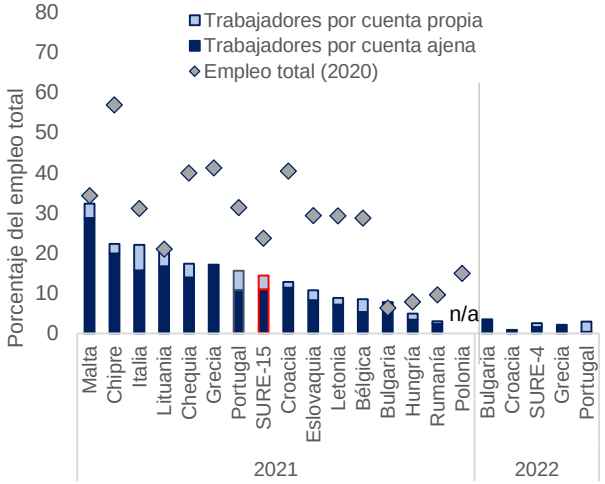
Nota: este gráfico indica el porcentaje medio de gasto en los tres sectores que más se beneficiaron del SURE en cada Estado miembro. Cuando no se menciona un sector, suponemos que recibe una parte del gasto residual que es proporcional a la masa salarial total del sector en la economía. Este es también el caso de Portugal, que no informó sobre la cobertura sectorial. Además, cuatro Estados miembros no informaron sobre los porcentajes de gasto destinados a los tres sectores principales: suponemos que el sector más grande obtiene el 50 %, el segundo el 25 % y el tercero el 15 % del gasto total. Estas cifras corresponden a las medias de los Estados miembros que notificaron los porcentajes de gasto.

En 2021, sobre todo en el primer semestre del año, cuando la pandemia siguió causando estragos, el SURE prestó apoyo a unos 9 millones de personas y a más de 900 000 empresas. Estas cifras incluyen casi 6,75 millones de trabajadores por cuenta ajena y 2,25 millones de trabajadores por cuenta propia, lo que representa en torno al 15 % del empleo total y de las empresas de los quince Estados miembros beneficiarios que siguieron utilizando SURE en 2021 (gráficos 14 y 15)[27]. El dato ha aumentado desde el informe anterior, ya que, tras los pagos complementarios concedidos en otoño de 2022, Chequia y Croacia utilizaron el SURE para financiar gastos en 2021, tras haber agotado su préstamo en 2020. La recuperación desigual en 2021 hizo que las medidas de apoyo económico siguieran siendo necesarias en varias etapas a lo

[27] No se incluyen aquí los Estados miembros que gastaron toda la ayuda financiera del SURE en 2020, a saber: Estonia, España, Irlanda y Eslovenia. Sin embargo, muchos de estos Estados miembros mantuvieron o adaptaron las medidas pertinentes y las financiaron a través de otras fuentes.

largo del año. Como se observa en el gráfico 1, estas se concentraron en el primer semestre de 2021 y se redujeron a medida que la repercusión económica y sanitaria de la pandemia disminuía más adelante en el año debido a las vacunas y otras adaptaciones económicas.

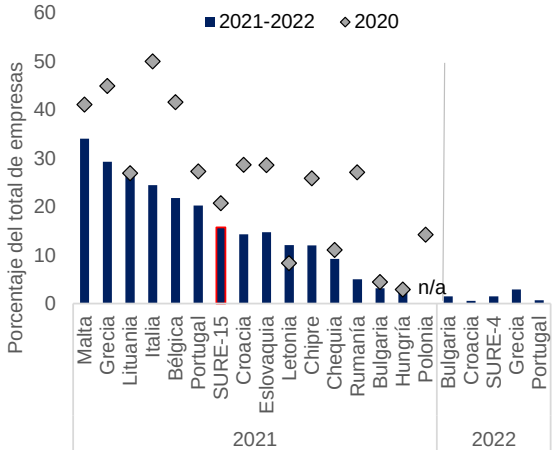
Gráfico 14. Trabajadores cubiertos por el SURE en 2021 y 2022 (porcentaje del empleo total)



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

Nota: no se muestran los Estados miembros que gastaron toda la ayuda financiera del SURE en 2020. En 2022 no se incluyen los Estados miembros que gastaron la ayuda del SURE hasta finales de 2021. No disponible (n. d.) se refiere a los Estados miembros que no comunicaron la cobertura para el año en cuestión.

Gráfico 15. Empresas cubiertas por el SURE en 2021 y 2022 (porcentaje del total de empresas)



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

Nota: el total de empresas excluye a las empresas sin empleados. No disponible (n.º d.) se refiere a los Estados miembros que no comunicaron la cobertura para 2021 o 2022.

En 2022, se estima que el SURE apoyó a unas 350 000 personas y a más de 40 000 empresas, en consonancia con la disminución de los gastos relacionados con el SURE. El primero de estos datos se refiere a unos 220 000 trabajadores por cuenta propia y a 130 000 por cuenta ajena. La cifra ha aumentado desde el cuarto informe debido a los complementos concedidos en otoño de 2022; Bulgaria, Portugal, Grecia y Croacia utilizaron la ayuda financiera del SURE en 2022, por lo que las cifras de cobertura de 2022 han aumentado (gráfico 14). Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros dejaron de utilizar el SURE en 2022. Solo cuatro Estados miembros utilizaron el SURE para financiar medidas en 2022, y otros nueve financiaron medidas subvencionables por el SURE a través de otras fuentes.

III. ANÁLISIS DE LAS REPERCUSIONES DEL SURE

Esta sección ofrece una evaluación actualizada de las repercusiones del SURE en el desempleo, la economía real y los pagos en concepto de intereses en los Estados miembros beneficiarios. El objetivo del SURE era ayudar a los Estados miembros a mantener el empleo de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia durante la pandemia de COVID-19 y, de esa manera, proteger las rentas del trabajo. Esto, a su vez, tenía por objeto facilitar una rápida

recuperación económica una vez que se levantaran las restricciones asociadas a la pandemia. En esta sección se evalúan estas repercusiones, actualizando y ampliando el análisis presentado en los informes semestrales anteriores. Se añaden los resultados de un modelo macroeconómico de la Comisión, que respalda las conclusiones anteriores. En general, los resultados son de carácter informativo y sugieren que SURE tuvo efectos positivos.

3.1. Estimación de las repercusiones del SURE en 2020: mitigación del efecto de la pandemia en su momento álgido

El importante papel del SURE en 2020, en particular al evitar un aumento del desempleo, está claramente respaldado por pruebas. Si bien la exactitud de las estimaciones cuantitativas se ve afectada por problemas metodológicos, las diversas pruebas que se muestran a continuación —y que utilizan metodologías diferentes— apuntan en la misma dirección. [28] En primer lugar, los regímenes nacionales apoyados por el SURE tuvieron una repercusión significativa en términos de reducción del desempleo en el momento álgido de la pandemia. En segundo lugar, el SURE fomentó el establecimiento de regímenes nacionales generosos para mantener el empleo.

3.1.1. El SURE facilitó el mantenimiento del empleo, evitando un fuerte aumento del desempleo y la desigualdad

El aumento del desempleo, en 2020, en los Estados miembros beneficiarios fue significativamente inferior a lo esperado. Históricamente, una caída del PIB normalmente da lugar a un aumento significativo del desempleo. Sin embargo, las medidas políticas rápidas y de gran envergadura adoptadas en 2020 para hacer frente a la crisis de la COVID-19, entre ellas la creación del SURE, atenuaron la repercusión de la caída de la producción sobre el desempleo. En consecuencia, el aumento del desempleo fue inferior al esperado en la mayoría de los países (gráficos 16 y 17)[29].

[28] En primer lugar, es difícil concebir una hipótesis «contrafactual» de los resultados del mercado de trabajo en ausencia del SURE: dado que este instrumento solamente proporcionó una segunda línea de defensa contra el desempleo mediante la financiación de medidas nacionales, es difícil disociar el efecto del propio SURE del de las medidas nacionales. En segundo lugar, la relación entre la producción y el empleo se ve afectada por una amplia gama de factores, entre ellos el SURE. Otros factores están relacionados con el hecho de que la población no pudo buscar activamente un empleo o se vio desincentivada a hacerlo debido al cierre de amplios sectores de la economía. En el recuadro sobre simulaciones de modelos se mencionan además otras salvedades adicionales.

[29] Las publicaciones especializadas en el ámbito económico denominan «ley de Okun» a la correlación entre los cambios en el crecimiento económico y el desempleo. Para más detalles, véase Comisión Europea (2021), *Informe trimestral sobre la zona del euro, sección III, vol. 20, n.º 2*.

Gráfico 16. Variaciones reales y previstas de la tasa de desempleo en SURE-19 en 2019 y 2020

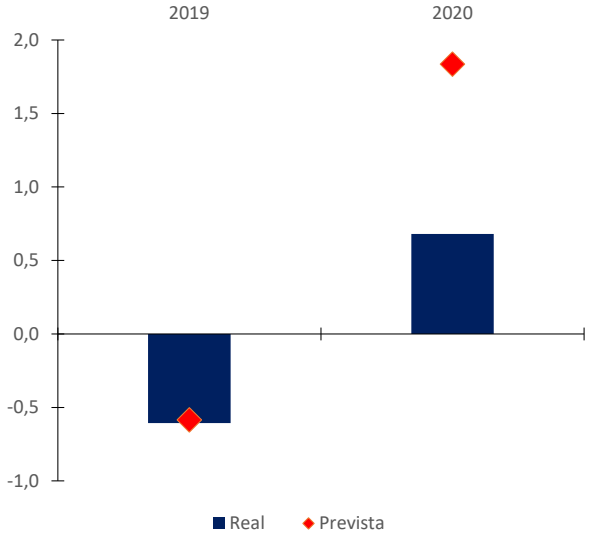
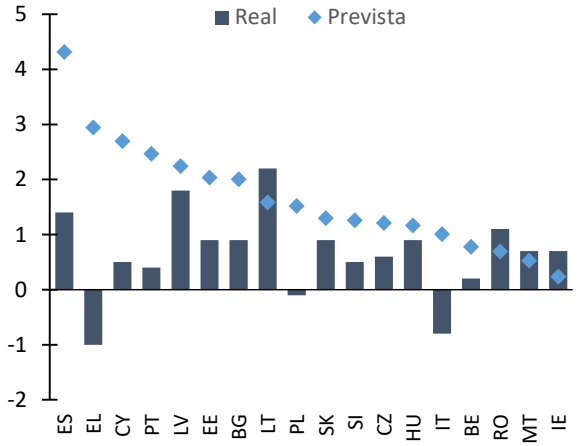


Gráfico 17. Variaciones reales y previstas de la tasa de desempleo por Estado miembro beneficiario en 2020



Fuente: *AMECO y cálculos propios.*

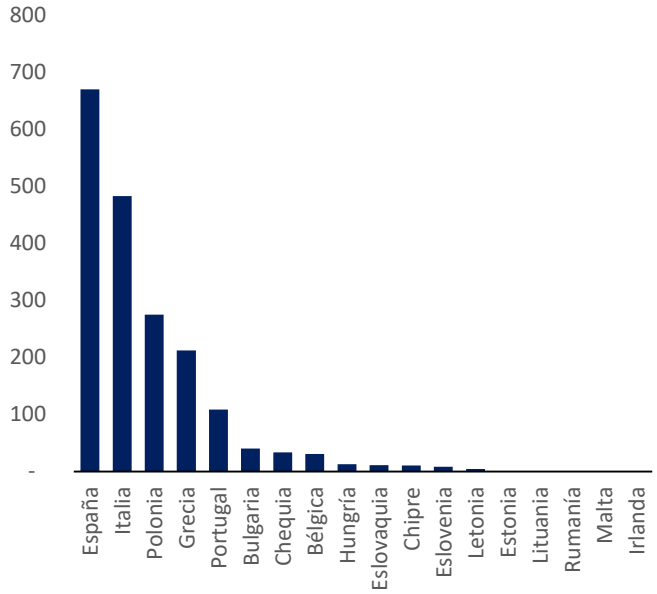
Nota: eje y: la variación prevista de las tasas de desempleo corresponde a las predicciones derivadas de un modelo de regresión con datos de panel para los Estados miembros beneficiarios (gráfico 16) y un modelo de regresión específico por país (gráfico 17) para el período 1999-2019. El análisis se basa en el enfoque de la ley de Okun, en el que la variable dependiente es la variación de la tasa de desempleo y la variable independiente es la tasa de crecimiento del PIB real. La especificación controla las características específicas por país (no variables en el tiempo) del mercado de trabajo a través de efectos fijos por país y los factores comunes a la muestra a través de efectos fijos en el tiempo. Los resultados parecen sólidos al utilizar variables independientes adicionales, como la legislación de protección del empleo y la variación de la tasa de actividad. La especificación controla la endogeneidad de la producción utilizando un estimador del método de los momentos generalizado («GMM», por sus siglas en inglés) de primera diferencia. Croacia no está incluida por razones de disponibilidad de datos.

Las medidas de apoyo normativo adoptadas, en particular el SURE, evitaron de manera efectiva que alrededor de 1,5 millones de personas se quedaran sin empleo. El uso generalizado de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas similares explica en parte el moderado aumento del desempleo en comparación con la caída de la producción. Esta prevención del desempleo permitió que en torno a 1,5 millones de personas conservaran su empleo en 2020 en los Estados miembros beneficiarios del SURE[30]. El gráfico 18 muestra un desglose de los puestos de trabajo que se calcula que se consiguió mantener por Estado miembro. Otras simulaciones ilustrativas realizadas por la Comisión (véase el recuadro 2) sugieren que los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo financiados por el SURE salvaron hasta un millón de puestos de trabajo solo en la zona del euro. Esto indica que estos regímenes apoyados por el SURE representaron probablemente una parte significativa del total de 1,5 millones de puestos de trabajo que se logró mantener en los diecinueve Estados miembros beneficiarios de este instrumento. La repercusión positiva del SURE se ve respaldada por el hecho de que cuanto mayor fue el importe recibido por cada Estado miembro a través del SURE

[30]La cifra de 1,5 millones es el punto medio de los resultados derivados de las metodologías utilizadas en los gráficos 16 y 17. La regresión con datos de panel mostrada en el gráfico 16 y la regresión específica por país del gráfico 17 dan lugar a estimaciones de 1,35 millones y 1,9 millones de puestos de trabajo conservados, respectivamente.

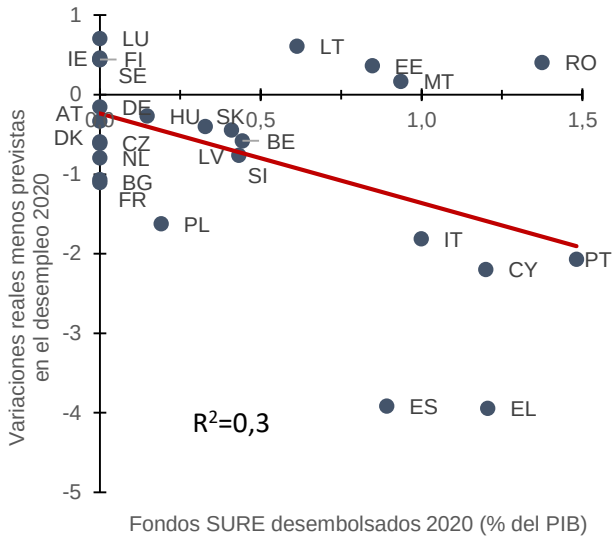
en 2020, más moderado fue el aumento del desempleo en comparación con los niveles históricos (gráfico 19). Al mismo tiempo, algunos Estados miembros no beneficiarios del instrumento (como Francia o los Países Bajos) no pudieron aprovechar su situación financiera y sus condiciones de financiación favorables para poner en marcha regímenes de mantenimiento del empleo igualmente importantes.

Gráfico 18. Estimación de puestos de trabajo conservados por Estado miembro en 2020 (miles)



Fuente: *AMECO y cálculos propios.*
Nota: la estimación de los puestos de trabajo conservados se deriva de la diferencia entre la variación real y la prevista de la tasa de desempleo, multiplicada por la población activa de 2020. Parte de la base de que la población activa real y prevista es la misma. Para algunos países, la estimación es cero, ya que la variación real de la tasa de desempleo fue superior a la prevista por el modelo. La variación prevista de las tasas de desempleo corresponde a la predicción derivada de un modelo de regresión específico por país, expuesta en el gráfico 17.

Gráfico 19. Relación entre la variación de la tasa de desempleo y la financiación del SURE desembolsada en 2020

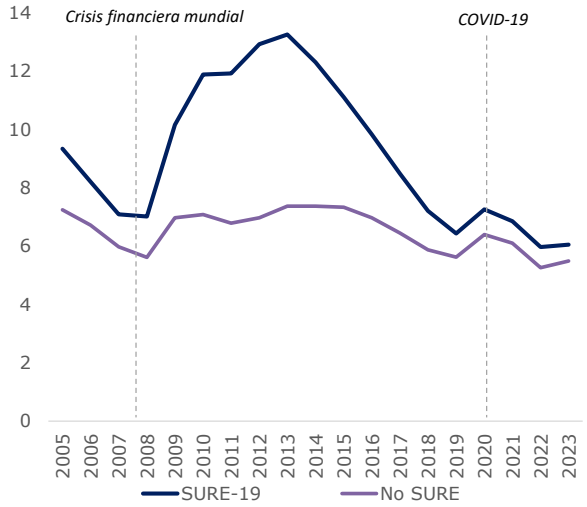


Fuente: *AMECO y cálculos propios.*
Nota: eje y: el cambio previsto en las tasas de desempleo se deriva del modelo de regresión específico por país que se explica en la nota al gráfico 17.

El SURE también contribuyó a evitar un aumento de la desigualdad en el mercado laboral entre los Estados miembros. El SURE parece haber evitado un fuerte aumento del desempleo en los países que habían sufrido más daños en el mercado laboral durante la crisis financiera mundial. En primer lugar, el aumento de la tasa media de desempleo en los beneficiarios del SURE siguió muy de cerca al de los no beneficiarios tras la crisis de la COVID-19. Esto contrasta con las consecuencias de la crisis financiera mundial, cuando el desempleo medio entre los beneficiarios del SURE aumentó sustancialmente en comparación con los no beneficiarios (gráfico 20). En segundo lugar, la dispersión de las tasas de desempleo entre los beneficiarios del SURE ha disminuido notablemente desde la pandemia de COVID-19, convergiendo gradualmente a la menor dispersión experimentada por los no beneficiarios del SURE (gráfico 21). También cabe destacar que, aunque se espera que la mejora de la tasa media de desempleo

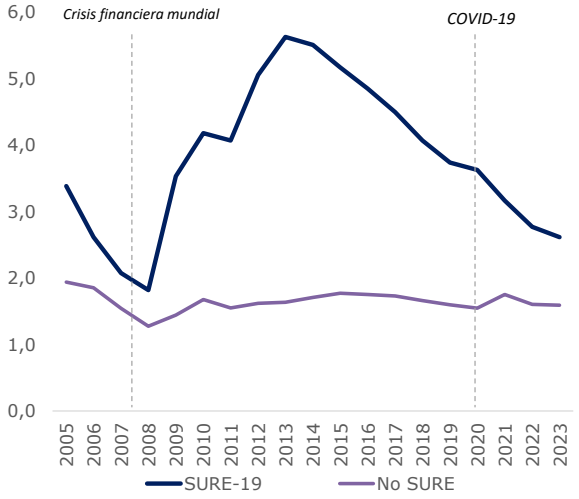
se detenga en 2023, se prevé que su dispersión entre los beneficiarios del SURE siga disminuyendo. Esta reducción de la desigualdad en el desempleo es la imagen opuesta de lo que se experimentó en la crisis financiera mundial. Este resultado también sugiere que los beneficiarios del SURE fueron los Estados miembros cuyos mercados laborales más necesitaban el instrumento.

Gráfico 20. Evolución de la tasa media de desempleo entre los Estados miembros beneficiarios del SURE y no beneficiarios del SURE



Fuente: *AMECO (previsiones de la primavera de 2023).*
Nota: «SURE-19» se refiere a los diecinueve Estados miembros de la UE a los que se les concedió la ayuda del SURE. «No beneficiarios del SURE» se refiere a los ocho Estados miembros de la UE restantes.

Gráfico 21. Dispersión histórica de la tasa de desempleo en los Estados miembros beneficiarios del SURE y no beneficiarios del SURE



Fuente: *AMECO (previsiones de la primavera de 2023).*
Nota: La dispersión se refiere a la desviación estándar de la tasa de desempleo de los Estados miembros beneficiarios y no beneficiarios del SURE, que se calcula para cada año.

El éxito de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo durante la pandemia también ha sido confirmado por investigaciones externas. Una investigación llevada a cabo por el Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS) sobre la adopción de regímenes de mantenimiento del empleo mostró un aumento sustancial de dicha adopción en comparación con lo ocurrido durante la Gran Recesión[31]. El factor que más favoreció la adopción fue la financiación pública de la totalidad del régimen. La existencia de un régimen antes de la crisis también aumentó significativamente la utilización de estos. La citada investigación mostró además que, a mayor salario y mayor cobertura (por ejemplo, para los trabajadores no convencionales), mayor fue el nivel de adopción. Las conclusiones aportan pruebas adicionales que confirman que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo financiados por el SURE consiguieron mitigar los

[31] Véase Corti, F., Ounnas, A. y Ruiz de la Ossa, T. (2023). *Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison* [«Regímenes de mantenimiento del empleo entre las crisis de la Gran Recesión y la COVID-19. ¿Afecta el diseño institucional a su adopción? Una comparativa internacional en la EU-27», artículo publicado en inglés]. *CEPS in-depth analysis* («Análisis en profundidad del CEPS»). Enero de 2023 – 02. Esta investigación recibió financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE.

efectos de la COVID-19. En el recuadro 1 se detallan algunos ejemplos más de investigaciones nacionales sobre la eficacia de los regímenes de los Estados miembros.

Recuadro 1. Pruebas existentes sobre la eficacia de los regímenes nacionales apoyados por el SURE

Las pruebas existentes sobre la eficacia de las medidas de apoyo de emergencia adoptadas por los Estados miembros en respuesta a la crisis de la COVID-19 siguen siendo bastante limitadas. Un estudio reciente realizado por el Centro de Estudios Políticos Europeos ha demostrado que la comprensión de las diferencias transnacionales en la aplicación de las políticas de conservación del empleo puede ser importante para su eficacia. Dicho estudio pone de manifiesto que la expansión y el uso creciente de las políticas de mantenimiento del empleo están relacionados con el diseño de estas políticas. Una cobertura más amplia, unos salarios de sustitución más elevados y una financiación pública más generosa están relacionados positivamente con las tasas de adopción[32]. En este recuadro se ofrece un breve resumen de los datos disponibles sobre los regímenes nacionales en algunos Estados miembros que se han beneficiado de la ayuda del SURE.

En **Eslovenia** se llevaron a cabo dos programas principales a escala nacional para prevenir el desempleo: un «subsidio a tiempo parcial» que cubría una parte de los costes salariales de los trabajadores cuya semana de trabajo se vio reducida; y un régimen de compensación salarial y costes de formación para los trabajadores cuyo contrato había sido suspendido temporalmente. Durante el período cubierto por la medida, solo el 3 % de las 1 850 empresas apoyadas abandonaron su actividad. Los datos del registro de empleo de junio de 2021 indican que el 7,3 % de los trabajadores de las empresas apoyadas habían perdido sus puestos de trabajo tras la finalización de las medidas, mientras que el 92,7 % los conservaban[33].

En **Grecia** se introdujeron varias medidas para mitigar la crisis del empleo provocada por la pandemia; en particular, se prohibieron los despidos en los sectores más afectados y se condicionó el apoyo a los ingresos al mantenimiento del empleo. El análisis (basado en una estimación de diferencias en diferencias) de los efectos de la pandemia de COVID-19 en el empleo y de la correspondiente respuesta estratégica del Gobierno muestra que el desempleo no aumentó de manera sustancial, principalmente gracias a las medidas de mantenimiento del empleo. Al mismo tiempo, el empleo estacional (principalmente en el sector turístico) disminuyó significativamente debido al confinamiento en comparación con las tendencias registradas en años anteriores. Esto dio lugar a un aumento limitado del desempleo, que podría atribuirse a la perturbación de la dinámica estacional, ya que el confinamiento coincidió con el pico de la contratación estacional. Las tendencias de contratación no recuperaron los niveles anteriores a la pandemia hasta el primer trimestre de 2021[34].

La comparación de los efectos de la crisis ocasionada por la pandemia en el empleo y la intervención gubernamental en los **Estados bálticos** arroja luz sobre la heterogeneidad en la aplicación y la eficiencia de las diversas medidas. Las medidas de mantenimiento del empleo limitaron significativamente el aumento del desempleo. Sin embargo, hay pruebas de que los diversos tipos de programas de mantenimiento del empleo (regímenes de reducción del tiempo de trabajo, regímenes de suspensión de contratos y subsidios salariales) pueden haber tenido distintos grados de eficacia en Estonia, Letonia y Lituania (Foresight Centre, 2020)[35].

[32] *Ibid*.

[33] Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj. (2022). *Analiticna podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajsanega delovnega casa v Sloveniji*.

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M., Tzimas, G. (2023). *The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece* [«Efecto a corto plazo del confinamiento impuesto por la pandemia de 2020 en el empleo en Grecia», artículo publicado en inglés]. *Empirical Economics* [«Economía empírica»], https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2.

[35] Foresight Centre. (2020). *A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States* [«Un análisis comparativo de las implicaciones socioeconómicas de la pandemia de coronavirus (COVID-19) en los Estados bálticos», documento en inglés].

3.1.2 El instrumento SURE apoyó al mercado laboral a través de varios canales

El SURE creó valor añadido fomentando la confianza en la economía y animando a los Estados miembros a establecer regímenes de reducción del tiempo de trabajo ambiciosos y de amplio alcance a escala nacional. Evaluar las «repercusiones adicionales» del SURE en comparación con las medidas nacionales no es tarea fácil. Los datos basados en encuestas facilitados en informes anteriores confirman la repercusión específica del SURE, a saber, la mejora de la confianza en toda la UE, el apoyo y el fomento por parte de la UE del uso de regímenes de reducción del tiempo de trabajo en el contexto específico de la pandemia de COVID-19 y la posibilidad de que los Estados miembros gastaran más de lo que podrían hacer de otro modo en medidas de apoyo al empleo en respuesta a los confinamientos provocados por la pandemia y otras restricciones de la actividad económica.

En primer lugar, el SURE ayudó a aumentar la confianza general en la capacidad de la UE para responder eficazmente a una crisis sin precedentes. La respuesta estratégica de la UE a la COVID-19 fue triple: i) una flexibilización del marco regulador, que incluyó las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII y CRII+), el marco de ayudas estatales y la activación de la cláusula general de salvaguardia para la política presupuestaria; ii) un mecanismo de apoyo financiero (el instrumento SURE y el Fondo de Garantía Paneuropeo para las empresas); y iii) el anuncio del instrumento Next Generation EU[36]. Esta respuesta complementó el apoyo proporcionado a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en particular el Fondo Social Europeo. El SURE exigió a los Estados miembros llegar rápidamente a un acuerdo sobre la creación del instrumento y aportar voluntariamente garantías presupuestarias, lo que envió una señal clara sobre la capacidad de la UE para responder con eficacia y rapidez a una crisis. Esta capacidad colectiva para responder a la crisis con instrumentos adecuadamente adaptados contribuyó probablemente a respaldar la confianza de los agentes económicos de la UE, sus Estados miembros y la calidad de la respuesta específica en el ámbito de la política. Este efecto quedó ilustrado por los resultados de la encuesta del Eurobarómetro de diciembre de 2021, que mostró que el 82 % de los ciudadanos de la zona del euro, tanto en los países beneficiarios como en los países garantes, consideraban que los préstamos del SURE eran positivos (gráfico 22)[37]. Se entiende que esta confianza ha contribuido a reducir el diferencial de tipos de interés de la deuda soberana de los Estados miembros y a mejorar las perspectivas de crecimiento de la Unión. El SURE ayudó a utilizar la política presupuestaria de manera eficaz, también gracias a su diseño, adaptado al tipo de perturbación causada por la COVID-19. Esta orientación presupuestaria favorable funcionó en paralelo con la política monetaria acomodaticia para salvaguardar la actividad económica durante la pandemia.

En segundo lugar, la UE apoyó y fomentó a través del SURE el uso de medidas de mantenimiento del empleo. Al proporcionar ayuda financiera para financiar regímenes de

[36] Véase también Comisión Europea (2021), *Report on Public Finances in EMU 2020* [«Informe sobre las finanzas públicas en la UEM 2020», documento en inglés] para ampliar la información sobre la respuesta estratégica de la UE a la COVID-19.

[37] En particular, se preguntó a los encuestados lo siguiente: «¿Qué opina sobre el apoyo financiero más reciente de la UE a los Estados miembros para superar la crisis de la COVID-19? ¿Cree que fue adecuado o no adecuado conceder… préstamos para ayudar a los Estados miembros interesados a mantener a las personas en el mercado laboral?». Véase: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289.

reducción del tiempo de trabajo y medidas similares, el SURE alentó a los Estados miembros a aplicar este tipo de políticas, también en consonancia con las orientaciones para las Directrices para el empleo de 2020. La Comisión llevó a cabo una encuesta *ad hoc* a los Estados miembros beneficiarios del SURE para comprender mejor el funcionamiento de este canal[38]. La encuesta constató que el instrumento SURE permitió a los Estados miembros ser más ambiciosos en las políticas que introdujeron.

- *La mayoría de los Estados miembros beneficiarios indicaron que el SURE influyó en su decisión de adoptar un nuevo régimen de reducción del tiempo de trabajo o de modificar un régimen existente.* Nueve Estados miembros establecieron un nuevo régimen de reducción del tiempo de trabajo en respuesta a la crisis[39] de la COVID-19 y cuatro Estados miembros modificaron un régimen de reducción del tiempo de trabajo existente[40]. La mayoría de estos regímenes se habían introducido o modificado en marzo de 2020, poco antes de que la Comisión propusiera el instrumento SURE. Tras la propuesta del SURE, se introdujeron nuevos regímenes en Eslovenia, Hungría, Grecia y Rumanía, mientras que España e Italia modificaron los regímenes preexistentes.
- *El SURE también permitió a algunos Estados miembros ser más ambiciosos en medidas similares a las de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo.* Diecisiete Estados miembros también solicitaron ayuda financiera del SURE para regímenes similares a los de reducción del tiempo de trabajo. Algunos Estados miembros habían introducido estas medidas antes de que se propusiera el SURE, y otros lo hicieron después[41]. La mayoría de los Estados miembros encuestados introdujo nuevos regímenes similares a la reducción del tiempo de trabajo en respuesta a la posible disponibilidad de financiación del SURE. Además, en tres Estados miembros la disponibilidad de financiación del SURE contribuyó a aumentar el presupuesto asignado a estos regímenes.

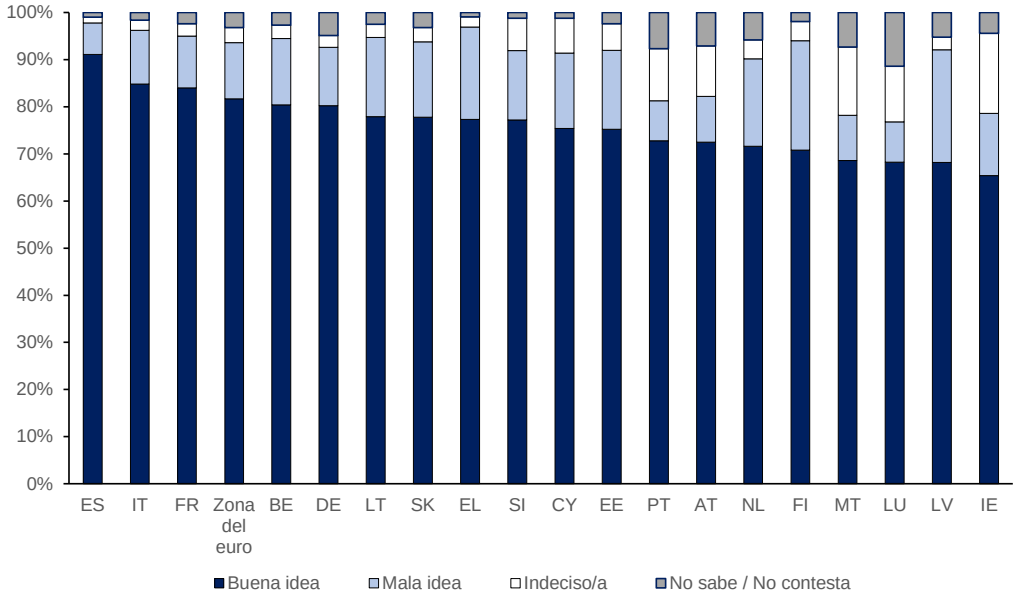
[38] Para comprender mejor el papel desempeñado por el SURE en la creación y el uso de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares a nivel nacional durante la pandemia de COVID-19, la Comisión recabó directamente las opiniones de las autoridades de los Estados miembros a través de un cuestionario presentado al Comité de Empleo (COEM). De los diecinueve Estados miembros que solicitaron ayuda en el marco del SURE, quince respondieron al cuestionario.

[39] Bulgaria, Chipre, Grecia, Croacia, Hungría, Lituania, Letonia, Rumanía y Eslovenia. Hungría decidió financiar su nuevo régimen de reducción del tiempo de trabajo utilizando los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en lugar del SURE.

[40] Bélgica, España, Irlanda e Italia.

[41] Estos regímenes «similares» se legislaron antes del 2 de abril (en Chipre, Grecia, Irlanda, Polonia y Eslovenia), después del 2 de abril (en España, Hungría y Chequia), o en varios momentos a medida que la crisis avanzaba, entre marzo y julio de 2020 (en Bélgica, Italia, Lituania, Letonia, Malta y Rumanía).

Gráfico 22. Opinión de los ciudadanos de la UE sobre si los préstamos del SURE eran una buena idea (porcentaje del total de respuestas)



Fuente: *encuesta Eurobarómetro de diciembre de 2021, realizada en los países de la zona del euro en octubre y noviembre de 2021. Véase la nota a pie de página n.º 37.*

En tercer lugar, el SURE dio confianza a los Estados miembros para formalizar mayores préstamos y asumir gastos más elevados para las medidas correspondientes de lo que habría sido posible de otro modo. Esto fue especialmente cierto porque la financiación estaba disponible a tipos muy bajos y con un plazo de vencimiento extenso —las características definitorias del SURE—, y porque proporcionó un elemento temprano de la respuesta estratégica de la UE cuando la incertidumbre seguía siendo elevada. La mayoría de los Estados miembros beneficiarios indicaron que el apoyo del SURE influyó en el aumento temporal de la cobertura y la generosidad de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares y de la financiación global de las políticas para hacer frente a la crisis de la COVID-19[42]. Seis Estados miembros indicaron que el presupuesto de sus respectivos regímenes de reducción del tiempo de trabajo se había incrementado después de que la Comisión propusiera la creación del SURE. En dos de estos casos, se consideró que el SURE había tenido un alto grado de influencia en la decisión.

[42] Según la encuesta del COEM.

Recuadro 2. Simulaciones de modelos ilustrativas sobre las repercusiones de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo financiados por el instrumento SURE

En este recuadro se utiliza el modelo global plurinacional de la Comisión para simular la repercusión de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo financiados por el SURE durante la pandemia de COVID-19[43].

i) Metodología

El modelo global plurinacional es un modelo de economía abierta utilizado por la Comisión para analizar las fluctuaciones del ciclo económico y las políticas de estabilización macroeconómica. Sus parámetros de comportamiento se calculan con técnicas bayesianas, y el modelo se utiliza regularmente para contribuir a las previsiones económicas europeas de la Comisión.

El modelo se utiliza aquí para estudiar el impacto de los regímenes de RTT financiados por el SURE, que también incluyen subsidios salariales y ayudas similares para los trabajadores por cuenta propia (excluidas otras medidas como las relacionadas con la salud). Dado que el modelo se divide en dos regiones, la zona del euro (veinte Estados miembros) y el resto del mundo, las simulaciones solo examinan la repercusión de los fondos del SURE desembolsados a los catorce Estados miembros beneficiarios de la unión monetaria, por un importe total de unos 72 000 millones EUR (el 73 % de la ayuda total del SURE). La mayor cantidad se gastó en el segundo trimestre de 2020, alcanzando alrededor del 1 % del PIB (trimestral) de la zona del euro.

ii) Vías de impacto

Para reflejar mejor el impacto de los regímenes de RTT, el modelo global plurinacional estándar se incrementa con una estructura del mercado laboral más completa. En concreto, permite distinguir entre el margen extensivo (número de empleados) y el margen intensivo (horas por empleado), así como las horas contractuales pagadas y las horas efectivas trabajadas. Al subvencionar las horas no trabajadas durante perturbaciones negativas temporales, los regímenes de RTT dan lugar a la conservación del empleo en términos de efectivos. Dicho de otro modo, los regímenes de RTT pueden alentar a las empresas a ajustar su personal mediante reducciones de jornada en lugar de despidos.

Además de evitar despidos, la RTT acelera la recuperación económica. Al conservar a su personal gracias a los regímenes de RTT, los empleadores también evitan los costosos procesos de separación, nueva contratación y formación durante las eventuales fases de recuperación económica. Esta vía de ahorro de costes es especialmente significativa durante las recesiones profundas, cuando las restricciones de liquidez y el debilitamiento de los balances afectan a la capacidad de las empresas para evitar despidos.

[43] Se trata de un modelo macroeconómico estructural de la nueva tradición keynesiana. Ha sido desarrollado conjuntamente por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros y el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea. Puede consultarse una descripción detallada del modelo global básico en A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger y L. Vogel (2019). *The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries* [«El modelo global plurinacional: un modelo DSGE estimado para los países de la zona del euro», documento en inglés], documento de reflexión del ECFIN n.º 102. Comisión Europea.

Además, al mitigar el desempleo, la RTT contribuye a estabilizar la renta de los trabajadores y la demanda de consumo. En general, los regímenes de RTT pueden mitigar los efectos negativos de las perturbaciones adversas en el mercado de trabajo y contribuir a mejorar la resiliencia de la economía.

iii) Simulación y resultados

En este ejercicio de modelización, los regímenes de RTT financiados por el SURE se consideran una intervención gubernamental discrecional para subvencionar las horas no trabajadas. Esta intervención gubernamental, ajustada al tamaño del SURE, permite estimar de manera estilizada las pérdidas de puestos de trabajo evitadas.

Sobre la base de las vías descritas anteriormente, las simulaciones del modelo «estándar» sugieren que los regímenes de RTT financiados por SURE han tenido una repercusión positiva y sustancial en el empleo, ya que han evitado la pérdida de alrededor de 750 000 puestos de trabajo en la zona del euro.

Sin embargo, estos resultados de la simulación «estándar» pueden subestimar el impacto potencial de la pérdida de puestos de trabajo durante una recesión profunda, como la causada por la pandemia de COVID-19. En particular, la investigación sugiere que la rigidez salarial y las restricciones de liquidez de las empresas pueden amplificar significativamente las fluctuaciones del empleo[44]. Esto también es coherente con los datos empíricos que muestran que la tasa de desempleo aumenta más rápidamente durante las recesiones de lo que disminuye durante los períodos expansivos[45]. Para reflejar esta característica, un escenario de «recesión profunda» considera una mayor elasticidad entre el empleo y la producción[46]. Teniendo en cuenta esta dinámica de la tasa de desempleo, *el número estimado de puestos de trabajo conservados en la zona del euro sería de cerca de un millón*. Dicho de otro modo, sin los regímenes de RTT financiados por el SURE, la tasa de desempleo de la zona del euro habría alcanzado el 8,6 % en 2020 (en lugar del 8,0 % observado).

En general, estas simulaciones estilizadas sugieren una conservación sustancial de puestos de trabajo, del mismo orden de magnitud que las estimaciones de la ley de Okun presentadas en la p. 23. A diferencia del análisis de la ley de Okun expuesto en el gráfico 16, esta simulación se centra únicamente en los efectos de los regímenes de RTT

[44] Véase, por ejemplo, Giroud, X. y Mueller, H. (2017). *Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession* [«Apalancamiento en firme, demanda de los consumidores y pérdidas de empleo durante la Gran Recesión», documento en inglés]. *Quarterly Journal of Economics* [«Revista Trimestral de Economía»] 132 (1), 271-316.

[45] Sobre las asimetrías del ciclo económico en la OCDE, véase, por ejemplo, Abbritti, M. y Fahr, S. (2013). *Downward wage rigidity and business cycle asymmetries* [«Rigidez a la baja de los salarios y asimetrías del ciclo económico», documento en inglés]. *Journal of Monetary Economics* [«Revista de Economía Monetaria»], 60(7), 871-886.

[46] Para reflejar esta característica, se reduce a la mitad el parámetro del coste de ajuste del empleo del modelo. Aunque está estilizada, esta parametrización coincide, en líneas generales, con la de Gehrke y Hochmuth, que muestran que el efecto sobre el empleo tras una perturbación discrecional de la RTT puede duplicarse en una recesión más profunda. Véase Gehrke, B. y Hochmuth, B., (2021), *Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy* [«Cómo contrarrestar el desempleo durante las crisis: efectos no lineales de la política de empleo a corto plazo», documento en inglés], *Scandinavian Journal of Economics* [«Revista Escandinava de Economía»], 123, n.º 1, pp. 144-183.

financiados por el SURE, y no en la respuesta estratégica general a la COVID-19.

iv) Salvedades

Las simulaciones muestran la fuerte repercusión del SURE en el empleo gracias a los regímenes de RTT. Sin embargo, deben tenerse en cuenta algunas salvedades al interpretar los resultados, en particular los siguientes efectos positivos y negativos:

- (+) En principio, la RTT puede mitigar nuevos déficits de demanda asociados a los temores de desempleo. La modelización no incluye estos beneficios adicionales de estabilización derivados de la reducción del ahorro por motivos de precaución[47]. Además, los beneficios de los regímenes de RTT como estabilizadores automáticos podrían superar los de la intervención gubernamental discrecional financiada por el SURE[48].
- (+) Al mantener los puestos de trabajo y el empleo, los regímenes de RTT pueden evitar los efectos nocivos del desempleo, como la pérdida de capacidades o el desincentivo de participar en el mercado laboral.
- (–) Sin embargo, las simulaciones de modelos excluyen los posibles efectos negativos de reasignación en el mercado laboral, ya que la RTT podría disuadir a los trabajadores de pasar a empresas o sectores más productivos. No obstante, el fuerte repunte de la economía de la zona del euro en 2021 y el carácter temporal del SURE sugirieron que este efecto era de segundo orden.
- (–) Además, el modelo no tiene en cuenta posibles problemas de riesgo moral, como la posibilidad de que las empresas tengan incentivos a reducir las horas de trabajo más de lo necesario en el marco de la RTT. No obstante, los datos empíricos sugieren que este problema sigue siendo relativamente limitado[49].

3.2. Estimación de las repercusiones del SURE en 2021 y en años posteriores: facilitar la recuperación económica

La protección del empleo en los dos primeros años de la pandemia apoyó una recuperación más rápida en 2021 que en crisis anteriores. En primer lugar, el PIB y el desempleo recuperaron sus niveles anteriores a la crisis en los Estados miembros beneficiarios del SURE con más rapidez que tras la crisis financiera mundial y la crisis de deuda de la zona del euro (gráfico 23). Esto se produjo a pesar de las olas posteriores de la pandemia, que exigieron la reintroducción de restricciones a lo largo de 2021[50]. En segundo lugar, a pesar de la invasión de Ucrania por parte de Rusia y de la consiguiente crisis humanitaria y energética, el crecimiento económico continuó en 2022 y, sobre la base de las previsiones de la primavera de 2023 de la

[47] Dengler y Gehrke estiman que la contabilización del ahorro por motivos de precaución puede aumentar el potencial de estabilización de la RTT hasta en un 55 %. Véase Dengler, T. y Gehrke, B. (2021). *Short-time work and precautionary savings* [«Reducción del tiempo de trabajo y ahorro por motivos de precaución», documento en inglés], *IZA DP* n.º 14329.

[48] Véase, por ejemplo, Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. y Merkl, C. (2016). *Does short-time work save jobs? A business cycle analysis* [«¿Permite la reducción del tiempo de trabajo conservar puestos de trabajo? Un análisis del ciclo económico», documento en inglés], *European Economic Review* [«Revista de Economía Europea»], 84, 99-122.

[49] Véase Giupponi, G. y Landais, C., *Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work* [«Subvencionar el excedente de mano de obra durante las recesiones: efectos de la jornada reducida en el empleo y el bienestar», artículo en inglés], *The Review of Economic Studies* [«Revista de Estudios Económicos»], 2022; y Giupponi, G., Landais, C. y Lapeyre, A. (2022). *Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?* [«¿Deberíamos asegurar a los trabajadores o los puestos de trabajo durante las recesiones?», artículo en inglés], *Journal of Economic Perspectives* [«Revista de Perspectivas Económicas»], 36 (2): 29-54.

[50] No obstante, cabe señalar que la naturaleza de la crisis financiera mundial, en concreto, el abrupto desapalancamiento que forzó en el sector privado, tuvo consecuencias especialmente graves para la actividad y el empleo, independientemente de las medidas de apoyo al empleo que se hubieran podido adoptar.

Comisión, debería continuar en 2023, aunque a un ritmo más lento[51]. Aun así, sigue superando la recuperación que se observó en la misma fase tras la crisis financiera mundial y la crisis de deuda de la zona del euro, ya que la economía de la UE volvió a su nivel de producción anterior a la pandemia en 2021, mientras que se mantuvo muy por debajo de su nivel anterior a la crisis en la misma fase de las dos crisis anteriores. Esto sugiere que el hecho de mantener a la población activa disponible vinculada a las empresas a través de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares en el contexto de la pandemia de COVID-19 contribuyó a respaldar una rápida recuperación, a pesar de la difícil situación epidemiológica que se vivió en 2021[52].

Gráfico 23. Comparación histórica de la recuperación del PIB y del desempleo tras una crisis



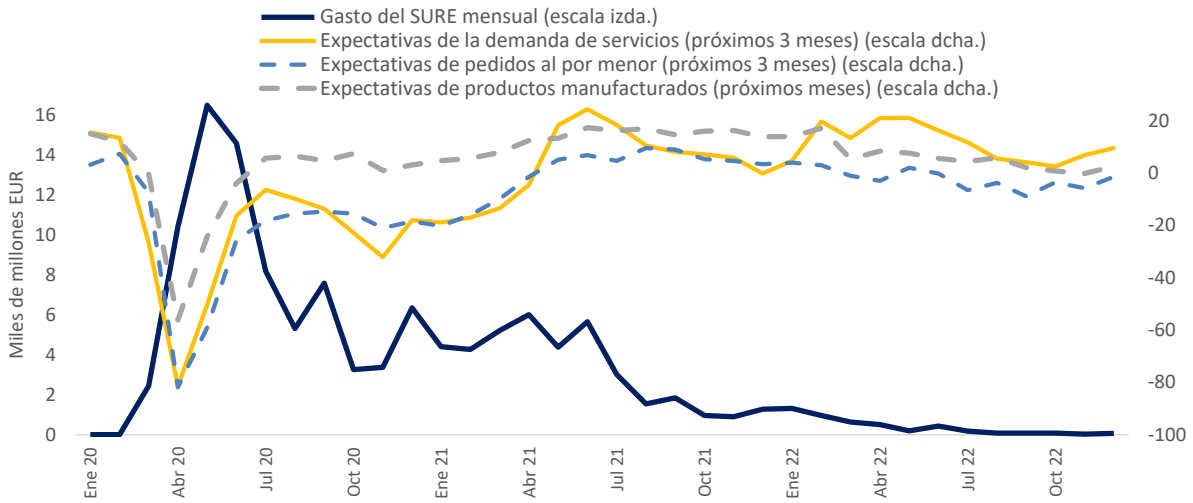
Fuente: *AMECO (según las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión), Eurostat.*
Nota: se muestran el PIB agregado y la tasa media de desempleo de los Estados miembros beneficiarios del SURE. El período de tiempo t-1 se refiere al año anterior a las respectivas crisis. t = 2009 para la crisis financiera mundial (GFC, por sus siglas en inglés); t = 2012 para la crisis de deuda de la zona del euro; t = 2020 para la crisis de la COVID-19. t + 3 para la crisis de la COVID-19 se refiere a 2023.

Los datos de la encuesta muestran que el SURE apoyó la actividad de los sectores económicos más afectados por la pandemia en 2021. La encuesta de coyuntura de la UE mostró que los sectores de servicios más afectados por la COVID-19 en los Estados miembros beneficiarios del SURE (alojamiento, alimentos y bebidas, agencias de viajes, actividades deportivas y otros servicios personales) siguieron sufriendo la falta de vigor de la demanda y la confianza, en particular en el primer semestre de 2021 (gráfico 24). En cambio, la industria manufacturera se vio menos afectada por las restricciones a principios de 2021 y tuvo mejores resultados. Como se muestra en el gráfico 12, los sectores que representaron la mayor parte del

[51] Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea (2023). *Previsiones económicas europeas: primavera de 2023*.
[52] Para más detalles, véase Comisión Europea (2022), *Informe trimestral sobre la zona del euro*, sección III, vol. 21, n.º 2. El artículo muestra que el SURE no perjudicó a la movilidad laboral, lo que es relevante para una reasignación eficiente de los recursos tras el brote de la pandemia y sus efectos estructurales en la economía de la UE.

gasto del SURE fueron los servicios de hostelería y el comercio al por mayor y al por menor, lo que sugiere que el SURE ha abordado las necesidades más urgentes apoyando a los sectores más afectados[53].

Gráfico 24. Demanda del sector de los servicios y gastos del SURE



Fuente: *Programa de encuestas de coyuntura de la UE de marzo de 2023; informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*
Nota: en cuanto a los servicios, se muestra el índice medio para el alojamiento, los alimentos y las bebidas, las agencias de viajes, las actividades deportivas y otros servicios personales.

3.3. El efecto financiero directo: ahorro de intereses

Se estima que los Estados miembros han ahorrado un total de 9 000 millones EUR en pagos de intereses al recibir asistencia financiera a través del SURE. Este importe se basa en las nueve emisiones del SURE, hasta el desembolso del 14 de diciembre de 2022 (cuadro 4)[54]. Este ahorro se generó porque los préstamos SURE ofrecían a los Estados miembros unos tipos de interés inferiores a los que habrían pagado si hubieran emitido deuda soberana ellos mismos, durante un período medio de cerca de quince años[55]. Esto se debe a la solidez de la calificación crediticia de la UE y a la liquidez de los bonos SURE[56]. Los mayores ahorros se registraron en los Estados miembros con calificaciones crediticias más bajas.

[53] Esto parece sugerir que el SURE prestó principalmente el apoyo necesario. Véase también la nota a pie de página n.º 52.
[54] Para obtener más detalles sobre la metodología, véase el *Informe trimestral sobre la zona del euro*, sección III, vol. 20, n.º 2, 2021.
[55] Estas estimaciones excluyen cualquier posible repercusión adicional que los nuevos instrumentos de emergencia, incluido el SURE, puedan haber tenido en la confianza de los agentes económicos y en el diferencial de tipos de interés para el endeudamiento soberano de los Estados miembros. Además, los Estados miembros pudieron reducir el volumen de su propia emisión soberana en esos períodos de financiación, lo que probablemente mejoró las condiciones que podían conseguir con esa emisión.
[56] La UE tiene una calificación AAA de Fitch, Moody's, DBRS y Scope y una calificación AA+ (perspectivas estables) de Standard and Poor's.

Cuadro 4. Ahorro de tipos de interés por Estado miembro

Estado miembro	Importe desembolsado (miles de millones EUR)	Diferencial medio	Vencimiento medio	Ahorro de intereses (miles de millones EUR)	Ahorro de intereses (porcentaje del importe desembolsado)
Bélgica	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Chipre	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Grecia	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
España	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Croacia	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Hungría*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italia	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Lituania	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Letonia	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polonia	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugal	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Rumanía	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Eslovenia	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Eslovaquia	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgaria	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irlanda	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Chequia**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estonia***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Total	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Nota: los ahorros de intereses se calculan para cada bono y se suman en todas las fechas de emisión y vencimientos.
** Hungría solo ha emitido dos bonos denominados en euros a diez y treinta años desde 2020, ambos en noviembre de 2020. Utilizando estos dos bonos, el diferencial entre la curva de rendimientos en moneda nacional y en euros se extrapoló a otros vencimientos y a otras fechas de emisión.*
*** No se disponía de datos sobre emisiones de bonos denominados en euros en Chequia en 2022. El ahorro de intereses de Chequia se basa en el primer desembolso de 2 000 millones EUR a Chequia solo en 2021.*
**** Estonia solo ha emitido un bono en circulación a diez años; no se disponía de datos sobre otros vencimientos. Se parte de la base de que el diferencial con el bono social SURE de la UE con estos otros vencimientos se aproximará a cero.*

IV. INFORMACIÓN SOBRE LOS SISTEMAS NACIONALES DE CONTROL Y AUDITORÍA

4.1. Un segundo cuestionario sobre los sistemas nacionales de controles ex ante *y* ex post, *incluidas las auditorías*

La Comisión llevó a cabo el primer cuestionario sobre el control y la auditoría nacionales a principios de 2022 para comprender cómo cumplen los Estados miembros sus obligaciones en virtud del acuerdo de préstamo. Estos resultados se recogieron en el tercer informe

semestral sobre el SURE[57]. Las principales conclusiones fueron que, en casi todos los Estados miembros, las instituciones que llevan a cabo el control y la auditoría de las medidas que apoya el SURE ya existían antes de la pandemia de COVID-19. Todos los Estados miembros realizaron controles de las medidas financiadas en el marco del SURE y comprobaron que se cumplían los criterios de admisibilidad. En todos los Estados miembros excepto en uno, los controles y auditorías detectaron casos de irregularidades o fraude. En todos estos casos, se llevaron a cabo investigaciones. En los casos de irregularidades o fraude confirmados, todos los Estados miembros recuperaron o están en proceso de recuperar los fondos utilizados indebidamente, ya sea emprendiendo acciones legales o no.

El objetivo del cuestionario de seguimiento era recibir más información sobre la manera en que los Estados miembros cumplen sus obligaciones legales mínimas, en particular sobre los controles *ex post,* incluida la auditoría. El primer cuestionario mostró que era necesario que los Estados miembros explicaran con más detalle la existencia y el alcance de los controles *ex post*, incluida la auditoría. En aras de la claridad, el cuestionario de seguimiento realizado a principios de 2023 distingue entre los controles *ex ante* (antes de la liberación de los fondos) y los controles *ex post*, incluidas las auditorías (una vez liberados los fondos)[58]. Su objetivo era actualizar la información sobre los controles *ex ante* y aportar explicaciones adicionales sobre la existencia y el alcance de los controles *ex post*, incluidas las auditorías.

Otro objetivo era recopilar información que ayudara a la Comisión a aplicar la recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo. En 2022, el Tribunal de Cuentas Europeo auditó el rendimiento del SURE y emitió una recomendación, en particular sobre la auditoría y el control[59]. El cuestionario de seguimiento es un primer paso hacia la aplicación de dicha recomendación. Recoge información sobre: i) el riesgo de irregularidades o fraude de las medidas apoyadas por el SURE a partir de la percepción o la evaluación de los Estados miembros; ii) el alcance de los controles *ex ante* y *ex post* para las medidas que se considere que presentan un mayor riesgo de irregularidades o fraude; y iii) la incidencia de irregularidades o fraude.

Los resultados del primer cuestionario y del cuestionario de seguimiento son coherentes y confirman que los Estados miembros respetaron sus obligaciones legales en virtud de sus acuerdos de préstamo[60]. Las conclusiones consolidadas de ambos cuestionarios realizados a

[57] En el tercer informe semestral, la Comisión también recordó las obligaciones de información en materia de control y auditoría de la Comisión como prestamista y del Estado miembro como prestatario.

[58] Los controles *ex ante* son los que se llevan a cabo *de manera previa* a la liberación de los fondos. Suelen correr a cargo de los organismos de ejecución, por ejemplo, aquellos que proporcionan los fondos a los beneficiarios finales. Los controles *ex post*, incluidas las auditorías, son los que se llevan a cabo *después* de liberar los fondos. Pueden incluir controles y auditorías realizados por departamentos que no están subordinados a los servicios de ejecución de los organismos de ejecución (por ejemplo, auditoría interna dentro de los ministerios), pero también auditorías realizadas por un organismo independiente a los organismos de ejecución (por ejemplo, el organismo de auditoría o la entidad fiscalizadora superior).

[59] El Tribunal de Cuentas Europeo recomienda a la Comisión que evalúe la experiencia del SURE, en particular si el marco SURE ha sido eficaz para minimizar el riesgo de irregularidades o fraude, habida cuenta de los casos notificados por los Estados miembros. Véase el Informe Especial n.º 28/2022 sobre el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE).

[60] Con arreglo al artículo 13, apartado 1, del Reglamento SURE y al artículo 220, apartado 5, del Reglamento Financiero, y específicamente en virtud del acuerdo de préstamo, cada Estado miembro beneficiario del SURE debe

principios de 2022 y 2023 muestran que todos los Estados miembros informaron de que habían sometido a controles *ex ante* o *ex post* (o de ambos tipos) todas las medidas apoyadas por el SURE, en particular las que presentaban mayor riesgo de irregularidades o fraude, en consonancia con sus obligaciones legales. En los casos de irregularidades o fraude confirmados, todos los Estados miembros recuperaron o están en proceso de recuperar los fondos utilizados indebidamente, ya sea emprendiendo acciones legales o no. Además, en los casos de fraude, todos los Estados miembros adoptaron medidas además de las destinadas a recuperar fondos indebidamente utilizados, como la apertura de investigaciones penales.

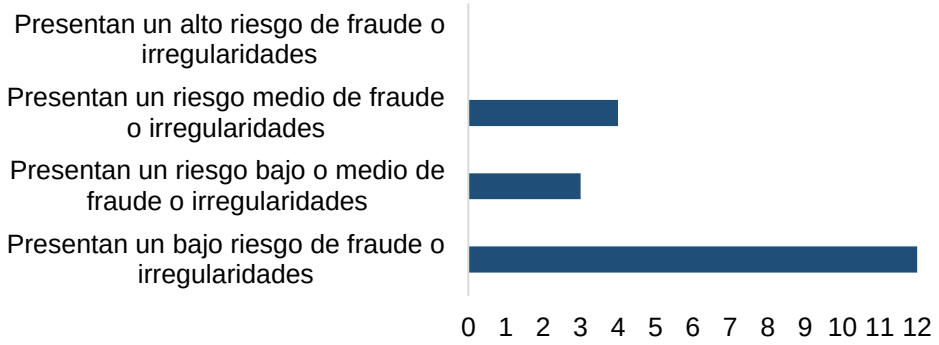
En la presente sección se ofrece un resumen de los resultados comunicados por los Estados miembros en el cuestionario de seguimiento. En concreto, en la sección 4.2 se informa sobre el riesgo de fraude o irregularidades en las medidas apoyadas por el SURE, incluidos los factores que los provocan. En la sección 4.3 se aborda el alcance de los controles *ex ante* y *ex post* y se exponen ejemplos de controles. La sección 4.4 se centra en las medidas apoyadas por el SURE que presentan un mayor riesgo de fraude o irregularidades e informa sobre sus controles. Por último, la sección 4.5 proporciona información sobre la incidencia de irregularidades o fraude, los porcentajes de recuperación y otras medidas adoptadas en respuesta a las irregularidades o el fraude.

4.2. Riesgo de las medidas apoyadas por el SURE en términos de irregularidades o fraude

Ningún Estado miembro considera que las medidas apoyadas por el SURE presentan un alto riesgo de irregularidades o fraude (gráfico 25). Doce Estados miembros consideran que todas las medidas apoyadas por el SURE presentan un riesgo bajo y cuatro Estados miembros estiman que el riesgo es medio, mientras que tres Estados miembros consideran que algunas medidas presentan un riesgo bajo y el resto un riesgo medio. Varios Estados miembros informaron de que sus controles *ex post*, incluida la auditoría, no han detectado ni irregularidades ni fraude de una magnitud significativa. Esto también ha sido confirmado por un estudio empírico sobre el régimen italiano de reducción del tiempo de trabajo (Cassa Integrazione Guadagni, CIG) en el mayor Estado miembro beneficiario.

comprobar periódicamente que los importes prestados en el marco del instrumento se utilizan de conformidad con el Reglamento SURE, la Decisión de Ejecución del Consejo y el acuerdo de préstamo, y velar por que se adopten las medidas adecuadas para prevenir las irregularidades o el fraude. En caso de utilización irregular o inadecuada de los importes prestados, el Estado miembro debe emprender acciones legales para recuperarlos. Esto se complementa con la obligación del Estado miembro de investigar y abordar los casos de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la UE, en relación con la gestión del préstamo.

Gráfico 25. Evaluación de riesgos de las medidas apoyadas por el SURE (número de Estados miembros)



Fuente: *cuestionarios de los Estados miembros.*

El bajo riesgo de irregularidades o fraude, según lo comunicado por la gran mayoría de los Estados miembros, se explica a menudo por unas condiciones de subvencionabilidad definidas con claridad, también desde el punto de vista jurídico, que se sometieron a controles *ex ante*. Varios Estados miembros informaron de que la aplicación de controles automáticos *ex ante*, como la comprobación cruzada de la coherencia entre los datos declarados por los solicitantes y los datos de diversos registros administrativos o de la seguridad social, contribuyó a evitar el pago de prestaciones indebidas, reduciendo así los riesgos de irregularidades o fraude. Algunos Estados miembros consideraron que las medidas apoyadas por el SURE presentaban, por su diseño, un riesgo bajo de irregularidades o fraude, ya que la ayuda se calculó utilizando la información ya disponible en las bases de datos administrativas, incluso antes de la pandemia de COVID-19. En el caso de las medidas relacionadas con la salud, se notifican criterios de contratación pública claros para explicar el bajo riesgo de irregularidades o fraude.

En un reducido número de Estados miembros en los que los controles *ex ante* fueron limitados se notifica un riesgo medio de irregularidades o fraude. Este fue el caso, especialmente, al inicio de la pandemia, cuando el número de solicitantes se disparó en un breve período y era necesario prestarles apoyo lo antes posible. Además, en algunos casos los criterios de subvencionabilidad no pudieron verificarse *ex ante*, ya que los datos (por ejemplo, la magnitud de la caída de los ingresos) aún no estaban disponibles. En esos casos, los desembolsos se basaron en la declaración jurada presentada por los solicitantes en la que afirmaban cumplir todas las condiciones de subvencionabilidad. Los Estados miembros establecieron controles *ex post* para verificar la exactitud de la autoevaluación de los solicitantes y, gradualmente, tras la oleada inicial de solicitudes, también reforzaron sus controles *ex ante*.

4.3. Alcance y naturaleza de los controles ex ante *y* ex post*, incluidas las auditorías*

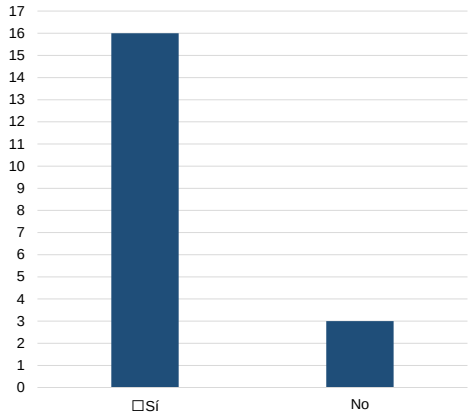
Casi todos los Estados miembros informaron de que habían sometido a controles *ex ante todas* las medidas apoyadas por el SURE (gráfico 26). Tres Estados miembros beneficiarios informaron de que no habían sometido a controles previos algunas de sus medidas por diversas razones, como un número muy elevado de solicitantes y una capacidad institucional limitada para tramitar las solicitudes en un breve período. También se informó de que, en algunos casos, los controles *ex ante* no eran necesarios, ya que las propias autoridades calcularon las

prestaciones sobre la base de datos anteriores obrantes sobre los beneficiarios. Los Estados miembros compensaron la falta de controles *ex ante* con controles *ex post*.

Entre los ejemplos de controles *ex ante* cabe citar los siguientes[61]:

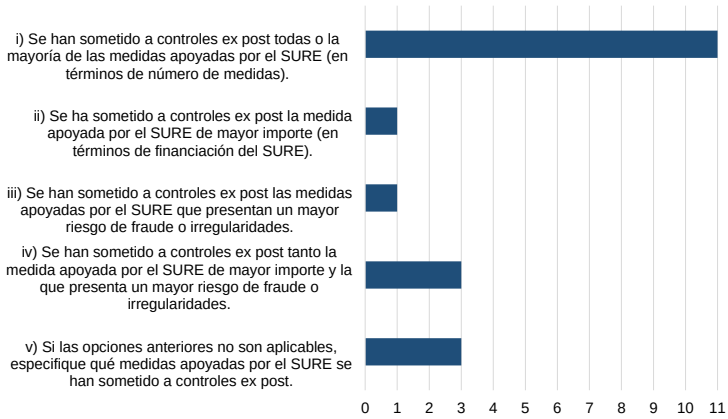
- Comprobación de los registros administrativos o de la seguridad social para verificar la situación del empleador (si este ejerce o no una actividad económica subvencionable, fecha de registro de la actividad, información sobre el volumen de negocios), la situación de la persona (por ejemplo, si es un empleado por cuenta ajena o no, si el contrato de trabajo ha quedado suspendido o no, si se ha reducido o no la jornada laboral, si la persona recibe o no otras prestaciones), los importes solicitados, la edad del hijo (en el caso de las prestaciones por permiso parental), si se han satisfecho las obligaciones tributarias.
- En caso de baja por enfermedad, se informó de que se requería un certificado de incapacidad para trabajar expedido por un médico general antes de abonar las prestaciones.
- En el caso de las medidas relacionadas con la salud, se informó de que el consejo de administración y el proveedor del seguro de enfermedad tenían que aprobar las condiciones para cubrir las horas extraordinarias y el salario más elevado del personal médico.

Gráfico 26. Existencia de controles *ex ante* para *todas* las medidas financiadas por el SURE (número de Estados miembros)



Fuente: *cuestionarios de los Estados miembros.*

Gráfico 27. Alcance de los controles *ex post*, incluida la auditoría (número de Estados miembros)



Fuente: *cuestionarios de los Estados miembros.*

Más de la mitad de los Estados miembros informaron de que habían sometido a controles *ex post* todas las medidas apoyadas por el SURE o la mayor parte de ellas y, en su mayoría, no prevén realizar controles *ex post* adicionales [gráfico 27, punto i)]. Otros cinco Estados miembros informaron de que habían sometido a controles la medida de mayor importe, la medida con mayor riesgo de fraude e irregularidad, o ambas, al tiempo que tenían previsto

[61] Las instituciones encargadas de los controles *ex ante* en el marco del SURE se exponen en el tercer informe semestral sobre el SURE.

efectuar nuevos controles *ex post* [gráfico 27, puntos ii) a iv)]. Dos Estados miembros han sometido a controles *ex post* al menos una medida apoyada por el SURE y planean realizar controles *ex post* adicionales, incluida la auditoría, en 2023. El Estado miembro restante tiene previsto auditar todas las medidas financiadas por el SURE en el primer semestre de 2023 [gráfico 27, punto v)].

Entre los ejemplos de controles *ex post* cabe citar los siguientes[62]:

- Auditoría de los gastos relativos a las medidas financiadas por la SURE por un organismo de auditoría independiente como parte de la ejecución del presupuesto. Por ejemplo, un organismo de auditoría independiente comprobó si las prestaciones legales se habían asignado y abonado correctamente a los beneficiarios.
- Controles financieros de la facturación o los ingresos de los beneficiarios para evaluar la admisibilidad y el importe correcto de los pagos, verificación de que los empleadores pagaron la totalidad de los salarios a los empleados y no pusieron fin a su relación laboral (por ejemplo, durante el período por el que se pagó la compensación), controles para evitar que los beneficiarios recibieran ayudas de otras fuentes incompatibles (por ejemplo, prestaciones por desempleo), comprobación por parte de los ministerios de que el gasto de las oficinas de empleo locales era correcto.
- En cuanto a las medidas relacionadas con la salud, se informó de que se auditó la contratación pública, así como el fondo de seguro de enfermedad que prestaba apoyo a los hospitales para cubrir los costes de una necesidad adicional de personal.

Los controles *ex post* se basaron a menudo en el riesgo y se realizaron sobre una muestra de beneficiarios. En concreto, los controles *ex post* se centraron en los beneficiarios para los que se había detectado un mayor riesgo de utilización indebida de los fondos proporcionados. Por ejemplo, se informó de que los controles *ex post* se centraban en las empresas que, por ejemplo, i) contrataron a nuevas personas o tenían un alto porcentaje de personas con tareas aptas para el teletrabajo mientras hacían uso de las prestaciones en el marco de regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares; ii) se reactivaron o se crearon recientemente y posteriormente cesaron su actividad una vez que se puso fin a la ayuda; iii) modificaron su forma jurídica o los contratos de trabajo de los empleados para poder optar a las ayudas; iv) ya cometieron irregularidades o fraude en el pasado. En algunos casos, el riesgo se evaluó sobre la base del resultado de los controles *ex post* de gastos similares (por ejemplo, financiados por el Fondo Social Europeo). También se informó de que los controles *ex post* eran aleatorios o implicaban a *todos* los beneficiarios, aunque solo durante un período determinado (por ejemplo, un par de meses).

Todos los Estados miembros informaron de que habían sometido a controles *ex ante* o *ex post* (o de ambos tipos) las medidas apoyadas por el SURE. Las medidas que no se sometieron a controles *ex ante*, se sometieron a controles *ex post* para garantizar el uso adecuado de las medidas apoyadas por el SURE[63].

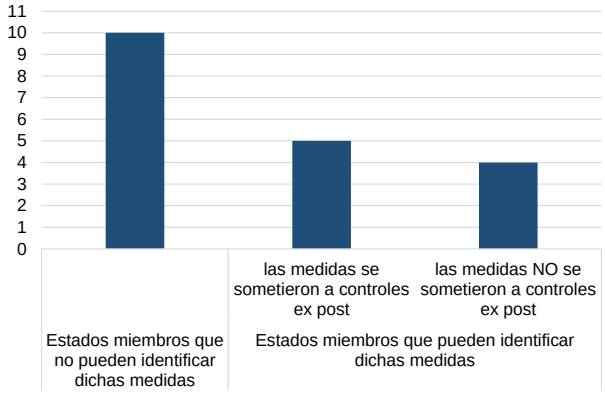
[62] Las instituciones encargadas de los controles *ex post* en el marco del SURE se exponen en el tercer informe semestral sobre SURE. Se informó de que la coordinación entre diferentes instituciones (por ejemplo, oficinas centrales, regionales y periféricas) era importante para detectar casos de irregularidades, presuntas o confirmadas.

[63] Un Estado miembro solo facilitó información sobre el control y la auditoría de las medidas relativas al mercado de trabajo.

4.4. Controles de las medidas con mayor riesgo de irregularidades o fraude

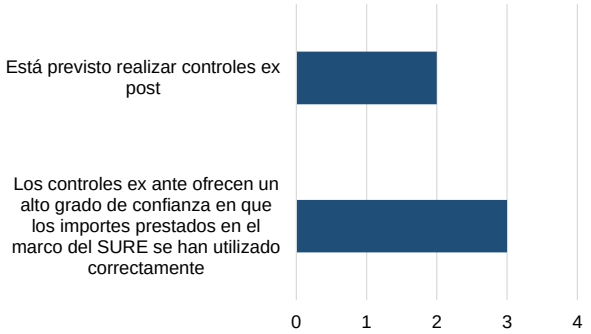
La mayoría de los Estados miembros no pudieron identificar las medidas apoyadas por el SURE con mayor riesgo de irregularidades o fraude (gráfico 28). Esto se debe, principalmente, a que se considera que las medidas apoyadas por el SURE presentan un bajo riesgo de irregularidades o fraude. Cuatro Estados miembros determinaron que las medidas que prestaban apoyo a los trabajadores por cuenta propia presentaban el mayor riesgo de irregularidades o fraude, bien debido a los limitados controles *ex ante* (en un esfuerzo por hacer llegar la ayuda lo antes posible), bien a causa de irregularidades detectadas *a posteriori*.

Gráfico 28. Medidas apoyadas por el SURE con mayor riesgo de irregularidades o fraude (número de Estados miembros)



Fuente: *cuestionarios de los Estados miembros.*

Gráfico 29. Actuaciones llevadas a cabo o previstas en relación con las medidas apoyadas por el SURE con mayor riesgo de irregularidades o fraude que no se sometieron a controles *ex post* (número de Estados miembros)



Fuente: *cuestionarios de los Estados miembros.*

Los Estados miembros que identificaron medidas apoyadas por el SURE con mayor riesgo de irregularidades y fraude tomaron medidas para garantizar el uso adecuado de los fondos. En concreto, todos los Estados miembros (nueve) que identificaron medidas apoyadas por el SURE que presentaban un mayor riesgo de irregularidades y fraude sometieron dichas medidas a controles *ex ante*[64]. Además, cinco Estados miembros también informaron de la realización de controles *ex post* sobre dichas medidas (gráfico 28). Los cuatro Estados miembros que no sometieron tales medidas a controles *ex post* comunicaron que tienen previsto llevarlos a cabo o que los controles *ex ante* ofrecen un alto grado de confianza en que los gastos se utilizaron correctamente (gráfico 29).

4.5. Incidencia de irregularidades o fraude y medidas correctoras

En la mayoría de los casos, los importes que deben recuperarse —como indicador indirecto de la incidencia de irregularidades o fraude— de la medida de mayor importe apoyada por

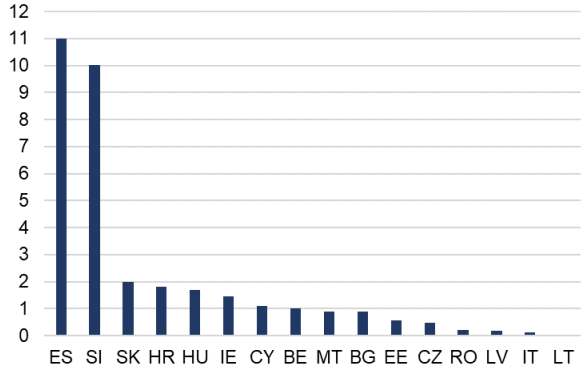
[64] Dos Estados miembros identificaron la medida apoyada por el SURE con mayor riesgo de irregularidades y fraude en función de su importe y no del riesgo.

el SURE han sido inferiores al 2 % del gasto total (gráfico 30). Sin embargo, estos datos son solamente indicativos y no comparables entre países debido a la heterogeneidad de las medidas[65]. Algunos Estados miembros informaron de que los importes que deben recuperarse incluyen multas impuestas por fraude.

Once de los quince Estados miembros han recuperado hasta el momento más del 75 % del importe total adeudado (gráfico 31). En algunos Estados miembros, la tasa de recuperación sería más elevada si, por ejemplo, también se tuvieran en cuenta los acuerdos extrajudiciales que permiten el reembolso en plazos (futuros).

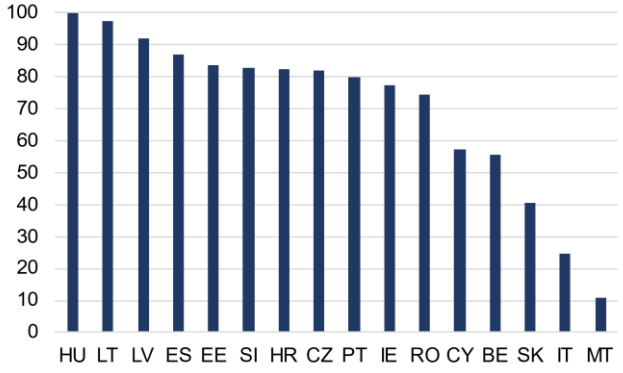
Aunque todos los Estados miembros detectaron irregularidades, alrededor de dos tercios de los Estados miembros también detectaron fraude. En los casos de fraude, todos los Estados miembros adoptaron medidas adicionales a las destinadas a recuperar los fondos indebidamente utilizados, como la notificación a los organismos de investigación pertinentes y la aplicación de los procedimientos ejecutivos pertinentes. Algunos Estados miembros informaron de que habían tomado medidas preventivas en respuesta al fraude o las irregularidades, como el establecimiento de un nuevo sistema de inteligencia empresarial para predecir los riesgos de fraude y optimizar la detección preventiva, o la creación una lista de las entidades que no cumplían las condiciones de admisibilidad para impedir que volvieran a presentarse (con éxito).

Gráfico 30. Incidencia de irregularidades o fraude en la medida de mayor importe apoyada por el SURE (en porcentaje del gasto total)



Fuente: *cuestionarios y cálculos propios de los Estados miembros.*
Nota: la incidencia de irregularidades o fraude se calcula como la cantidad que debe recuperarse con respecto al gasto total de la medida de mayor importe

Gráfico 31. Porcentajes de recuperación de la medida de mayor importe apoyada por el SURE (importes recuperados como porcentaje del importe total por recuperar)



Fuente: *cuestionarios de los Estados miembros.*
Nota: la tasa de recuperación se notifica para todas las medidas en el caso de Croacia y Chipre y para la segunda medida de mayor importe en el caso de Chequia. Bulgaria, Grecia y Polonia no facilitaron las tasas de recuperación.

[65] Por ejemplo, Eslovenia informó de que, en el caso de su medida de mayor importe («esperando a trabajar», que es un régimen de reducción del tiempo de trabajo), la ayuda se concedió en 2020 sobre la base de la evaluación subjetiva del solicitante de la caída prevista de los ingresos en 2020. Dada la incertidumbre imperante en la economía, era difícil predecir la disminución exacta de los ingresos, por lo que la mayoría de las irregularidades detectadas en esta medida estaban relacionadas con el (in)cumplimiento de esta condición de subvencionabilidad *a posteriori*. Esto también explica una incidencia relativamente elevada de irregularidades o fraude (10 % en el gráfico 30).

apoyada por el SURE en cada Estado miembro. Los datos son únicamente indicativos y no comparables entre países debido a la heterogeneidad de las medidas (véase la nota a pie de página n.º 64). La incidencia se notifica para todas las medidas en el caso de Croacia y Chipre y para la segunda medida de mayor importe en el caso de Chequia. En esos casos, la incidencia se calcula con respecto al gasto total para todas las medidas o para la segunda de mayor importe, según proceda. En el caso de Bulgaria, la incidencia se calcula sobre la base del importe recuperado y no del que debe recuperarse. Grecia, Polonia y Portugal no facilitaron información sobre el importe que debía recuperarse ni sobre el importe recuperado.

V. LA PERSISTENCIA DE LOS ACONTECIMIENTOS EXCEPCIONALES QUE JUSTIFICAN LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SURE

La cláusula de extinción del instrumento SURE entró en vigor el 1 de enero de 2023. La Comisión debía informar sobre la persistencia de los acontecimientos excepcionales que justificaban la aplicación del Reglamento SURE mientras el instrumento se encontraba activo[66]. El cuarto informe semestral de septiembre de 2022 no iba acompañado de una propuesta de prórroga del instrumento: en él se reconocía que la mayor parte de las restricciones relacionadas con la COVID-19 se habían ido eliminando progresivamente a medida que disminuía la amenaza epidemiológica causada por el virus. Dado que esos acontecimientos excepcionales habían dejado de existir, la ayuda financiera en virtud del Instrumento dejó de estar disponible el 31 de diciembre de 2022. En esta sección se examina si dicha evaluación sigue siendo válida.

Las medidas de emergencia relacionadas con la COVID-19 se eliminaron casi por completo a finales del verano de 2022. Aunque la variante ómicron ha causado oleadas periódicas de infecciones cada dos o tres meses, el impacto epidemiológico y económico de la COVID-19 ha seguido disminuyendo en general. Según el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, en los últimos doce meses se ha registrado una tendencia general a la baja en la altura de los picos de casos notificados, hospitalizaciones, traslados a UCI y fallecimientos[67]. Los Estados miembros no han tenido que volver a introducir medidas de contención o de apoyo económico, lo que permitió seguir eliminando gradualmente los gastos relacionados con la COVID-19. A 7 de mayo de 2023, todos los indicadores referentes a la COVID-19 estaban disminuyendo o eran estables en la UE y el Espacio Económico Europeo (EEE), y en los pocos Estados miembros en los que algunos indicadores aumentaban, los valores se mantenían en niveles relativamente bajos[68]. El 5 de mayo de 2023, la Organización Mundial de la Salud

[66] Artículo 14, apartado 1, del Reglamento SURE. De conformidad con el artículo 12, apartado 3, del Reglamento SURE, el período de disponibilidad del Instrumento durante el cual puede adoptarse una Decisión de Ejecución del Consejo finalizará el 31 de diciembre de 2022. Con arreglo al artículo 12, apartado 4, cuando la Comisión concluya en el informe que persiste la grave perturbación económica causada por el brote de COVID-19 que afecte a la financiación de las medidas subvencionables, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir prorrogar el período de disponibilidad del Instrumento, cada vez por un período adicional de seis meses.
[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews.
[68] *Ibid*.

reclasificó la COVID-19 como un problema sanitario permanente y no como una emergencia de salud pública de importancia internacional.

Esto confirma la evaluación anterior de la Comisión de que los acontecimientos excepcionales que justificaron el instrumento SURE han dejado de existir. La estabilidad de la situación epidemiológica se refleja también en el gasto de los Estados miembros en medidas subvencionables por el instrumento SURE, que ascendió a tan solo 66 millones EUR en diciembre de 2022, frente a los 1 300 millones EUR de enero de 2022. El SURE fue un instrumento de emergencia temporal y, una vez concluida la fase de emergencia de la pandemia, también ha llegado a su fin.

VI. OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN CON ARREGLO AL MARCO DE BONOS SOCIALES SURE DE LA UE

El presente informe cumple con creces la obligación de información del Reglamento SURE, y también el requisito de información en virtud del marco de bonos sociales SURE de la UE[69]. Este último exige informar sobre la asignación de los fondos del SURE, el tipo de gasto y las repercusiones del SURE.

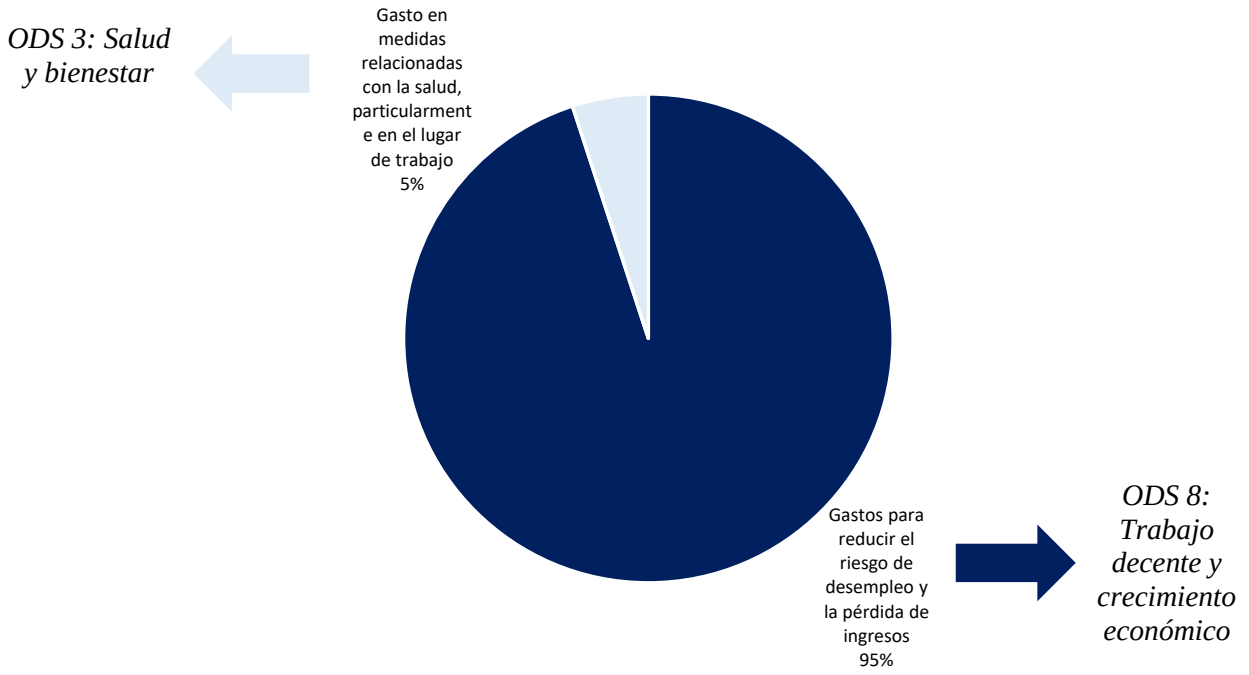
El desglose de los fondos del SURE por Estado miembro beneficiario y por tipo de gasto social subvencionable figura en las secciones 1.1 y 3.2, respectivamente. En diciembre de 2022, los 98 400 millones EUR asignados se habían desembolsado íntegramente a diecinueve Estados miembros, que también habían gastado en su totalidad esta ayuda financiera.

El gasto público del SURE sigue siendo coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Un desglose del gasto público financiado por el SURE por gasto social subvencionable, tal como se indica en el marco de bonos sociales, muestra que el 95 % se destina a reducir el riesgo de desempleo y la pérdida de ingresos. Como se ilustra en el gráfico 32, esto apoya el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico). El 5 % restante se destina a medidas relacionadas con la salud, que apoyan el ODS 3 (Salud y bienestar).

Las repercusiones del SURE se analizan en las secciones 2.4 y 3. Se facilitan estimaciones del número de personas y empresas que recibieron apoyo del SURE en 2020, en 2021 y en 2022. El SURE contribuyó a la protección de una estimación de 1,5 millones de puestos de trabajo que se conservaron en 2020, como se muestra en la sección 3.1. Se ha demostrado que el SURE apoyó el repunte del crecimiento en 2021 y 2022, como se muestra en la sección 3.2. Se estima que los Estados miembros han ahorrado 9 000 millones EUR en pagos de intereses, como se muestra en la sección 3.3.

[69] El marco de bonos sociales SURE de la UE define una norma que ofrece a los inversores garantías de que los bonos de la UE emitidos en este marco guardan relación con proyectos que persiguen un verdadero fin social. Por lo tanto, el marco se ajusta a los principios de los bonos sociales de la Asociación Internacional del Mercado de Capitales (ICMA), a saber: i) el uso de los ingresos; ii) el proceso de evaluación y selección de proyectos; iii) la gestión de los ingresos y iv) la presentación de informes. Para más información, véase: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

Gráfico 32. El marco de bonos sociales y su relación con los ODS



Fuente: *informes de los Estados miembros (febrero de 2023).*

VII. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL VALOR AÑADIDO DEL INSTRUMENTO SURE VISTO EN RETROSPECTIVA

En esta sección se analizan tres lecciones políticas generales que pueden extraerse del éxito del SURE. La evaluación preliminar del presente informe pone de relieve que, en términos globales, el instrumento SURE ha sido un éxito[70]. Además, en junio de 2021, el SURE ganó el Premio de la Defensora del Pueblo Europeo a la Buena Administración 2021 en la categoría de «prestación de servicios centrada en los ciudadanos». En esta sección se analizan tres lecciones clave que pueden extraerse del instrumento SURE, pero se seguirán examinando en el marco de la evaluación del SURE que la Comisión ha anunciado que publicará a más tardar en el primer trimestre de 2024.

En primer lugar, el SURE respondió a una necesidad de emergencia específica que surgió en el contexto de la pandemia y cuya naturaleza era tanto social como económica. Al inicio de la pandemia, en un contexto de incertidumbre, era fundamental que los responsables políticos adoptaran medidas concretas para evitar las secuelas sociales y económicas a largo plazo derivadas de una perturbación que tenía motivos fundados para suponer (acertadamente, como se demostró más adelante) que eran de carácter temporal. A tal fin, el instrumento SURE cumplió un objetivo claro y bien definido, al responder a una necesidad específica y apremiante identificada tanto por los Estados miembros como por la Comisión. Este objetivo era mantener el empleo de la población trabajadora para proteger sus ingresos y mitigar las consecuencias económicas y sociales negativas de la pandemia. En particular, respondió a la interrupción de las

[70] Las consideraciones que se analizan en esta sección proceden de Comisión Europea (2022), *Informe trimestral sobre la zona del euro, sección III, vol. 21, n.º 2*.

actividades económicas relacionadas con los confinamientos y las medidas de contención que se introdujeron en toda la UE para controlar la grave situación epidemiológica, reducir la velocidad de los contagios y proteger vidas. La naturaleza social de este objetivo se puso de relieve con la emisión de bonos sociales por parte de la UE por primera vez en su historia, una medida que además recibió una alta aceptación por parte de los inversores.

El ámbito de aplicación del SURE fue especialmente eficaz, ya que no se basaba en una definición institucional rígida, sino en un objetivo, a saber, apoyar el mantenimiento del empleo. El SURE no se redujo a un tipo limitado de instrumento que constituyera únicamente un medio para lograr un fin. Se centró principalmente en los regímenes de reducción del tiempo de trabajo (y medidas similares para los trabajadores por cuenta propia) como el tipo más eficiente de medida del mercado laboral que debe aplicarse durante un cierre regulado de la economía (en este caso, el confinamiento por la COVID-19)[71]. Esto también proporcionó a los Estados miembros una orientación política clara durante la crisis. Al mismo tiempo, un objetivo clave del SURE era proporcionar a los Estados miembros un margen operativo para adaptar su respuesta en el ámbito del mercado laboral a sus necesidades ante circunstancias dramáticas y sin precedentes. Por este motivo, el SURE abarcaba una serie de medidas que cumplían la misma finalidad que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, a saber, mantener los puestos de trabajo en las empresas, ofreciendo al mismo tiempo protección de los ingresos a los trabajadores durante la pandemia. Estas medidas incluían ayudas a los trabajadores por cuenta propia y regímenes de subsidios salariales (en los que la ayuda no se concede sobre la base de horas no trabajadas, sino como una cantidad a tanto alzado o como una parte de la masa salarial). Otras medidas incluían diversos tipos de reducciones de los costes laborales indirectos (relacionados con la conservación del empleo), bajas por enfermedad y permisos especiales, así como otras medidas específicas para ampliar la actividad de los trabajadores atípicos (como los trabajadores intermitentes o de temporada).

En segundo lugar, en términos de gobernanza, el SURE puso de manifiesto el mérito del método de la UE, combinado con una condicionalidad basada en políticas y una aplicación nacional flexible. La Comisión puso en marcha el SURE siguiendo el método comunitario de la UE, en lugar del enfoque intergubernamental. Esto garantizó la rendición de cuentas y la solidaridad entre los Estados miembros, contribuyendo al mismo tiempo a evitar cualquier posible estigma. La Comisión propuso únicamente la condicionalidad basada en las políticas en el marco del SURE: la única condición para acceder al régimen era que los Estados miembros se hubieran enfrentado a un aumento grave y repentino del gasto en regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares debido a la pandemia, y que utilizaran los fondos SURE para los fines previstos. Esta forma de condicionalidad permitió a los Estados miembros conservar la titularidad de las medidas aplicadas a nivel nacional, beneficiándose al mismo tiempo de la ayuda financiera y las orientaciones políticas proporcionadas en el marco del SURE.

[71] El mundo académico también reconoció la especial eficacia de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo en las primeras fases de la pandemia; véase, por ejemplo, Laudais y Giupponi en VoxEU, abril de 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

En tercer lugar, el instrumento SURE se sustentó en una sólida construcción financiera. El SURE surgió sobre la base de un sistema de garantías proporcionadas por los Estados miembros. Todos ellos, incluidos los ocho que no se beneficiaron del SURE, aportaron garantías por un valor total de 25 000 millones EUR. Estas garantías se aportaron de manera voluntaria y, una vez otorgadas, pasaron a ser irrevocables, incondicionales y ejecutables. Este sistema de garantías es sólido desde el punto de vista financiero (al tiempo que constituye una clara expresión de solidaridad a través del presupuesto de la UE). Este sistema dotó de una alta credibilidad a los bonos SURE a ojos de los mercados y las agencias de calificación crediticia, allanando el camino a la fuerte demanda de los inversores que se materializó para cada emisión. La popularidad del SURE, tanto entre los Estados miembros como entre los inversores, redujo asimismo el riesgo de estigmatización vinculado al uso de la ayuda financiera por parte de cualquier Estado miembro en particular.

ANEXO: Más detalles sobre las operaciones y los desembolsos del SURE

Cuadro A1. Desembolsos a los Estados miembros en el marco del SURE (en miles de millones EUR)

País	Importe total del préstamo	1.ª emisión del SURE de la UE Operación: 20.10.2020 Desembolso: 27.10.2020			2.ª emisión del SURE de la UE Operación: 10.11.2020 Desembolso: 17.11.2020			3.ª emisión del SURE de la UE Operación: 24.11.2020 Desembolso: 1.12.2020	4.ª emisión del SURE de la UE Operación: 26.1.2021 Desembolso: 2.2.2021			5.ª emisión del SURE de la UE Operación: 9.3.2021 Desembolso: 16.3.2021	6.ª emisión del SURE de la UE Operación: 23.3.2021 Desembolso: 30.3.2021			7.ª emisión del SURE de la UE Operación: 18.5.2021 Desembolso: 25.5.2021			8.ª emisión del SURE de la UE Operación: 22.3.2022 Desembolso: 29.3.2022	9.ª emisión del SURE de la UE Operación: 7.12.2022 Desembolso: 14.12.2022	Total desembolsado (100 % del importe del préstamo)	Vencimiento medio
		10y	20y	Total	5y	30y	Total	15y	7y	30y	Total	15y	5y	25y	Total	8y	25.6y	Total	15y	15y		
Bélgica	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**			**8,2**	**14,7**
Bulgaria	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Croacia	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Chipre	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Chequia	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estonia	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Grecia	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Hungría	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irlanda	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Italia	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**			**27,4**	**14,8**
Letonia	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Lituania	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Polonia	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugal	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Rumanía	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Eslovaquia	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Eslovenia	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
España	21,3	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**2,9**	2,4	1,7	**4,1**	1,9	1,4	**3,4**			**21,3**	**14,7**
Total	**98,4**	10,0	7,0	**17,0**	8,0	6,0	**14,0**	**8,5**	10,0	4,0	**14,0**	**9,0**	8,0	5,0	**13,0**	8,1	6,0	**14,1**	**2,2**	**6,5**	**98,4**	**14,5**

Cuadro A2. Estadísticas clave de las operaciones de empréstito SURE de la UE (EUR)

	SURE n.º 1		SURE n.º 2		SURE n.º 3	SURE n.º 4		SURE n.º 5	SURE n.º 6		SURE n.º 7		SURE n.º 8	SURE n.º 9
Tramo	10 años	20 años	5 años	30 años	15 años	7 años	30 años (adición)	15 años	5 años	25 años	8 años	25 años	15 años	15 años
Volumen del bono	10 000 millones	7 000 millones	8 000 millones	6 000 millones	8 500 millones	10 000 millones	4 000 millones	9 000 millones	8 000 millones	5 000 millones	8 137 millones	6 000 millones	2 170 millones	6 548 millones
Rendimiento	– 0,238 %	0,131 %	– 0,509 %	0,317 %	– 0,102 %	– 0,497 %	0,134 %	0,228 %	– 0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Diferencial	MS+3 pb	MS+14 pb	MS-9 pb	MS+21 pb	MS-5 pb	MS-16 pb	MS+5 pb	MS-4 pb	MS-14 pb	MS+1 pb	MS-2 pb	MS+17 pb	MS-8 pb	MS+21 pb
Diferencial respecto a Bund (pb)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Diferencial respecto a OAT (pb)	9,2	3,2	7,7	– 9,9	0,5	– 1	– 23,1	– 2,6	3,1	– 11	– 1,2	– 21	4,9	24
Concesión de nueva emisión	+1 pb	+2 pb	+1,5 pb	+2,5 pb	+1 pb	1 pb	1 pb	2	1,5 pb	1,5 pb	2 pb	2,5 pb	1 pb	4 pb
Demanda total de los inversores	145 000 millones	88 000 millones	105 000 millones	70 000 millones	114 000 millones	83 000 millones	49 000 millones	86 000 millones	46 500 millones	40 000 millones	51 200 millones	37 500 millones	35 000 millones	25 000 millones

Nota: estas estadísticas se refieren a los empréstitos de la Comisión en nombre de la Unión. La concesión de nueva emisión se refiere a la prima pagada a los inversores que adquieren un bono de nueva emisión sobre el diferencial al que se espera que los bonos correspondientes se negocien en el mercado secundario.