COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.6.2023
COM(2023) 291 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E FINANCEIRO E AO COMITÉ DO EMPREGO

Relatório sobre o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19, nos termos do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho

O SURE após a sua caducidade: último relatório semestral

SÍNTESE

O presente relatório é o quinto e último relatório semestral sobre o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE). Confirma as conclusões dos relatórios anteriores, apresenta as operações e a utilização do instrumento e analisa os seus impactos socioeconómicos. O SURE foi um instrumento de crise, com uma dotação de 100 mil milhões de EUR, criado pela União Europeia (UE) para ajudar os Estados-Membros a proteger os empregos e os rendimentos dos trabalhadores no contexto da pandemia de COVID-19. O SURE terminou em 31 de dezembro de 2022, mas o acompanhamento da sua execução prosseguiu para além desta data, tendo sido integrado no presente relatório. O acompanhamento termina com a publicação do presente relatório.

O presente relatório aborda algumas das observações complementares formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu no seu relatório especial sobre o SURE, publicado em dezembro de 2022. Além disso, este relatório inclui uma análise mais aprofundada dos sistemas nacionais de controlo e auditoria, elementos de prova suplementares que confirmam a fiabilidade do número de pessoas e empresas abrangidas pelo SURE e uma análise igualmente aprofundada das medidas sanitárias abrangidas pelo SURE.

Um novo instrumento, rapidamente implementado para dar resposta ao impacto socioeconómico da pandemia

A aplicação do instrumento foi rápida e simples. Como parte da resposta inicial da UE à pandemia, a Comissão apresentou a proposta de Regulamento SURE, em 2 de abril de 2020, tendo o regulamento sido adotado pelo Conselho em 19 de maio de 2020. O SURE representou também uma forte manifestação de solidariedade entre os Estados-Membros da UE: todos concordaram em prestar garantias bilaterais à UE para que a União pudesse contrair empréstimos junto dos mercados em condições muito favoráveis para financiar os empréstimos no âmbito do SURE. A dotação financeira de 100 mil milhões de EUR ficou disponível em 22 de setembro de 2020, depois de todos os Estados-Membros terem assinado acordos de garantia. A Comissão acelerou a aplicação do instrumento, trabalhando em estreita colaboração com os Estados-Membros e concedendo assistência financeira à Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Chéquia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal e Roménia. Mais de 90 % da assistência financeira concedida foi desembolsada em apenas sete meses, entre outubro de 2020 e maio de 2021. Em 2022 tiveram lugar desembolsos adicionais, para atender ao pedido dos Estados-Membros que preferiram receber os fundos mais tarde ou que solicitaram assistência financeira adicional.

No outono de 2022, foi concedida assistência financeira adicional a oito Estados-Membros. Este apoio suplementar destinava-se à despesa adicional incorrida em 2021 — e, em alguns casos, até ao início de 2022 — com as medidas de apoio de emergência já apoiadas pelo SURE. O apoio SURE podia ser solicitado para as despesas elegíveis relacionadas com a COVID-19, com base na despesa prevista ou na despesa incorrida, não estando esta última, por definição, sujeita a qualquer risco de absorção. Foi igualmente adotada a alteração de uma decisão de execução do Conselho, de modo a permitir que a Polónia corrigisse o seu défice de absorção.

A UE emitiu, pela primeira vez, obrigações sociais para financiar a assistência financeira aos Estados-Membros no âmbito do SURE. Além de satisfazer os requisitos do Regulamento SURE, o presente relatório procede também à comunicação de informação pertinente em conformidade com o quadro para as obrigações sociais SURE da UE e volta a confirmar que as despesas do SURE estão bem alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A Comissão emitiu com êxito 6,5 mil milhões de EUR de obrigações sociais SURE em dezembro de 2022, o que quase esgotou a totalidade da dotação do SURE. Esta foi a última operação de uma campanha de emissão bem-sucedida que atraiu um forte interesse dos investidores e condições de preços favoráveis. Globalmente, foi desembolsado um total de 98,4 mil milhões de EUR de assistência financeira do SURE a 19 Estados-Membros, próximo do montante máximo de 100 mil milhões de EUR. Os restantes 1,6 mil milhões de EUR não podem ser solicitados para utilização futura, uma vez que o instrumento terminou.

Utilização contínua do SURE pelos Estados-Membros beneficiários

O presente relatório confirma a estimativa anterior de que o SURE abrangeu cerca de 31,5 milhões de pessoas e mais de 2,5 milhões de empresas em 2020, ano em que começou a pandemia, o que representa quase um terço do total do emprego e mais de um quarto das empresas nos Estados-Membros beneficiários. Foi confirmada a elevada fiabilidade destes valores relativos à cobertura, que se baseiam principalmente nos dados administrativos dos Estados-Membros, seguindo as orientações da Comissão. As PME foram as principais beneficiárias de assistência financeira do SURE. Os setores mais apoiados foram os serviços que requerem mais contacto físico (os serviços de hotelaria e restauração e o comércio por grosso e a retalho) e a indústria transformadora.

Em 2021, e especialmente no primeiro semestre, altura em que a pandemia continuava a causar prejuízos, o SURE prestou apoio a aproximadamente 9 milhões de pessoas e a mais de 900 000 empresas. Durante o primeiro semestre de 2021, as medidas de apoio económico continuaram a ser necessárias, tendo, no entanto, sido gradualmente suprimidas à medida que o impacto económico e sanitário da pandemia foi diminuindo. Esta diminuição gradual ocorreu a partir do momento em que as vacinas foram disponibilizadas e as economias da UE se continuaram a adaptar à pandemia.

Estima-se que em 2022 o SURE tenha apoiado quase 350 000 pessoas e mais de 40 000 empresas, o que é congruente com a diminuição da despesa relacionada com o instrumento. A maioria dos Estados-Membros beneficiários do SURE suprimiu gradualmente as suas medidas de emergência de manutenção do emprego até meados de 2022. Apenas quatro Estados-Membros utilizaram o SURE para financiar medidas em 2022, despendendo apenas 5 mil milhões de EUR, uma vez que o impacto da pandemia continuou a diminuir.

A totalidade da despesa pública prevista no âmbito do SURE já foi executada. A despesa pública total com medidas elegíveis no âmbito do SURE atingiu os 122 mil milhões de EUR nos Estados-Membros beneficiários. Este valor é muito superior ao total de assistência financeira (98 mil milhões de EUR) concedida, uma vez que vários Estados-Membros complementaram o financiamento de medidas elegíveis no âmbito do SURE com financiamento nacional, o que é revelador da importância atribuída às medidas apoiadas pelo SURE.

Quase metade da despesa pública total com medidas elegíveis no âmbito do SURE foi afetada a regimes de tempo de trabalho reduzido. Quase um terço dessa despesa foi afetado a medidas semelhantes para os trabalhadores independentes. A parte remanescente da despesa pública foi afetada a medidas de subsídios salariais — semelhantes às dos regimes de tempo de trabalho reduzido, embora não baseadas no número de horas trabalhadas — e a medidas sanitárias. A participação das mulheres e dos jovens em regimes de tempo de trabalho reduzido também aumentou durante a crise da COVID-19.

Foi confirmada a natureza acessória da despesa relacionada com a saúde, que só abrangeu dois quintos dos Estados-Membros beneficiários do SURE e representou 5 % da despesa total. Oito dos 19 Estados-Membros utilizaram o SURE para financiar medidas sanitárias. Desse financiamento, 22 % dizia respeito a medidas tomadas no local de trabalho para garantir um regresso seguro ao trabalho.

Além disso, o SURE foi utilizado para financiar eficazmente diferentes tipos de medidas sanitárias. Tais medidas foram distribuídas de forma quase uniforme por: i) medidas preventivas contra a COVID-19, ii) custos adicionais de mão de obra para recrutar e apoiar os profissionais de saúde e iii) aquisição de equipamento de saúde e medicamentos, incluindo vacinas. As medidas facilitaram um regresso mais rápido ao trabalho ou prestaram apoio de emergência ao setor dos cuidados de saúde nos oito Estados-Membros que utilizaram o SURE para apoiar a despesa relacionada com a saúde.

Importa salientar que toda a assistência financeira do SURE já foi absorvida em todos os Estados-Membros. O problema da absorção em dois Estados-Membros (Roménia e Polónia), que foi acompanhado de perto e comunicado em pormenor no quarto relatório semestral, encontra-se agora inteiramente sanado. Na Roménia, o défice de absorção foi totalmente colmatado graças à redução do montante total concedido e à introdução de medidas elegíveis adicionais em julho de 2022, , o que foi confirmado pelos dados finais relativos à execução orçamental. Na Polónia, o défice de absorção moderado em comparação com o montante concedido foi sanado mediante a inclusão de duas novas medidas elegíveis no âmbito do SURE, através de uma decisão de execução modificativa do Conselho adotada em novembro de 2022.

Avaliação atualizada do impacto do SURE

A resposta política à crise da COVID-19 impediu efetivamente que cerca de um milhão e meio de pessoas ficassem desempregadas em 2020, para o que poderão ter contribuído em grande parte os regimes financiados pelo SURE. O aumento do desemprego em 2020 nos Estados-Membros beneficiários foi bastante moderado, apesar da grande quebra da produção económica, tendo sido significativamente inferior ao esperado em função dos padrões históricos. Este resultado foi obtido por via da retenção dos trabalhadores nas respetivas empresas e da manutenção da atividade independente. Outras simulações ilustrativas realizadas pela Comissão utilizando o modelo global plurinacional sugerem que, em 2020, os regimes de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes diretamente financiados pelo SURE podem ter mantido até um milhão de postos de trabalho só na área do euro (que representa 14 dos 19 beneficiários do SURE), o que sugere que os regimes de tempo de trabalho reduzido financiados pelo SURE permitiram provavelmente salvar a maior parte do total estimado de um milhão e meio de postos

de trabalho mantidos graças à resposta política global à COVID-19 nos 19 países beneficiários do SURE.

O SURE pode também ter contribuído para evitar o agravamento da desigualdade no mercado de trabalho da UE. Esta situação contrasta com o que aconteceu no rescaldo da crise financeira mundial. No período de 2020-2022, a dispersão das taxas de desemprego foi reduzida entre os beneficiários do SURE e os outros Estados-Membros, bem como entre os países beneficiários do SURE.

O SURE acrescentou valor específico ao promover a confiança na economia e incentivar eficazmente os Estados-Membros a criar regimes de tempo de trabalho reduzido abrangentes e ambiciosos a nível nacional. Os elementos de prova baseados em inquéritos apresentados nos relatórios anteriores confirmam o impacto específico do SURE. Em primeiro lugar, o SURE — um dos primeiros instrumentos financeiros da UE criados em resposta à COVID-19 — ajudou a melhorar a confiança económica geral ao mostrar a capacidade da UE para responder rápida e eficazmente a uma crise sem precedentes. Em segundo lugar, através do SURE, a UE apoiou e incentivou a utilização extensiva de regimes de tempo de trabalho reduzido (criação de novos regimes ou prorrogação de regimes existentes). Em terceiro lugar, o SURE reforçou a confiança dos Estados-Membros para contrair empréstimos e gastar mais em medidas de manutenção do emprego do que, de outro modo, fariam. Um estudo do Centro de Estudos de Política Europeia afirma que a adoção de regimes de tempo de trabalho reduzido aumentou significativamente durante a pandemia devido, em larga medida, ao grande aumento do financiamento público destas medidas.

A proteção do emprego nos dois primeiros anos da pandemia conduziu também a uma recuperação mais rápida em 2021 do que a que se verificou nas crises anteriores. Os dados resultantes dos inquéritos revelam que, em 2021, o apoio do SURE se centrou nos setores ainda gravemente afetados pela pandemia. O SURE concentrou também as suas despesas na primeira metade do ano, altura em que as medidas de confinamento foram mais rigorosas. O que precede sugere que o SURE se focou nas necessidades mais prementes ao apoiar os setores mais afetados.

Em termos muito concretos, estima-se agora que os Estados-Membros tenham poupado um total de 9 mil milhões de EUR em juros, ao receberem assistência financeira através do SURE. Este valor explica-se pelas condições de financiamento muito favoráveis da UE e pela longa duração média dos empréstimos concedidos aos Estados-Membros. A poupança de juros prevista aumentou com a 9.ª e última ronda de operações do SURE, em dezembro de 2022.

Sistemas de controlo e auditoria postos em prática pelos Estados-Membros

Em conformidade com as suas obrigações jurídicas, todos os Estados-Membros comunicaram ter verificado a execução das medidas apoiadas pelo SURE, quer através de controlos *ex ante* quer de controlos *ex post* (ou ambos), incluindo auditorias. Quase todos os Estados-Membros comunicaram ter controlado *ex ante* (antes de os fundos serem disponibilizados aos beneficiários finais) todas as medidas apoiadas pelo SURE. Mais de metade dos Estados-Membros comunicou ter controlado todas ou a maior parte das medidas *ex post* (após a disponibilização dos fundos). Outros cinco Estados-Membros comunicaram ter controlado *ex post* a medida mais importante ou a medida com maior risco de fraude e de

irregularidades. A fim de assegurar a correta utilização dos fundos públicos, as medidas que não foram controladas *ex ante* foram controladas *ex post*.

Nenhum Estado-Membro considera que as medidas apoiadas pelo SURE apresentem um elevado risco de irregularidades ou de fraude. Tal explica-se frequentemente por condições de elegibilidade definidas de forma clara e legal, estabelecidas e controladas *ex ante*.

Nos **casos de irregularidades ou fraudes confirmadas, todos os Estados-Membros recuperaram ou estão em vias de recuperar os fundos indevidamente utilizados**. Especificamente, a incidência de irregularidades ou fraudes na medida mais importante apoiada pelo SURE em cada Estado-Membro foi, na maioria dos casos, inferior a 2 % da despesa total. A maioria dos Estados-Membros já recuperou mais de 75 % do montante total devido até à data. Além disso, nos casos de fraude, todos os Estados-Membros tomaram medidas para além da recuperação dos fundos indevidamente utilizados, como a notificação dos órgãos de investigação competentes. Alguns Estados-Membros comunicaram ter tomado medidas preventivas em resposta a fraudes ou irregularidades.

Caducidade do instrumento SURE no final de 2022

A cláusula de caducidade do instrumento SURE entrou em vigor em 1 de janeiro de 2023. O Regulamento SURE continha uma «cláusula de caducidade» que especificava que o instrumento terminaria em 31 de dezembro de 2022, a menos que o Conselho decidisse prorrogá-lo, sob proposta da Comissão. O quarto relatório semestral, em setembro de 2022, não foi acompanhado de uma proposta de prorrogação do instrumento. As medidas de emergência relacionadas com a COVID-19 foram quase totalmente suprimidas até ao final do verão de 2022 e o impacto epidemiológico e económico da COVID-19 manteve uma tendência decrescente ao longo de 2022. Em 5 de maio de 2023, a Organização Mundial da Saúde reclassificou a COVID-19 como uma questão sanitária estabelecida e continuada, que deixou de ser uma emergência de saúde pública de âmbito internacional. Tal confirma a avaliação da Comissão de que as ocorrências excecionais que justificaram o SURE deixaram de existir. Nos primeiros meses de 2023, manteve-se um acompanhamento cuidadoso para assegurar a absorção de toda a assistência financeira do SURE, que é agora confirmada. O acompanhamento da utilização da assistência financeira do SURE termina com o presente relatório.

INTRODUÇÃO

O presente relatório é o quinto e último relatório semestral sobre o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE). O SURE foi criado pela União Europeia (UE) em maio de 2020 para ajudar os Estados-Membros a proteger os empregos e o rendimento dos trabalhadores durante a pandemia de COVID-19[1]. Previa para os Estados-Membros que a solicitassem assistência financeira da União (até 100 mil milhões de EUR) sob a forma de empréstimos com condições favoráveis. Os empréstimos visavam ajudar a financiar os regimes de tempo de trabalho reduzido dos Estados-Membros ou medidas semelhantes que visassem proteger os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes e, a título acessório, medidas sanitárias, sobretudo no local de trabalho.

O instrumento SURE terminou em 31 de dezembro de 2022. A cláusula de caducidade relativa à disponibilidade de apoio financeiro ao abrigo do instrumento SURE especificava que terminaria em 31 de dezembro de 2022, a menos que o Conselho, sob proposta da Comissão, decidisse prorrogá-lo com base na persistência das ocorrências excecionais que justificaram o SURE (ou seja, a grave perturbação económica causada pela pandemia de COVID-19). A Comissão considerou que tais ocorrências deixaram de existir, pelo que a cláusula de caducidade entrou em vigor. Por conseguinte, desde 1 de janeiro de 2023, não é possível adotar decisões de execução do Conselho que concedam assistência financeira SURE aos Estados-Membros. No entanto, nos primeiros meses de 2023, manteve-se um acompanhamento para assegurar a absorção de toda a assistência financeira do SURE concedida, que é agora confirmada. O acompanhamento da utilização da assistência financeira do SURE termina com o presente relatório.

Este relatório semestral constitui uma obrigação legal. É adotado pela Comissão Europeia (a seguir designada por «Comissão») em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho (Regulamento SURE)[2] para cumprir a sua obrigação de apresentação de relatórios ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Financeiro (CEF) e ao Comité do Emprego (COEM)[3]. Uma vez que toda a assistência financeira concedida já foi desembolsada e despendida e que não é possível conceder assistência financeira adicional, este será o último relatório de acompanhamento semestral sobre o SURE. O acompanhamento financeiro do reembolso dos empréstimos continuará a ser efetuado pela Direção-Geral do Orçamento da Comissão até que todos os empréstimos pendentes tenham sido reembolsados. A

[1] O SURE decorre das orientações políticas da Comissão para 2019-2024, que propuseram um sistema europeu de resseguro de desemprego para proteger os cidadãos europeus e reduzir a pressão sobre as finanças públicas em caso de choques externos. Foi criado na sequência do surto do vírus de COVID-19 na Europa, com base na proposta da Comissão de 2 de abril de 2020.

[2] Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho, de 19 de maio de 2020, relativo à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19, JO L 159 de 20.5.2020, p. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=pt).

[3] Nos termos do artigo 14.º do regulamento, a Comissão deve apresentar um relatório sobre a utilização da assistência financeira, incluindo os montantes em dívida e o escalonamento do reembolso aplicável a título do SURE, e sobre a persistência das ocorrências excecionais que justificam a aplicação do Regulamento SURE (a pandemia de COVID-19).

data-limite para a inclusão de informações no presente relatório era 3 de março de 2023, no que respeita aos relatórios dos Estados-Membros, 17 de março de 2023 para informações sobre controlo e auditoria e 15 de maio de 2023 no que toca aos dados epidemiológicos e económicos[4].

O presente relatório apresenta dados novos ou atualizados que confirmam, em fevereiro de 2023, as avaliações positivas do SURE constantes dos anteriores relatórios semestrais. As suas principais conclusões podem resumir-se da seguinte forma:

- estima-se que aproximadamente 31,5 milhões de pessoas e 2,5 milhões de empresas tenham sido abrangidas pelo SURE em 2020, em 19 Estados-Membros,
- em 2021, o SURE abrangeu nove milhões de pessoas e mais de 900 000 empresas de 15 Estados-Membros, sendo evidente um abrandamento em 2022, ano em que foram apoiadas 350 000 pessoas e 40 000 empresas de quatro Estados-Membros,
- as medidas estratégicas de apoio adotadas impediram efetivamente que cerca de um milhão e meio de pessoas ficassem desempregadas no auge da pandemia, em 2020. Outras simulações ilustrativas sugerem que os regimes de tempo de trabalho reduzido financiados pelo SURE contribuíram provavelmente para a maior parte deste impacto estimado,
- esta ação política contribuiu também para diminuir a desigualdade no mercado de trabalho, ao reduzir a dispersão das taxas de desemprego, principalmente entre os beneficiários do SURE,
- 19 Estados-Membros beneficiaram da assistência financeira do SURE, dos quais 11 beneficiaram ainda de apoio suplementar[5],
- mais de 98 mil milhões de EUR — perto do montante máximo de 100 mil milhões de EUR — foram atribuídos e desembolsados, incluindo 6,5 mil milhões de EUR desembolsados a nove Estados-Membros em dezembro de 2022,
- a cláusula de caducidade foi aplicada a partir de 1 de janeiro de 2023, o que significa que já não é possível conceder assistência financeira aos Estados-Membros. Os dados epidemiológicos confirmam a avaliação da Comissão de que as circunstâncias excecionais que justificaram a utilização do SURE deixaram de existir,
- a assistência financeira do SURE foi agora absorvida nos 19 Estados-Membros beneficiários,
- para além dos efeitos positivos dos resultados sociais e ao nível do emprego, estima-se que os Estados-Membros tenham poupado 9 mil milhões de EUR em juros,
- quase metade da assistência financeira concedida no âmbito do SURE foi afetada pelos Estados-Membros ao apoio a regimes de tempo de trabalho reduzido, e um terço dessa assistência foi afetada a medidas semelhantes a favor dos trabalhadores independentes,
- 5 % foram afetados a medidas sanitárias, que são «acessórias» de acordo com o Regulamento SURE. Incluem medidas preventivas contra a COVID-19, equipamentos de saúde e custos adicionais de mão de obra para recrutar e apoiar os profissionais de saúde,

[4] Todos os quadros de relatórios e questionários sobre controlo e auditoria foram inicialmente apresentados até 3 de março e 17 de março de 2023, respetivamente (com exceção de Malta, que apresentou o quadro de relatórios em 27 de março de 2023 e o questionário em 17 de abril de 2023). Além disso, foram prestados alguns esclarecimentos sobre os dados após esta data.

[5] Os 19 Estados-Membros incluem a Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Chéquia, Estónia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Espanha.

sendo que cerca de um quinto do montante diz respeito a medidas tomadas no local de trabalho,

- todos os Estados-Membros comunicaram ter controlado as medidas apoiadas pelo SURE, *ex ante* ou *ex post* (ou ambos). Nenhum Estado-Membro considera que as medidas apoiadas pelo SURE apresentem um elevado risco de irregularidades ou de fraude.
- todos os Estados-Membros tomaram medidas corretivas em resposta a irregularidades ou fraudes. A maioria dos Estados-Membros recuperou mais de 75 % do montante total a recuperar até à data.

O presente relatório atualiza as informações contidas nos primeiros quatro relatórios semestrais sobre o SURE e fornece uma análise sobre aspetos adicionais. Abrange os desenvolvimentos institucionais desde a data-limite do quarto relatório, em agosto de 2022, incluindo o apoio suplementar concedido a oito Estados-Membros, a alteração da decisão de execução do Conselho relativa à Polónia para corrigir o défice de absorção e o desembolso de fundos relacionados com ambos esses casos. Procede-se a uma análise aprofundada dos sistemas de controlo e auditoria, garantindo o cumprimento das obrigações do acordo de empréstimo, na sequência do inquérito *ad hoc* comunicado no 3.º relatório semestral. A análise contida nos relatórios anteriores é atualizada, em especial no que respeita à despesa pública dos Estados-Membros abrangidos pelo SURE – com base em relatórios semestrais fornecidos pelos Estados-Membros em junho de 2023 – e ao impacto estimado do SURE – com base nos mais recentes dados macroeconómicos. O presente relatório inclui igualmente uma série de novos elementos: uma análise adicional do número de postos de trabalho mantidos graças ao SURE, com base num modelo macroeconómico da Comissão, uma análise mais pormenorizada das medidas sanitárias financiadas pelo SURE e da sua importância, informações sobre a fiabilidade dos dados quanto ao número de pessoas e empresas abrangidas pelo SURE, o supramencionado exame pormenorizado dos sistemas nacionais de controlo e auditoria e um debate sobre os ensinamentos retirados do SURE.

O presente relatório reflete igualmente as sugestões do Tribunal de Contas Europeu. O Tribunal de Contas Europeu (TCE) publicou o seu relatório especial n.º 28/2022 sobre o SURE em 14 de dezembro de 2022, após a publicação do quarto relatório semestral, com uma série de observações sobre o instrumento[6]. De modo geral, o relatório do TCE é muito positivo em relação ao instrumento, reconhecendo a reação rápida e eficiente da Comissão ao desafio de ajudar os Estados-Membros a preservar o emprego em resposta à pandemia de COVID-19. O relatório formula apenas uma recomendação: que o SURE seja avaliado. A Comissão aceitou esta recomendação e realizará, até ao terceiro trimestre de 2024, um estudo de avaliação do SURE que complementará a análise apresentada nos relatórios semestrais.

[6] O TCE observou, por exemplo, que: i) a falta de dados abrangentes dos Estados-Membros limita a capacidade da Comissão para avaliar o número de pessoas e empresas apoiadas pelo SURE, ii) os dados sobre o acompanhamento das medidas sanitárias são limitados, iii) a conceção do instrumento não permite identificar separadamente o respetivo impacto, em termos de realizações e resultados, no âmbito dos regimes nacionais, iv) a Comissão não verificou se as medidas nacionais apoiadas pelo SURE eram eficazes em termos de custos ou complementavam outros regimes, uma vez que o SURE era um instrumento de resposta a uma situação de crise em que o desembolso rápido dos fundos era uma prioridade, v) o quadro jurídico não exige que a Comissão avalie a solidez dos sistemas de controlo dos Estados-Membros que regem a execução das medidas nacionais apoiadas por fundos da UE. Ver https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_pt.pdf.

O presente relatório compreende sete secções. A secção I abrange a utilização institucional do SURE: a assistência financeira concedida e desembolsada aos Estados-Membros com o respetivo escalonamento de reembolso. A secção II descreve a política de utilização do SURE, resumindo a despesa pública total dos Estados-Membros com medidas nacionais apoiadas pelo SURE.[7] A secção III atualiza e amplia a avaliação inicial do impacto do SURE apresentada nos relatórios anteriores. A secção IV examina as informações sobre os sistemas nacionais de controlo *ex ante* e *ex post*, incluindo a auditoria. A secção V aborda e confirma que as ocorrências excecionais que justificaram a continuação do SURE deixaram de existir. A secção VI apresenta o relatório pertinente previsto na secção 2.4 do quadro para as obrigações sociais SURE da UE, que é integrado no presente relatório[8]. Por último, a secção VII apresenta algumas das conclusões sobre o valor acrescentado do SURE.

I. A UTILIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SURE: MONTANTES CONCEDIDOS E DESEMBOLSADOS E OUTROS ASPETOS FINANCEIROS

1.1 Panorâmica dos Estados-Membros beneficiários e dos montantes concedidos

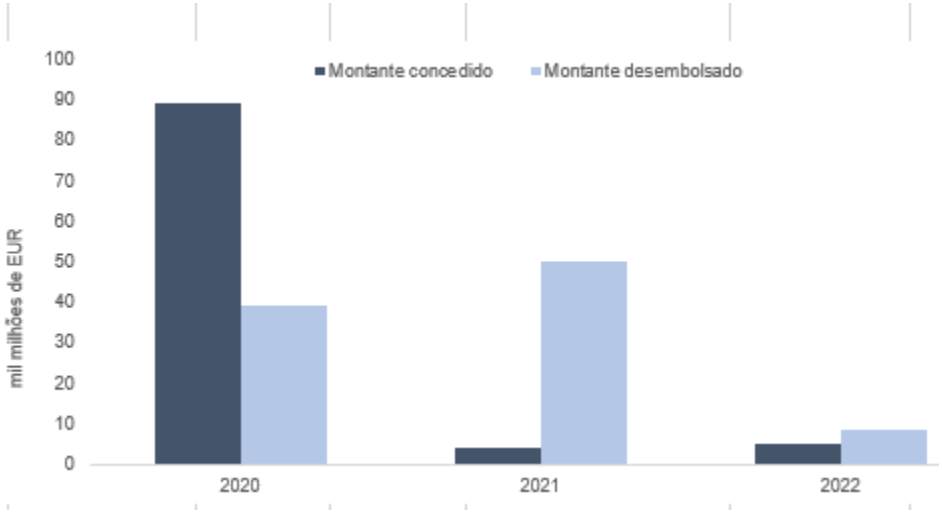
Mais de 98 % da dotação de 100 mil milhões de EUR do SURE foi concedida durante o período de vigência do instrumento. No total, ao abrigo do SURE, foi concedida uma assistência financeira de 98,4 mil milhões de EUR a 19 Estados-Membros: Bélgica, Bulgária, Chéquia, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal e Roménia. A grande maioria da assistência financeira foi concedida em 2020 (gráfico 1), com início em setembro de 2020, quando o SURE ficou disponível. Os montantes finais foram concedidos em novembro de 2022.

Entre setembro e novembro de 2022, foi concedido apoio suplementar a oito Estados-Membros. Desde o anterior relatório semestral, em setembro de 2022, o Conselho concedeu uma assistência financeira adicional de 5,05 mil milhões de EUR a oito Estados-Membros, para além da assistência financeira inicial que lhes foi concedida em 2020: Bulgária, Chéquia, Croácia, Chipre, Grécia, Letónia, Lituânia e Portugal. A assistência financeira foi concedida para despesas incorridas, principalmente em 2020 e 2021, relativas a prorrogações de medidas que já tinham sido financiadas pelo SURE. Nos casos da Grécia, Croácia e Chipre, este foi um segundo complemento ao seu empréstimo inicial. No total, 11 dos 19 Estados-Membros que utilizaram o SURE acabaram por beneficiar de apoio suplementar, o que reflete o facto de o apoio do SURE poder ser solicitado para as despesas elegíveis relacionadas com a COVID-19 com base na despesa prevista ou na despesa incorrida, não estando esta última, por definição, sujeita a qualquer risco de absorção.

[7] As secções I e II dizem respeito à utilização da assistência financeira concedida no âmbito do SURE, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento SURE.

[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_pt.

Gráfico 1: Montante concedido e desembolsado por ano



Fonte: *Comissão Europeia*.

Quadro 1: Panorâmica do apoio concedido no âmbito do SURE (EUR)

Estado-Membro	***Montante total concedido****	***Do qual são montantes***	***Montante desembolsado****	***Montante em dívida***
Bélgica	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgária	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Chipre	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Chéquia	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grécia	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Espanha	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Croácia	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Itália	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Lituânia	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Letónia	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Polónia	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Roménia	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Eslovénia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Eslováquia	630 883 600	0	630 883 600	0
Hungria	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irlanda	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estónia	230 000 000	0	230 000 000	0
Total	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*Ao efetuar os desembolsos, os montantes concedidos foram arredondados para fins operacionais. Fonte: *Comissão Europeia*.

1.2 Desembolsos e escalonamento do reembolso aplicável

A Comissão lançou uma última emissão de obrigações sociais SURE no valor de 6,5 mil milhões de EUR em nome da UE. Em 7 de dezembro de 2022, realizou-se a 9.ª e última emissão da UE ao abrigo do programa SURE. A obrigação a 15 anos registou uma carteira de ordens de 25,4 mil milhões de EUR, o que significa que a procura de subscrição foi quatro vezes superior à oferta durante esta janela de financiamento do final do ano. Em 14 de dezembro foram desembolsados 6,548 mil milhões de EUR: 460 milhões de EUR para a Bulgária, 29 milhões de

EUR para Chipre, 2 mil milhões de EUR para a Chéquia, 900 milhões de EUR para a Grécia, 550 milhões de EUR para a Croácia, 142 milhões de EUR para a Lituânia, 167 milhões de EUR para a Letónia, 1,5 mil milhões de EUR para a Polónia e 300 milhões de EUR para Portugal. O montante desembolsado à Polónia tinha sido suspenso até que ficasse sanada a questão relacionada com a absorção dos fundos (ver secção 2.1.2), enquanto os outros montantes representavam apoios suplementares concedidos aos oito Estados-Membros no outono de 2022.

O programa de emissões SURE foi globalmente muito bem-sucedido, tendo sido marcado por uma forte procura por parte dos investidores e por preços favoráveis. Antes da pandemia, a contração de empréstimos pela Comissão junto dos mercados de capitais europeus era limitada, mas o SURE, seguido rapidamente pelo NextGenerationEU, levou a Comissão a tornar-se um interveniente significativo na emissão de títulos de dívida soberana. Todas as operações registaram uma procura várias vezes superior à oferta e alcançaram preços favoráveis, com algumas das obrigações iniciais a obterem taxas de juro negativas (ver quadro A2). O êxito demonstrou a confiança dos investidores tanto na capacidade de financiamento da UE como no programa SURE.

Até dezembro de 2022, foram desembolsados os 98,4 mil milhões de EUR de assistência financeira concedidos ao abrigo do SURE (quadro 1)**.** Constam dos quadros A1 e A2 inseridos no anexo mais pormenores sobre as operações e desembolsos aos Estados-Membros no âmbito do SURE.

O prazo médio de vencimento dos desembolsos aos Estados-Membros continua a ser de 14,5 anos. Este valor está próximo do máximo de 15 anos previsto nas respetivas decisões de execução do Conselho. O relatório sobre o escalonamento do reembolso do capital e dos juros é apresentado no quadro 2.

Quadro 2: Escalonamento do reembolso dos empréstimos em dívida do SURE da UE

Ano civil	Capital	Juros	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. A UTILIZAÇÃO POLÍTICA DO SURE: DESPESA PÚBLICA E MEDIDAS NACIONAIS ABRANGIDAS PELO SURE

A presente secção centra-se na utilização política do instrumento SURE. A secção 2.1 resume a despesa pública dos Estados-Membros abrangida ou elegível no âmbito do SURE, incluindo a absorção dos fundos. A secção 2.2 apresenta informações pormenorizadas sobre os regimes de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes apoiados pelo SURE, enquanto a secção 2.3 analisa a natureza das medidas sanitárias apoiadas. A secção 2.4 indica o número de trabalhadores e empresas que beneficiaram das medidas apoiadas pelo SURE.

2.1 Despesa pública efetiva e prevista apoiada pelo SURE

2.1.1 Acompanhamento da despesa pública com as medidas elegíveis

Os relatórios semestrais dos Estados-Membros beneficiários são utilizados para acompanhar a utilização prevista e efetiva da assistência financeira concedida no âmbito do SURE. Os relatórios exigidos centram-se, nomeadamente, na despesa pública com medidas abrangidas pelo SURE (e com os trabalhadores e empresas cobertos por essas medidas, conforme referido na secção 3.3). Estes relatórios já tiveram várias séries: agosto de 2020 («relatório inicial»), janeiro-fevereiro de 2021 («primeiro relatório»), junho de 2021 («segundo relatório»), janeiro de 2022 («terceiro relatório»), junho de 2022 («quarto relatório») e fevereiro de 2023 («relatório mais recente»). Prevê-se que o relatório mais recente seja o último, uma vez que toda a assistência financeira concedida já foi despendida e já não há despesa prevista cuja execução deva ser acompanhada. As informações são apresentadas *tal como foram comunicadas pelos Estados-Membros* relativamente às medidas elegíveis no âmbito do SURE. Certos Estados-Membros despenderam um montante superior ao montante de assistência financeira do SURE recebida, tendo complementado o apoio com financiamento nacional e/ou fundos estruturais da UE, pelo que a despesa total pode exceder o montante do apoio do SURE. Os relatórios permitem a medição da absorção da assistência financeira no âmbito do SURE, através da comparação desta com o montante concedido pelo Conselho[9].

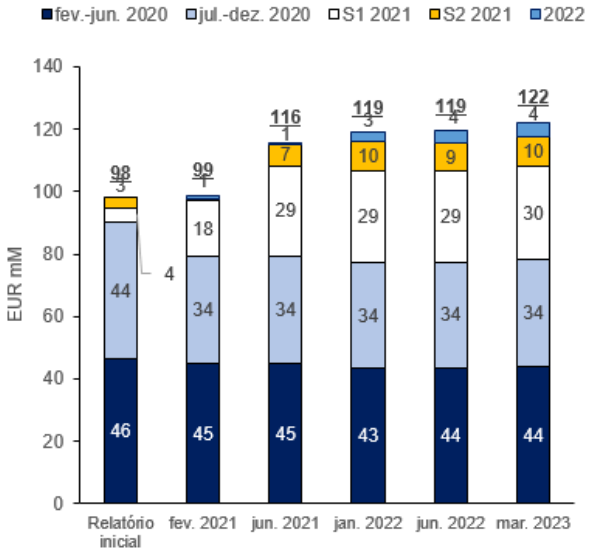
A totalidade da despesa pública prevista no âmbito do SURE já foi executada. O Regulamento SURE permitia que a assistência financeira fosse utilizada em caso de aumentos ocorridos e previstos da despesa pública com as medidas abrangidas pelo SURE[10]. No início do SURE, quando as restrições relacionadas com a COVID-19 eram acentuadas, o instrumento financiou uma grande parte da despesa prevista, ascendendo a 64 % da despesa total em junho de 2020. Em junho de 2021, a percentagem de despesas previstas diminuiu para 12 %, e no final de

[9] Pode registar-se um défice de absorção, quando a despesa incorrida ou prevista pelo Estado-Membro relativamente a medidas elegíveis no âmbito do SURE é inferior ao montante concedido pelo Conselho. Uma parte desse défice de absorção pode dever-se ao facto de o Estado-Membro não conseguir despender o montante já desembolsado, o que poderá ser um problema caso o défice subsista após a execução das despesas previstas.

[10] A Irlanda e a Estónia solicitaram apoio do SURE apenas para despesa pública incorrida. Como tal, a despesa comunicada permanece inalterada desde março de 2021. A comunicação da despesa pública em 2020 e 2021 também permaneceu inalterada desde o último relatório no que se refere à Hungria e à Lituânia.

2021 era inferior a 4 %. Todas as despesas com medidas elegíveis no âmbito do SURE estavam concluídas em dezembro de 2022; no entanto, todos os Estados-Membros esgotaram o financiamento das medidas pelo SURE até junho de 2022, recorrendo apenas a financiamento nacional a partir de então[11].

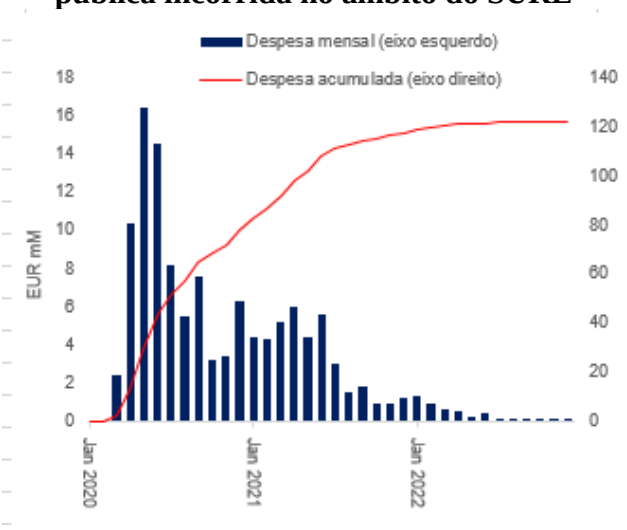
Gráfico 2: Despesa pública comunicada



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

*N*ota: a Estónia está incluída a partir de junho de 2021, uma vez que só solicitou apoio no âmbito do SURE mais tarde do que os outros. H1 e H2 correspondem ao primeiro e segundo semestres de 2021.

Gráfico 3: Evolução mensal da despesa pública incorrida no âmbito do SURE



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

A despesa pública total com medidas elegíveis no âmbito do SURE foi de 122 mil milhões de EUR, excedendo o montante total da assistência financeira concedida. Este montante aumentou ligeiramente em comparação com o quarto relatório (gráfico 2), uma vez que alguns Estados-Membros prorrogaram as medidas em 2022, embora com despesas mais limitadas. No total, 13 Estados-Membros comunicaram despesas em 2022. As despesas com o número mais reduzido de regimes que transitaram para 2022 aumentaram ligeiramente, de um montante previsto de 3,7 mil milhões de EUR para 4,5 mil milhões de EUR executados. A despesa total (122 mil milhões de EUR) é superior ao montante total concedido (98,4 mil milhões de EUR), já que, na sua maioria, os Estados-Membros despenderam com medidas elegíveis mais do que a assistência financeira que solicitaram e lhes foi concedida[12]. Fica assim evidente que o âmbito do SURE continuou a ser relevante na perspetiva dos Estados-Membros após terem solicitado apoio pela primeira vez em 2020.

A atenuação do impacto da pandemia em 2022 levou a que a despesa mensal com medidas elegíveis no âmbito do SURE caísse para montantes residuais. O gráfico 3 mostra que a despesa para 2022 registou o valor máximo (a um nível reduzido) em janeiro, após o que

[11] As medidas elegíveis são as descritas no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento SURE: regimes nacionais de tempo de trabalho reduzido ou medidas semelhantes e, a título acessório, medidas sanitárias.

[12] Nos casos da Espanha e da Itália, essa situação também se deve ao limite de concentração (de 60 % do montante máximo de 100 mil milhões de EUR) aplicável aos três maiores Estados-Membros beneficiários.

diminuiu rapidamente. A despesa incorrida no início de 2022 concentrou-se em medidas como a extensão de alguns regimes de tempo de trabalho reduzido, medidas de quarentena, a realização de testes à COVID-19 e a compensação especial para profissionais de saúde[13]. No segundo semestre de 2022, a despesa mensal média foi de apenas 83 milhões de EUR em todos os Estados-Membros que comunicaram informações.

2.1.2 Absorção dos fundos

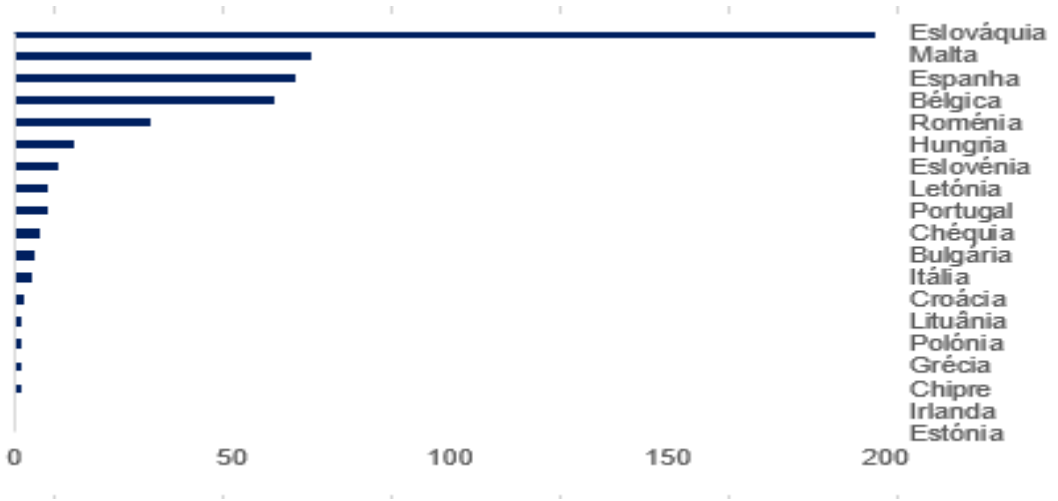
Toda a assistência financeira do SURE já foi absorvida em todos os Estados-Membros. Com todas as despesas públicas financiadas pelo SURE agora executadas, ou seja, nenhuma despesa prevista remanescente, os 98,4 mil milhões de EUR da assistência financeira concedida foram totalmente absorvidos. As questões relacionadas com a absorção anteriormente identificadas em dois Estados-Membros, abordadas no quarto relatório semestral, já foram sanadas. Dos 19 Estados-Membros, 17 despenderam, de facto, *mais* do que o montante concedido, nomeadamente financiando o restante a nível nacional (ver gráfico 4).

Na Roménia, o défice de absorção foi totalmente colmatado, o que é confirmado pelos dados finais relativos à execução orçamental. Recorde-se que, no início de 2022, a Roménia registava um défice de absorção de cerca de 3 mil milhões de EUR. A alteração da decisão de execução do Conselho, adotada em julho de 2022, reduziu o montante concedido de 4,1 mil milhões de EUR para 3 mil milhões de EUR e incluiu 21 medidas adicionais elegíveis ao abrigo do SURE, na sequência de um pedido das autoridades romenas. O estreito diálogo entre a Comissão e as autoridades romenas ajudou a identificar outras despesas elegíveis sob a forma de uma redução dos custos salariais indiretos associados às empresas que participam em regimes de tempo de trabalho reduzido[14]. O défice remanescente estimado de 350 milhões de EUR, tal como registado em setembro de 2022 e indicado no quarto relatório, foi agora totalmente colmatado. Atualmente, existe mesmo uma margem excedentária confortavelmente superior aos 3 mil milhões de EUR concedidos à Roménia. A execução orçamental final de 2022 relativamente a todas as medidas estabelecidas na alteração da decisão de execução do Conselho eliminou a incerteza, de modo que, em dezembro de 2022, o total das despesas incorridas era superior a 3 mil milhões de EUR e as despesas relacionadas com a saúde continuavam a ser acessórias (ascendendo a menos de 46 % das despesas totais).

Gráfico 4: Excesso de despesa pública com medidas elegíveis em relação ao montante do empréstimo (% do montante do empréstimo)

[13] Em 2022, algumas despesas diziam igualmente respeito ao diferimento de pagamentos relativos a períodos anteriores por parte dos Estados-Membros aos trabalhadores e empresas beneficiários.

[14] As isenções totais ou parciais das contribuições para a segurança social são elegíveis ao abrigo do SURE, desde que estejam relacionadas com a preservação do emprego. Os regimes de tempo de trabalho reduzido podem incluir tais isenções e foram financiados ao abrigo do SURE para os Estados-Membros quando solicitado (ver, por exemplo, na Eslovénia, Grécia, Espanha e Portugal).



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*
Nota: por «despesa pública» entende-se as medidas comunicadas como estando abrangidas pelas decisões de execução do Conselho, excluindo o apoio dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Alguns Estados-Membros (Estónia e Eslovénia) deixaram de comunicar informações sobre medidas elegíveis no âmbito do SURE após 2020, uma vez que, tendo excedido o montante concedido, já não estão a utilizar assistência financeira do SURE para as financiar.

Na Polónia, o défice de absorção moderado em comparação com o montante concedido foi sanado com a inclusão de duas novas medidas elegíveis no âmbito do SURE. No início de 2022, a Polónia comunicou despesas totais com medidas abrangidas pela decisão de execução do Conselho inferiores (9,9 mil milhões de EUR) ao montante concedido (11,2 mil milhões de EUR). Em resultado de um diálogo técnico entre a Comissão e as autoridades polacas, o Conselho, com base numa proposta da Comissão, alterou a versão inicial da decisão de execução relativa à Polónia em novembro de 2022, de modo a incluir duas medidas adicionais elegíveis no âmbito do SURE relacionadas com a saúde, que consistem em prémios para os profissionais de saúde e serviços de testes PCR para a COVID-19. O montante das despesas elegíveis relacionadas com a saúde aumentou de 0 % para 15 % das despesas totais, continuando a ser acessórias. O desembolso remanescente dos fundos (1,5 mil milhões de EUR), inicialmente suspenso até a questão da absorção ser sanada, foi executado em dezembro de 2022.

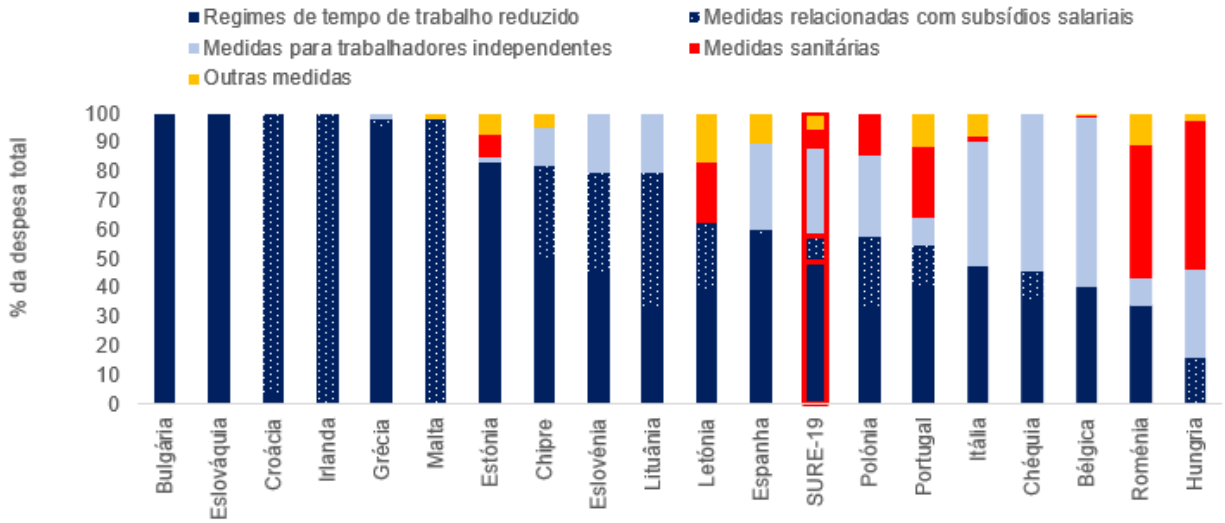
2.2 Medidas nacionais: regimes de tempo de trabalho reduzido ou medidas semelhantes apoiadas pelo SURE

A despesa pública total com medidas elegíveis no âmbito do SURE foi, na sua grande maioria, afetada a regimes de tempo de trabalho reduzido e a «medidas semelhantes», incluindo para os trabalhadores independentes. Com efeito, quase metade (49 %) da despesa pública total com medidas elegíveis no âmbito do SURE foi despendida em regimes de tempo de trabalho reduzido, que 16 dos 19 Estados-Membros financiaram através do SURE. Outros 31 % foram afetados a «medidas semelhantes» para os trabalhadores independentes[15]. Foram atribuídos 9 % a regimes de subsídios salariais[16], ao passo que 6 % das despesas totais foram

[15] Esta previsão baseia-se na análise da Comissão, categorizando as medidas comunicadas pelos Estados-Membros por tipo.
[16] Os regimes de subsídios salariais são regimes de manutenção do emprego semelhantes ao tempo de trabalho reduzido, exceto na medida em que os pagamentos não são calculados em termos de horas (não trabalhadas), mas

afetados a «outras» medidas semelhantes de apoio à manutenção do emprego e aos rendimentos dos trabalhadores[17]. Apenas 5 % foram despendidos em medidas sanitárias, confirmando a sua natureza acessória. Onze Estados-Membros utilizaram a assistência financeira no âmbito do SURE apenas para regimes de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes (gráfico 5).

Gráfico 5: Despesa pública com medidas elegíveis no âmbito do SURE por tipo de despesa



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*
Nota: para informações pormenorizadas sobre as despesas da Hungria com a saúde, ver o relatório de março de 2021.

A participação das mulheres e dos jovens em regimes de tempo de trabalho reduzido aumentou durante a crise da COVID-19. Essa situação reflete sobretudo a mudança na composição setorial do apoio, dos setores da indústria e da construção para os dos serviços e retalho, ou seja, para setores com uma percentagem relativamente mais significativa de mulheres e jovens no emprego (gráfico 6)[18].

No outono de 2022, foi concedida assistência financeira adicional a oito Estados-Membros para uma série de medidas. Este apoio suplementar destinava-se às despesas adicionais incorridas em 2021 — e, em alguns casos, até ao início de 2022 — com as medidas de apoio de emergência já apoiadas pelo SURE. Especificamente, os montantes suplementares cobriram:

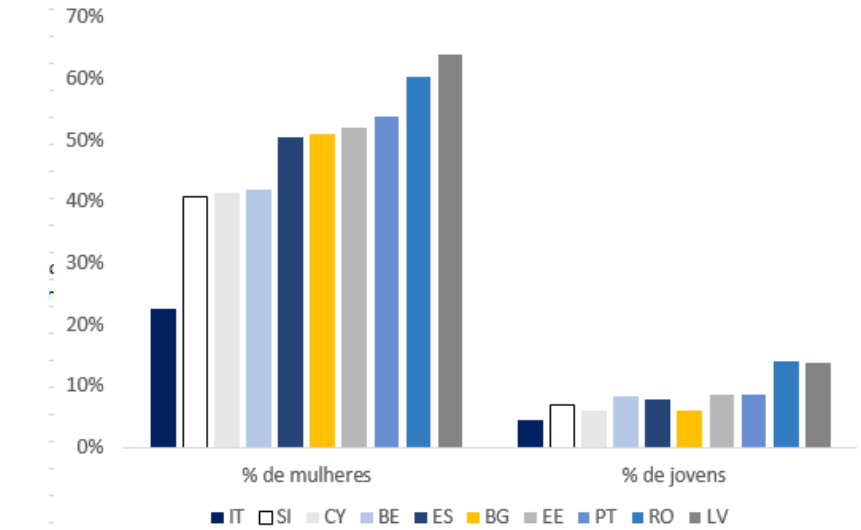
correspondem a um montante fixo ou a uma percentagem do salário total. Em termos globais, as medidas semelhantes a regimes de tempo de trabalho reduzido representam 46 % do total da despesa elegível no âmbito do SURE.

[17] Outras medidas semelhantes incluem, por exemplo, prestações por doença, licença parental e formação profissional associadas ao tempo de trabalho reduzido.

[18] Comissão Europeia (2020): *Labour Market and Wage Developments in 2020*, capítulo 3, *Policy developments*. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Em Itália e na Bélgica, em média, a percentagem de mulheres beneficiárias desses regimes duplicou após março de 2020, enquanto a percentagem de jovens trabalhadores beneficiários aumentou de 1,6 % para 5,7 %, em Itália, e de 6,7 % para 7,6 %, na Bélgica. A percentagem de mulheres e jovens trabalhadores abrangidos por regimes de tempo de trabalho reduzido foi também elevada na Letónia, Roménia, Portugal e Estónia.

- *na Bulgária*: a prorrogação, até junho de 2022, de um regime de tempo de trabalho reduzido concedido às empresas que tivessem sofrido uma redução de receitas de, pelo menos, 30 % devido à pandemia e restringido as suas atividades entre 13 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020, mantendo ao mesmo tempo os seus trabalhadores,
- *em Chipre*: as despesas adicionais relacionadas com a prorrogação (até ao terceiro trimestre de 2021) do regime de subsídios salariais de apoio às empresas que tiveram de suspender (parcialmente) as operações, os regimes especiais para os setores do alojamento e do turismo, um regime de subsídios para os trabalhadores independentes, bem como o regime de prestações por doença para a COVID-19,
- *na Chéquia*: a prorrogação, em 2021, do regime de tempo de trabalho reduzido de emergência (o chamado «programa antivírus») e do apoio de emergência aos trabalhadores independentes,
- *na Grécia*: a prorrogação do regime de emergência de manutenção do emprego (um subsídio destinado aos trabalhadores por conta de outrem do setor privado cujo contrato tenha sido suspenso) em 2021 e 2022 e do subsídio associado que cobre as correspondentes contribuições para a segurança social,
- *na Croácia*: a prorrogação das duas medidas de apoio existentes, a saber, um regime de subsídios salariais para as empresas afetadas negativamente pela pandemia (até junho de 2022) e um regime de tempo de trabalho reduzido que apoiou a redução temporária do tempo de trabalho (até dezembro de 2022),
- *na Lituânia*: a prorrogação, até junho de 2021, do regime para a manutenção dos postos de trabalho que subvenciona os custos salariais dos trabalhadores durante os períodos de suspensão do trabalho e dos regimes de subsídios para os trabalhadores independentes,
- *na Letónia*: o restabelecimento das medidas de apoio de emergência (compensação pelo tempo de inatividade dos trabalhadores, subsídios salariais para as empresas afetadas e prestações por doença relacionadas com a COVID-19) no período compreendido entre novembro de 2020 e junho de 2021, bem como algumas despesas adicionais relacionadas com a prorrogação das medidas sanitárias,
- *em Portugal*: a prorrogação de um conjunto existente de medidas relacionadas com o mercado de trabalho e a saúde (alargado por via de decisão de execução do Conselho em janeiro de 2022) até ao final de 2021 e março de 2022, respetivamente (esta última prorrogação incluiu o subsídio ao isolamento profilático e o apoio excecional ao relançamento das atividades empresariais).

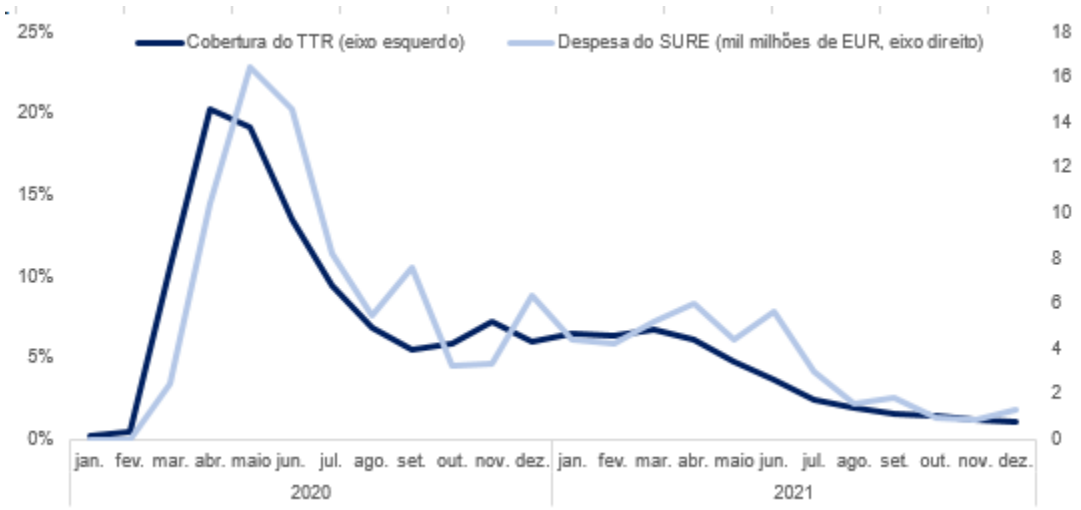
Gráfico 6: Percentagem média de mulheres e jovens (15-24) beneficiários de regimes de tempo de trabalho reduzido (2020/2021)

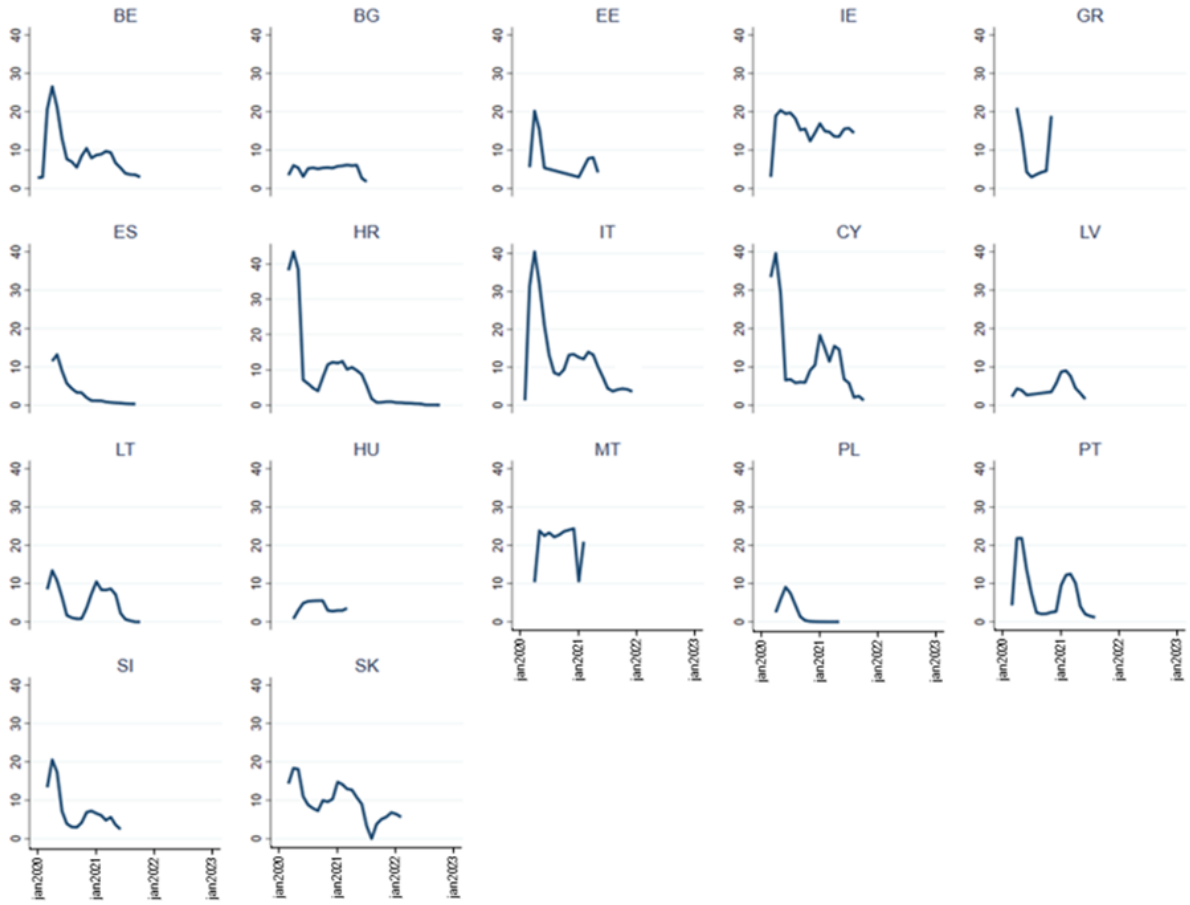


Fonte: *base de dados sobre políticas do mercado de trabalho, 2020, Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão; Coletânea de dados EMCO 2020 e 2021*.
Nota: não se encontram disponíveis dados para todos os países abrangidos pelo SURE.

Na maioria dos Estados-Membros, o recurso aos apoios ao tempo de trabalho reduzido manteve-se ao longo de 2021, embora a um ritmo decrescente. Na maioria dos Estados-Membros, após o primeiro pico durante a primeira vaga da pandemia, em março e abril de 2020, o recurso ao tempo de trabalho reduzido e a medidas semelhantes de manutenção do emprego estabilizou no segundo semestre de 2020. A utilização dos regimes diminuiu gradualmente ao longo de 2021, em consonância com a recuperação económica e o êxito das campanhas de vacinação. Alguns países registaram um segundo pico no final de 2020/início de 2021.

Gráfico 7: Proporção de postos de trabalho que beneficiam de medidas de manutenção do emprego (agregada e por Estado-Membro)





Fonte: Eurostat, *Relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023)*.
Nota: não existem dados disponíveis para a Chéquia e a Roménia. A diminuição da percentagem de postos de trabalho abrangidos no segundo semestre de 2021 deve-se, em parte, à indisponibilidade de dados relativos a vários países.

A maioria dos Estados-Membros beneficiários do SURE suprimiu gradualmente as suas medidas de emergência de manutenção do emprego até meados de 2022. Embora alguns países (Estónia e Eslovénia) tenham retirado as suas medidas de emergência de manutenção do emprego já no segundo semestre de 2020, a maioria prorrogou o seu apoio de emergência até 2021 e, em alguns casos, até ao primeiro semestre de 2022. Apenas em dois países (Portugal e Croácia) o apoio de emergência permaneceu disponível até ao final de 2022.

Quadro 3. Principais medidas de emergência para a manutenção dos empregos e respetiva duração

Estado-Membro	Tipo	Permanente/Temporária	Redução do tempo de trabalho	Apoio de emergência prestado até
BE	TTR	Permanente, com alterações temporárias	0 %–100 %	junho de 2022
BG	TTR	Temporária	50 % ou 100 %	junho de 2022
CZ	TTR	Temporária	0 %–100 %	fevereiro de 2022

EE	TTR	Temporária	0 %–100 %	junho de 2020
IE	Subsídio salarial	Temporária	-	agosto de 2020
EL	TTR	Temporária	50 % ou 100 %	janeiro de 2022
ES	TTR	Permanente, com alterações temporárias	0 %–100 %	março de 2022
HR	Subsídio salarial + TTR	Temporária	0 %–100 %	dezembro de 2022
IT	TTR	Permanente, com alterações temporárias	0 %–100 %	dezembro de 2021
CY	TTR	Temporária	0 %–100 %	agosto de 2021
LV	TTR	Temporária	0 %–100 %	junho de 2021
LT	Subsídio salarial + TTR	Temporária	0 %–100 %	junho de 2021 – setembro de
HU	-	-	-	-
MT	Subsídio salarial	Temporária	-	maio de 2022
PL	Subsídio salarial + TTR	Temporária	20 %–100 %	setembro de 2021
PT	TTR	Permanente, com alterações temporárias	0 %–100 %	setembro de 2022
RO	TTR	Temporária	0 %–100 %	maio de 2022
SI	TTR	Temporária	50 %–100 %	dezembro de
SK	TTR	Temporária	0 %–100 %	março de 2022

Nota: o presente quadro centra-se apenas nos principais regimes. Durante a pandemia, a Hungria teve em vigor um regime de tempo de trabalho reduzido de emergência que foi financiado pelos fundos estruturais europeus. Por conseguinte, não recebeu assistência financeira para o regime ao abrigo do SURE. A Irlanda substituiu o seu regime de subsídios salariais por um regime semelhante alterado, que vigorou até maio de 2022, mas não o financiou com o SURE.

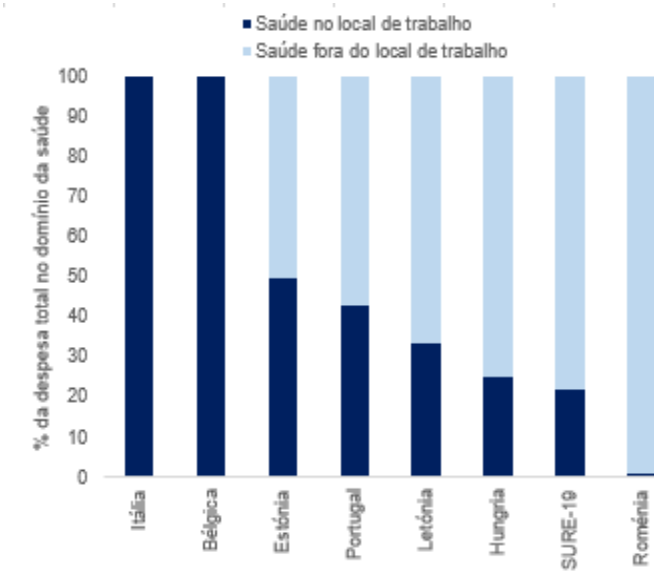
2.3 Medidas nacionais: medidas sanitárias apoiadas pelo SURE

Confirma-se o caráter acessório da despesa relacionada com a saúde. Apenas 5 % da despesa total foi aplicada em medidas sanitárias. Apenas oito dos 19 Estados-Membros recorreram ao apoio do SURE para financiar medidas sanitárias. O Regulamento SURE permite o financiamento de *qualquer* medida sanitária relacionada com a COVID-19, mas destaca, *em especial*, as medidas implementadas *no local de trabalho*, que representam 22 % de todas as despesas relacionadas com a saúde (gráfico 8)[19]. São consideradas medidas tomadas no local de

[19] Ver artigo 1.º do Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho, de 19 de maio de 2020. Esta condição é explicada em maior detalhe no considerando 5: «*Para que o instrumento estabelecido pelo presente regulamento se mantenha fortemente centrado no seu objetivo e, por conseguinte, mantenha a sua eficácia, para efeitos desse instrumento as medidas sanitárias podem consistir nas que visam reduzir os riscos profissionais e assegurar a proteção dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria no local de trabalho, e, se for caso disso, noutras medidas sanitárias*.»

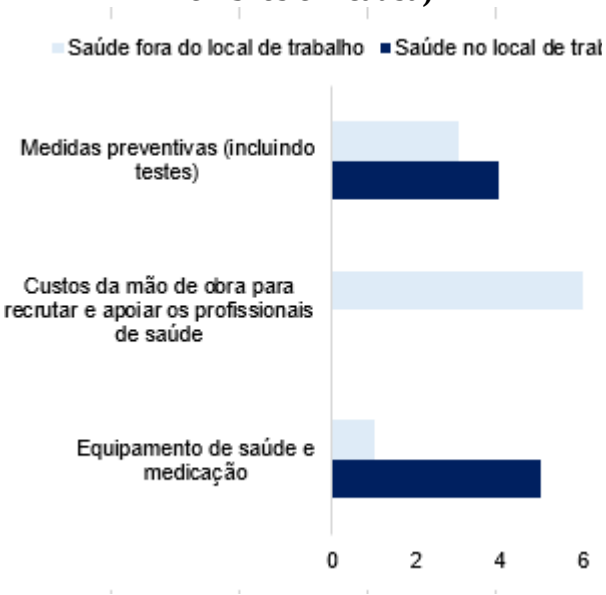
trabalho, principalmente, as que facilitam um regresso seguro ao trabalho através da redução dos riscos profissionais, incluindo para os trabalhadores do setor da saúde.

Gráfico 8: Percentagem da despesa relacionada com a saúde referente a medidas no local de trabalho



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

Gráfico 9: Discriminação dos tipos de medidas sanitárias (número de Estados-Membros em causa)



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*
Nota: Portugal e a Roménia são contabilizados duas vezes, uma vez que aplicaram, respetivamente, medidas preventivas e medidas de aquisição de equipamento de saúde e de medicamentos, dentro e fora do local de trabalho.

O SURE foi utilizado para financiar vários tipos de medidas relacionadas com a saúde, prestando apoio de emergência oportuno ao setor dos cuidados de saúde e facilitando um regresso mais rápido à atividade em vários Estados-Membros. Por sugestão do TCE, os serviços da Comissão analisaram mais aprofundadamente os efeitos das medidas sanitárias financiadas pelo SURE. As medidas sanitárias apoiadas podem ser, em geral, divididas em três categorias: i) medidas preventivas contra a COVID-19, ii) custos adicionais de mão de obra para recrutar e apoiar os profissionais de saúde que operam em condições muito difíceis e iii) equipamento de saúde e medicamentos. O gráfico 9 mostra que a popularidade de cada categoria de medidas foi, de modo geral, semelhante em todos os Estados-Membros. Tais medidas, a seguir descritas, ocorrem dentro e fora do local de trabalho.

- *Medidas preventivas:* estas medidas visam reduzir os riscos profissionais e garantir um regresso seguro ao trabalho (para além do equipamento de proteção individual). Exemplos *no local de trabalho* são a formação em higiene (Bélgica), a realização de testes aos trabalhadores em lares e estruturas de acolhimento de crianças (Portugal), bem como créditos fiscais para pequenas empresas e organizações sem fins lucrativos para a desinfeção dos locais de trabalho (Itália). As medidas preventivas fora *do local de trabalho* dizem principalmente respeito ao financiamento das despesas relacionadas com os testes de despistagem da COVID-19 em toda a população. O reforço da capacidade

laboratorial para a realização de testes durante a pandemia foi também fundamental para manter as operações clínicas e levantar os confinamentos e as medidas de distanciamento social. Na UE, a sequenciação genómica aumentou 15 vezes em 2021 em comparação com 2020, o que levou a que a percentagem de testes positivos sequenciados aumentasse de menos de 1 % em 2020 para uma média de 7 % em 2021[20].

- *Custos adicionais de mão de obra para recrutar e apoiar os profissionais de saúde:* de todas as medidas tomadas fora *do local de trabalho*, os custos adicionais de mão de obra com profissionais de saúde (principalmente prémios) foram o tipo mais popular. A Estónia, Hungria, Letónia, Polónia, Portugal e Roménia, por exemplo, utilizaram fundos disponíveis ao abrigo do SURE para conceder prémios ao pessoal de saúde e/ou contratar pessoal adicional. Durante a pandemia, o aumento da capacidade de prestação de cuidados intensivos, que exige mão de obra intensiva, foi de importância primordial, uma vez que a maior ocupação dos cuidados intensivos foi associada a um aumento da mortalidade[21].
- *Equipamento de saúde e medicamentos*: os fundos SURE foram também utilizados para equipamento de proteção individual e de desinfeção em locais de trabalho e hospitais (Estónia, Letónia, Hungria e Portugal) e para a disponibilização de vacinas (Roménia), o que foi fundamental para limitar o número de mortes e regressar à normalidade.

2.4. Cobertura do SURE em termos de emprego e empresas

A Comissão confirmou a elevada qualidade dos números relativos à cobertura comunicados pelos Estados-Membros. A Comissão deu orientações e os Estados-Membros envidaram esforços para melhorar a qualidade da cobertura comunicada para 2020, 2021 e 2022 nas cinco séries de relatórios[22]. Nove dos 19 Estados-Membros confirmaram agora que as informações se baseiam plenamente em dados administrativos e estão em conformidade com as orientações fornecidas pela Comissão[23]. Para outros oito Estados-Membros, considera-se que se baseiam principalmente em dados administrativos. Apenas dois Estados-Membros referiram que os dados que comunicaram só podiam ser considerados como melhores estimativas até serem conhecidas as informações completas. Deste modo, as estimativas de cobertura aqui comunicadas são extremamente fiáveis, respondendo a uma das observações do TCE sobre a confiança nas estimativas e não nos dados finais.

Estima-se que o SURE tenha apoiado cerca de 31,5 milhões de pessoas e mais de 2,5 milhões de empresas em 2020. Tal representa quase um terço do total do emprego e mais de

[20] Ver OCDE (2022), *Health at a Glance*.

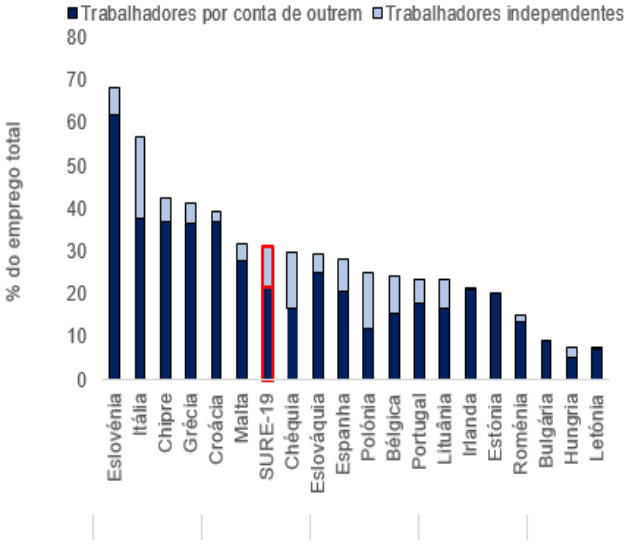
[21] Ver, por exemplo, Bravata *et al*. (2021), *Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France*.

[22] Devido à sua estrutura, as informações sobre o número de trabalhadores e empresas exigiram que os Estados-Membros seguissem cada beneficiário de cada medida apoiada pelo SURE nas bases de dados administrativas sobre o sistema de segurança social e também com base em dados recolhidos através dos serviços públicos de emprego. Este processo envolveu a recolha de uma grande quantidade de informações e algum tempo para efetuar verificações a fim de evitar a dupla contabilização, por exemplo quando o mesmo indivíduo recebeu dois tipos de medidas apoiadas pelo SURE ou apresentou um pedido para uma medida de apoio várias vezes num mesmo ano de forma descontinuada.

[23] A contabilização dos trabalhadores independentes e daqueles que trabalham para trabalhadores independentes não foi totalmente harmonizada nos Estados-Membros com diferentes sistemas estatísticos e jurídicos.

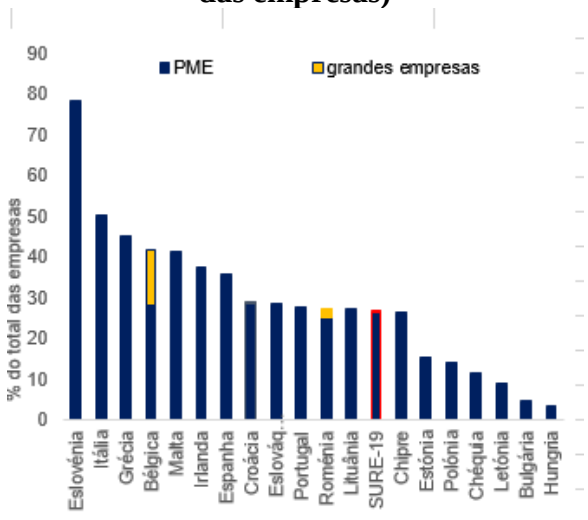
um quarto das empresas nos 19 Estados-Membros beneficiários[24]. A estimativa de emprego inclui aproximadamente 22,25 milhões de trabalhadores por conta de outrem e 9,25 milhões de trabalhadores independentes. Os gráficos 10 e 11 apresentam uma repartição da cobertura do SURE por Estado-Membro. Estas estimativas não incluem as pessoas unicamente apoiadas por medidas sanitárias no âmbito do SURE, pelo que podem ser consideradas prudentes[25].

Gráfico 10: Trabalhadores abrangidos pelo SURE em 2020 (% do emprego total)



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*
Nota: os valores da cobertura e do emprego total são os comunicados pelos Estados-Membros.

Gráfico 11: Empresas abrangidas pelo SURE em 2020 por dimensão (% do total das empresas)



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*
Nota: o total das empresas exclui as empresas sem trabalhadores. São PME as que empregam menos de 250 trabalhadores e grandes empresas as que ultrapassam esse limiar.

As PME foram as principais beneficiárias do apoio do SURE. A pandemia levou a que os regimes de tempo de trabalho reduzido, utilizados principalmente pelas grandes empresas, passassem também a ser implementados pelas PME, que representam a maioria das empresas cobertas pelo SURE (gráfico 11)[26]. Em média, o SURE prestou apoio a 29 % das PME nos Estados-Membros beneficiários (gráfico 12). A adesão aos regimes de tempo de trabalho reduzido foi sobretudo aproveitada por parte dos setores retalhista e dos serviços. Ainda assim, a indústria transformadora beneficiou de 14 % da despesa ao abrigo do SURE. Segundo os mais

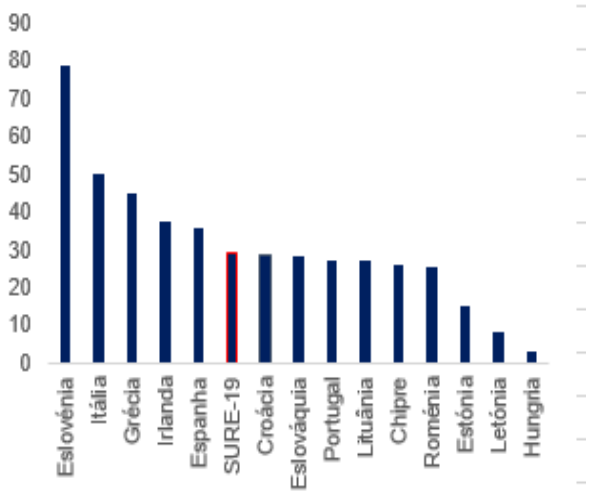
[24] Estes valores correspondem a pessoas e empresas que foram, em dado momento, abrangidas por regimes de tempo de trabalho reduzido ou por medidas semelhantes apoiadas pelo SURE. Os denominadores baseiam-se nos quadros constantes dos relatórios apresentados pelos Estados-Membros. O número total de empresas inclui todas as empresas com pelo menos um trabalhador. A percentagem de empresas abrangidas diminuiu em comparação com o quarto relatório, principalmente devido à apresentação dos dados administrativos finais pela Polónia.

[25] Além disso, em alguns Estados-Membros, verificou-se uma sobreposição significativa entre os beneficiários de apoio das diferentes medidas, que não foi possível ajustar devidamente. Nesses casos, os Estados-Membros foram convidados a comunicar apenas a cobertura da(s) medida(s) mais abrangente(s), a fim de evitar uma dupla contagem. Assim, a cobertura efetiva pode ser ainda mais significativa.

[26] Comissão Europeia (2020): *Labour Market and Wage Developments in 2020*, capítulo 3, *Policy developments*. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. No segundo relatório SURE, é possível consultar uma análise mais aprofundada.

recentes dados comunicados, os setores com a maior percentagem de despesa foram: i) os serviços de alojamento e restauração, ii) o comércio por grosso e a retalho, e iii) a indústria transformadora (gráfico 13). Muitos Estados-Membros também disponibilizaram apoio a outros setores, como o setor cultural, através de medidas específicas incluídas nas respetivas decisões de execução do Conselho.

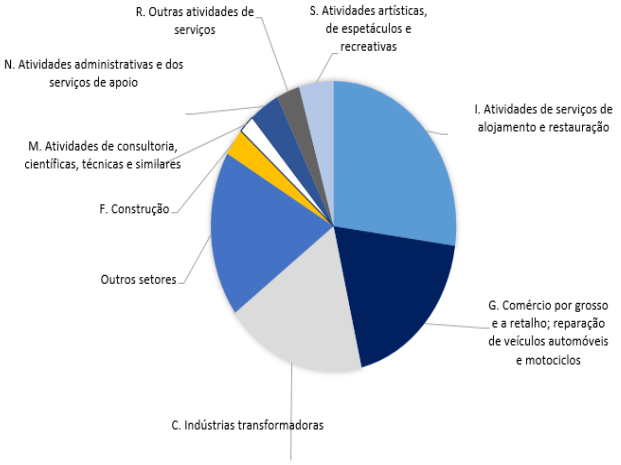
Gráfico 12: PME abrangidas pelo SURE em 2020 (% do total de PME)



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

Nota: a Polónia não comunicou a dimensão das empresas, ao passo que a Bélgica e a Chéquia não forneceram dados sobre o número total de PME. As PME empregam menos de 250 trabalhadores.

Gráfico 13: Cobertura setorial do SURE



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

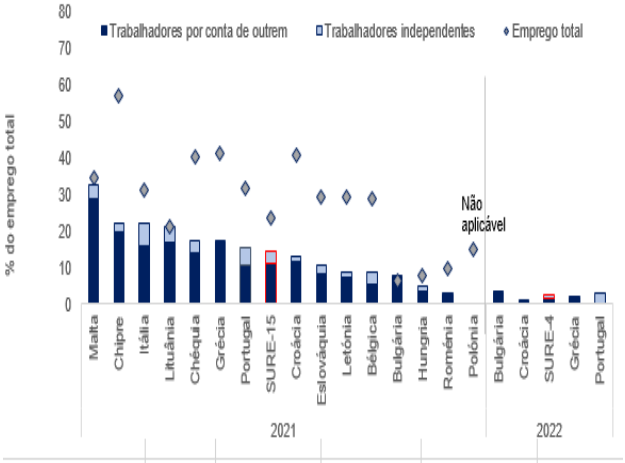
Nota: este gráfico indica a percentagem média da despesa nos três setores que mais beneficiaram do SURE em cada Estado-Membro. Quando um setor não é referido, assumimos que lhe é afetada uma percentagem da despesa residual proporcional à massa salarial total do setor no seio da economia. É também o caso de Portugal, que não comunicou qualquer cobertura setorial. Além disso, quatro Estados-Membros não comunicam as percentagens da despesa incorrida nos três setores principais: assumimos que ao maior setor são afetados 50 % da despesa total e que ao segundo e terceiro maiores setores são afetados, respetivamente, 25 % e 15 % dessa despesa. Estes valores correspondem às médias dos Estados-Membros que comunicaram as percentagens de despesa.

Em 2021, e especialmente no primeiro semestre, altura em que a pandemia continuava a causar prejuízos, o SURE prestou apoio a aproximadamente 9 milhões de pessoas e a mais de 900 000 empresas. Tal inclui quase 6¾ milhões de trabalhadores por conta de outrem e 2¼ milhões de trabalhadores independentes, o que corresponde a aproximadamente 15 % do emprego total e das empresas nos 15 Estados-Membros beneficiários que continuaram a utilizar o instrumento em 2021 (gráficos 14 e 15)[27]. Este valor aumentou desde o último relatório, uma vez que, após os complementos concedidos no outono de 2022, a Chéquia e a Croácia utilizaram

[27] Os Estados-Membros que despenderam a totalidade da assistência financeira concedida no âmbito do SURE em 2020 não estão incluídos aqui: Estónia, Espanha, Irlanda e Eslovénia. No entanto, muitos destes Estados-Membros prosseguiram ou adaptaram as suas medidas pertinentes e financiaram-nas através de outras fontes.

o SURE para financiar a despesa em 2021, tendo anteriormente esgotado o seu empréstimo em 2020. A irregularidade da recuperação em 2021 fez com que continuassem a ser necessárias medidas de apoio económico em várias fases ao longo do ano. Conforme demonstra o gráfico 1, tais medidas concentraram-se na primeira metade de 2021 e foram sendo aliviadas à medida que o impacto económico e sanitário da pandemia foi diminuindo, mais para o fim do ano, devido à vacinação e a outros ajustamentos económicos.

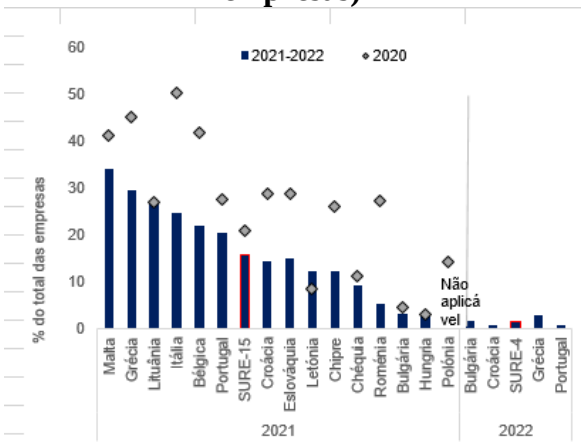
Gráfico 14: Trabalhadores abrangidos pelo SURE em 2021 e 2022 (% do emprego total)



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

Nota: não são apresentados os Estados-Membros que despenderam a totalidade da assistência financeira concedida no âmbito do SURE em 2020. Os Estados-Membros que despenderam a assistência do SURE até ao final de 2021 não estão incluídos em 2022. Não aplicável (n/a) refere-se aos Estados-Membros que não comunicaram dados de cobertura relativos a esse ano.

Gráfico 15: Empresas abrangidas pelo SURE em 2021 e em 2022 (% do total das empresas)



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

Nota: o total das empresas exclui as empresas sem trabalhadores. Não aplicável (n/a) refere-se aos Estados-Membros que não comunicaram dados de cobertura relativos a 2021 ou a 2022.

Estima-se que, em 2022, o SURE tenha apoiado quase 350 000 pessoas e mais de 40 000 empresas, o que é congruente com a diminuição da despesa relacionada com o instrumento. Este valor inclui aproximadamente 220 000 trabalhadores por conta de outrem e 130 000 trabalhadores independentes. Aumentou desde o quarto relatório, uma vez que, devido aos complementos no outono de 2022, a Bulgária, Portugal, Grécia e Croácia utilizaram a assistência financeira do SURE em 2022 e, por conseguinte, aumentaram os valores de cobertura correspondentes a esse ano (gráfico 14). No entanto, em 2022 a maioria dos Estados-Membros já tinha deixado de recorrer ao SURE. Apenas quatro Estados-Membros utilizaram o SURE para financiar medidas em 2022, tendo outros nove recorrido a outras fontes para financiar medidas elegíveis no âmbito do instrumento.

III. ANÁLISE DO IMPACTO DO SURE

A presente secção apresenta uma avaliação atualizada do impacto do SURE no desemprego, na economia real e nos pagamentos de juros nos Estados-Membros beneficiários. O objetivo do SURE era ajudar os Estados-Membros a preservar o emprego dos trabalhadores por conta de outrem e independentes durante a pandemia de COVID-19, protegendo assim também os rendimentos do trabalho. A intenção era, por sua vez, facilitar uma retoma económica célere após o levantamento das restrições impostas pela pandemia. A presente secção avalia estes impactos, atualizando e ampliando a análise apresentada nos relatórios semestrais anteriores. São aditados os resultados de um modelo macroeconómico da Comissão, que apoia as conclusões anteriores. De modo geral, os resultados são informativos e sugerem que o SURE teve um impacto positivo.

3.1. Estimativa do impacto do SURE em 2020: atenuar o efeito da pandemia no momento do impacto

O papel substancial do SURE em 2020, nomeadamente para evitar um aumento do desemprego, é claramente apoiado pelos factos. Embora as questões metodológicas afetem estimativas quantitativas precisas, os vários elementos de prova a seguir apresentados, utilizando metodologias diferentes, apontam na mesma direção. [28] Em primeiro lugar, os regimes nacionais apoiados pelo SURE tiveram um impacto significativo em termos de redução do desemprego no auge da pandemia. Em segundo lugar, o SURE incentivou a criação de regimes nacionais generosos para manter os postos de trabalho.

3.1.1 O SURE facilitou a manutenção do emprego, evitando um forte aumento do desemprego e das desigualdades

Em 2020, o aumento do desemprego nos Estados-Membros beneficiários foi significativamente inferior ao esperado. Historicamente, uma queda do PIB conduziria normalmente a um aumento significativo do desemprego. No entanto, as medidas políticas céleres e consideráveis tomadas em 2020 para dar resposta à crise da COVID-19, nas quais se inclui o SURE, atenuaram o impacto da queda da produção no desemprego. Por conseguinte, o aumento das taxas de desemprego foi, na maioria dos países, inferior ao previsto (gráficos 16 e 17)[29].

[28] Em primeiro lugar, é difícil conceber um cenário «contrafactual» de desempenho do mercado de trabalho na ausência do SURE: uma vez que o SURE apenas proporcionou uma segunda linha de defesa contra o desemprego através do financiamento de medidas nacionais, sendo difícil dissociar o impacto do próprio SURE do impacto das medidas nacionais. Em segundo lugar, a relação entre a produção e o emprego é afetada por um vasto leque de fatores, incluindo o SURE. Outros fatores incluíram o facto de as pessoas não terem podido procurar emprego ativamente, ou terem sido desencorajadas de o fazer, devido à paralisação de uma grande parte da economia. A caixa sobre as simulações dos modelos também menciona outras reservas.

[29] A sensibilidade do crescimento económico a variações no desemprego é frequentemente referida na literatura económica como «lei de Okun». Para mais pormenores, consultar: Comissão Europeia (2021), *Quarterly Report on the Euro Area*, Secção III, *Vol. 20, n.º 2*.

Gráfico 16: Variações efetivas em oposição às previstas da taxa de desemprego SURE-19 entre 2019 e 2020

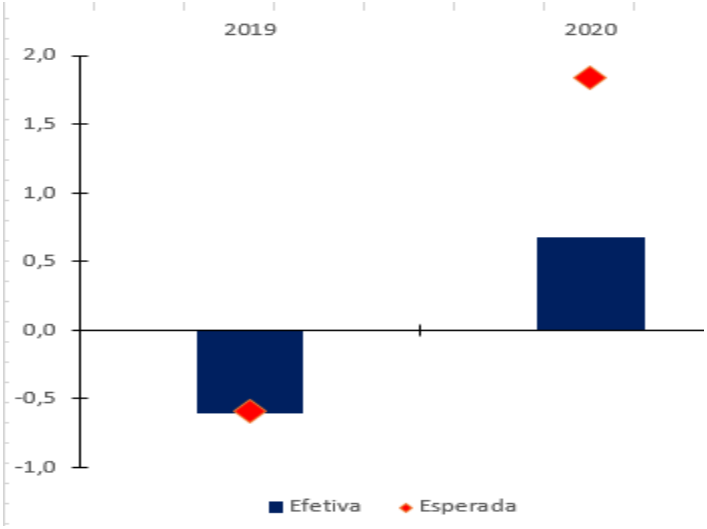
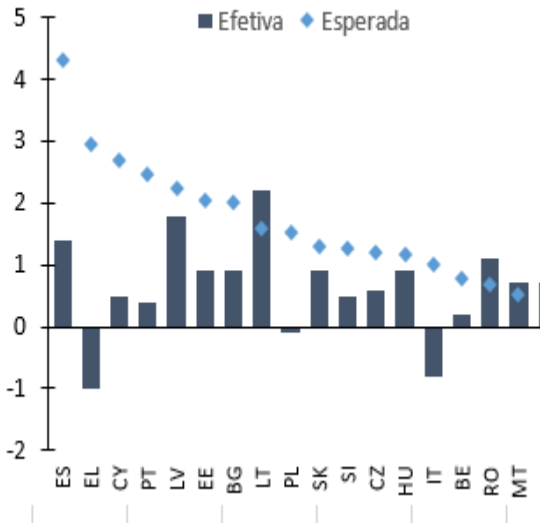


Gráfico 17: Variações efetivas em oposição às previstas das taxas de desemprego por Estado-Membro beneficiário, em 2020



Fonte: *Ameco e cálculos próprios.*

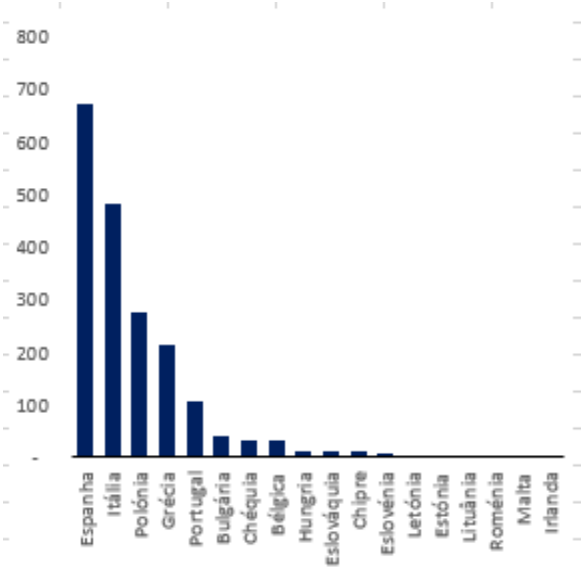
Nota sobre o eixo dos y: a variação prevista das taxas de desemprego corresponde à previsão decorrente de um modelo de regressão em painel para os Estados-Membros beneficiários (gráfico 16) e de um modelo de regressão específico por país (gráfico 17) para o período 1999-2019. A análise baseia-se numa abordagem da lei de Okun, na qual a variável dependente representa a variação da taxa de desemprego e a variável independente se refere à taxa de crescimento do PIB real. A especificação controla as características específicas por país (sem variação no tempo) do mercado de trabalho através dos efeitos fixos a nível do país e dos fatores comuns de amostra mediante os efeitos temporais fixos. Os resultados afiguram-se robustos para a utilização de variáveis independentes adicionais, como a legislação em matéria de proteção do emprego e a variação da taxa de participação da população ativa. A especificação controla a endogeneidade da produção utilizando um estimador GMM de primeira diferença. A Croácia não está incluída, por questões de disponibilidade de dados.

As medidas estratégicas de apoio adotadas, incluindo o SURE, impediram efetivamente que 1,5 milhões de pessoas ficassem desempregadas. O recurso generalizado a regimes de tempo de trabalho reduzido e a outras medidas semelhantes explicou em parte o aumento limitado do desemprego face à diminuição da produção. Esta prevenção do desemprego permitiu que, em 2020, cerca de 1,5 milhões de pessoas mantivessem o seu posto de trabalho em Estados-Membros beneficiários do SURE[30]. O gráfico 18 mostra a repartição dos postos de trabalho estimados mantidos por Estado-Membro. Outras simulações ilustrativas realizadas pela Comissão (ver caixa 2) sugerem que os regimes nacionais de tempo de trabalho reduzido financiados pelo SURE mantiveram até 1 milhão de postos de trabalho só na área do euro, o que sugere que estes regimes apoiados pelo SURE foram provavelmente responsáveis por uma parte significativa do total de 1,5 milhões de postos de trabalho mantidos nos 19 países beneficiários do SURE. O impacto positivo do SURE é ainda corroborado pelo facto de o aumento do desemprego em comparação com os padrões históricos ter sido tanto mais moderado quanto mais

[30] Um milhão e meio é o ponto médio dos resultados decorrentes das metodologias utilizadas nos gráficos 16 e 17. A regressão em painel apresentada no gráfico 16 e a regressão específica por país no gráfico 17 resultam em estimativas de 1,35 milhões e 1,9 milhões de postos de trabalho mantidos, respetivamente.

elevado foi o montante recebido por cada Estado-Membro através do SURE em 2020 (gráfico 19). Ao mesmo tempo, alguns Estados-Membros não beneficiários (por exemplo, a França e os Países Baixos) conseguiram valer-se da sua posição financeira e condições de financiamento favoráveis para implementar regimes de manutenção de postos de trabalho igualmente abrangentes.

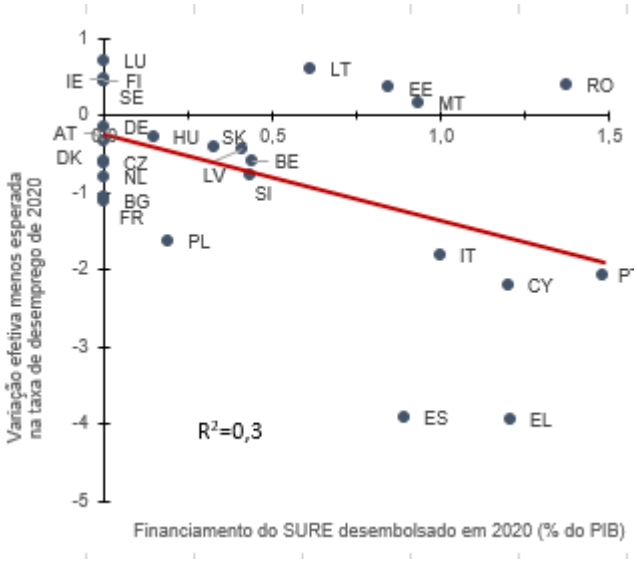
Gráfico 18: Estimativa dos postos de trabalho mantidos, por Estado-Membro, em 2020 (em milhares)



Fonte: *Ameco e cálculos próprios.*

Nota: a estimativa dos postos de trabalho mantidos é derivada da diferença entre a variação efetiva e a variação esperada da taxa de desemprego, multiplicada pela mão de obra de 2020. Pressupõe que a mão de obra efetiva e esperada seja a mesma. Para alguns países a estimativa é zero, pois a variação efetiva da taxa de desemprego foi superior à prevista pelo modelo. A variação prevista das taxas de desemprego corresponde à previsão decorrente do modelo de regressão específico por país apresentado no gráfico 17.

Gráfico 19: Relação entre a variação da taxa de desemprego e o financiamento do SURE desembolsado em 2020



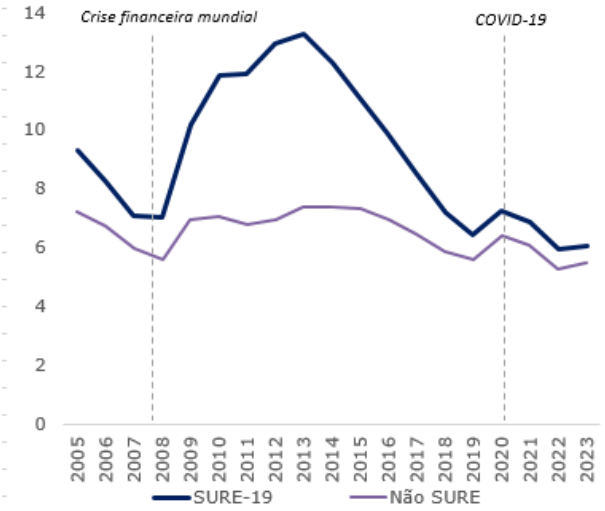
Fonte: *Ameco e cálculos próprios.*

Nota sobre o eixo dos y: a variação prevista das taxas de desemprego decorre do modelo de regressão específico por país apresentado na nota do gráfico 17.

O SURE contribuiu também para evitar o aumento da desigualdade no mercado de trabalho nos Estados-Membros. O SURE parece ter impedido um forte aumento do desemprego nos países cujo mercado de trabalho foi mais afetado pela crise financeira mundial. Em primeiro lugar, na sequência da crise da COVID-19, o aumento da taxa média de desemprego nos países beneficiários do SURE seguiu de muito perto o registado nos países não beneficiários. Tal contrasta com o rescaldo da crise financeira mundial, caracterizado por um aumento da taxa média de desemprego médio significativamente mais elevado nos países beneficiários do SURE (gráfico 20). Em segundo lugar, a dispersão das taxas de desemprego nos países beneficiários do SURE diminuiu acentuadamente desde a pandemia de COVID-19, convergindo progressivamente até alcançar os níveis de dispersão mais reduzidos registados nos países não beneficiários do SURE (gráfico 21). Cabe também salientar que, embora se preveja que a melhoria da taxa média de desemprego termine em 2023, a sua dispersão entre os

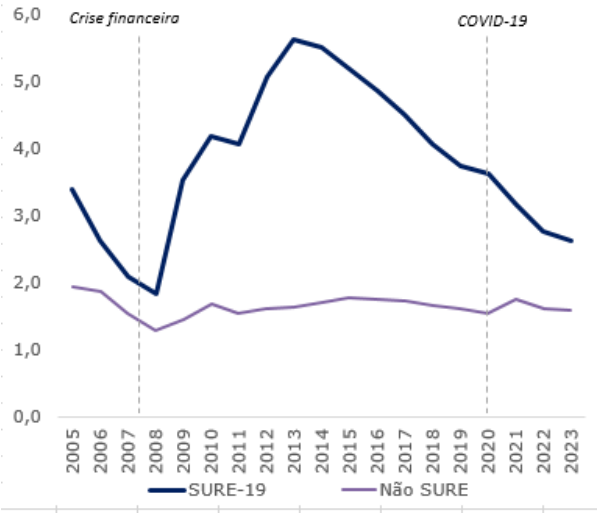
beneficiários do SURE deverá continuar a diminuir. Esta redução da desigualdade em matéria de desemprego contrasta com o sucedido durante a crise financeira mundial. Este resultado parece também sugerir que os Estados-Membros beneficiários do SURE eram aqueles cujos mercados de trabalho mais careciam do instrumento.

Gráfico 20: Evolução das taxas médias de desemprego nos Estados-Membros beneficiários e não beneficiários do SURE



Fonte: *Ameco (previsões da primavera de 2023).*
Nota: «SURE-19» refere-se aos 19 Estados-Membros da UE aos quais foi concedido apoio do SURE. «Não SURE» refere-se aos restantes oito Estados-Membros da UE.

Gráfico 21: Dispersão histórica das taxas de desemprego nos Estados-Membros beneficiários e não beneficiários do SURE



Fonte: *Ameco (previsões da primavera de 2023).*
Nota: a dispersão diz respeito ao desvio-padrão da taxa de desemprego dos Estados-Membros beneficiários e não beneficiários do SURE, que é calculado anualmente.

O êxito dos regimes de tempo de trabalho reduzido durante a pandemia também foi confirmado pela investigação externa. A investigação realizada pelo CEPE sobre a adoção de regimes de manutenção de postos de trabalho revelou um aumento substancial em relação à Grande Recessão[31]. O financiamento público de todo o regime foi o fator com o impacto mais positivo na adesão. Nos casos em que já existia um regime antes da crise, também se verificou um aumento significativo da respetiva utilização. Demonstrou-se igualmente que quanto mais elevado for o salário pago e a cobertura (por exemplo, para os trabalhadores atípicos), maior é a taxa de adesão. As conclusões fornecem mais elementos de prova de que os regimes de tempo de trabalho reduzido financiados pelo SURE foram eficazes na atenuação do impacto da COVID-19. A caixa 1 apresenta mais alguns exemplos de investigação nacional sobre a eficácia dos regimes dos Estados-Membros.

[31] Ver Corti, F., Ounnas, A, e 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. Análise aprofundada do CEPE.* Janeiro de 2023 – 02. Esta investigação recebeu financiamento do programa de investigação e inovação Horizonte 2020 da UE.

Caixa 1: Elementos de prova existentes sobre a eficácia dos regimes nacionais apoiados pelo SURE

Os elementos de prova existentes sobre a eficácia das medidas de apoio de emergência tomadas pelos Estados-Membros em resposta à crise da COVID-19 são ainda bastante limitados. Um estudo recente realizado pelo Centro de Estudos de Política Europeia demonstrou que a compreensão das diferenças transnacionais na aplicação das políticas de manutenção dos postos de trabalho pode ser importante para a sua eficácia. Mostra que a expansão e a utilização crescente de políticas de manutenção dos postos de trabalho estão relacionadas com a conceção dessas políticas. Uma cobertura mais ampla, taxas de substituição dos salários mais elevadas e um financiamento público mais generoso estão positivamente relacionados com as taxas de adesão[32]. Esta caixa apresenta um breve resumo dos dados disponíveis sobre os regimes nacionais em alguns Estados-Membros que beneficiaram de apoio do SURE.

Na **Eslovénia**, existiam dois grandes programas nacionais destinados a prevenir o desemprego: um «subsídio a tempo parcial» que cobria parte dos custos salariais dos trabalhadores cuja semana de trabalho foi reduzida; e um regime de licença com pagamento de uma compensação salarial, bem como custos de formação para os trabalhadores cujo contrato tivesse sido temporariamente suspenso. Durante o período abrangido pela medida, apenas 3 % do total de 1 850 empregadores apoiados cessaram a sua atividade. Os dados do registo do emprego de junho de 2021 indicam que 7,3 % dos trabalhadores das empresas apoiadas perderam os seus empregos após o termo das medidas, enquanto 92,7 % mantiveram os seus postos de trabalho[33].

Na **Grécia**, foram introduzidas várias medidas para atenuar o choque pandémico no emprego, incluindo a proibição de despedimentos nos setores mais atingidos e o condicionamento do apoio ao rendimento à manutenção do emprego. A análise (baseada numa estimativa das diferenças) dos efeitos da pandemia de COVID-19 no emprego e da resposta política do governo a ela associada mostra que o desemprego não aumentou substancialmente, principalmente graças às medidas de manutenção do emprego. Ao mesmo tempo, devido ao confinamento, o trabalho sazonal (principalmente no turismo) diminuiu significativamente em comparação com as tendências dos anos anteriores, conduzindo a um aumento limitado do desemprego que pode ser atribuído à perturbação da dinâmica sazonal, uma vez que o confinamento coincidiu com o pico da contratação sazonal. As tendências em matéria de contratação só voltaram aos níveis anteriores à pandemia no primeiro trimestre de 2021[34].

Uma comparação dos efeitos do choque pandémico no emprego e da intervenção governamental nos **Estados bálticos** revela a heterogeneidade da aplicação e da eficiência das várias medidas. As medidas de manutenção do emprego reduziram significativamente o aumento do desemprego. No entanto, há provas de que os vários tipos de programas de manutenção do emprego (regimes de tempo de trabalho reduzido, regimes de licença e subsídios salariais) podem ter tido diferentes graus de eficácia na Estónia, na Letónia e na Lituânia (Foresight Centre, 2020)[35].

3.1.2 O SURE apoiou o mercado de trabalho através de vários canais

O SURE acrescentou valor ao promover a confiança na economia e incentivar os Estados-Membros a criarem regimes de tempo de trabalho reduzido abrangentes e ambiciosos a nível nacional. É algo difícil avaliar o «impacto adicional» do SURE em comparação com as medidas nacionais. Os elementos de prova baseados em inquéritos apresentados nos relatórios anteriores confirmam o impacto específico do SURE, nomeadamente o reforço da confiança em toda a UE, o apoio e o incentivo da UE à utilização de regimes de tempo de trabalho reduzido no

[32] Ibidem.

[33] *Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analise 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., e Tzimas, G. (2023). *The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece*. Empirical Economics. 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*.

contexto específico da pandemia de COVID-19, bem como a possibilidade de os Estados-Membros despenderem mais do que de outra forma fariam no apoio ao emprego em resposta aos confinamentos e outras restrições à atividade económica impostos pela pandemia.

Em primeiro lugar, o SURE ajudou a melhorar a confiança geral na capacidade da UE para responder, de forma eficaz, a uma crise sem precedentes. A resposta política da UE à COVID-19 foi tripla: i) flexibilização do quadro regulamentar, incluindo as iniciativas de investimento de resposta ao coronavírus (CRII e CRII+), o quadro dos auxílios estatais e a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral para a política orçamental; ii) um mecanismo de apoio financeiro (SURE e Fundo de Garantia Pan-Europeu para as empresas); e iii) o anúncio do instrumento NextGenerationEU[36]. Esta resposta complementou o apoio prestado através dos Fundos Estruturais e de Investimento europeus, nomeadamente o Fundo Social Europeu. O SURE exigiu que os Estados-Membros acordassem muito rapidamente na criação do instrumento e prestassem voluntariamente garantias orçamentais, o que enviou um sinal forte a respeito da capacidade da UE para responder eficaz e rapidamente a uma crise. Esta capacidade coletiva de responder à crise com instrumentos devidamente adaptados contribuiu provavelmente para reforçar a confiança dos agentes económicos na UE e nos seus Estados-Membros e a qualidade da resposta política específica. Este efeito foi ilustrado pelos resultados do inquérito Eurobarómetro de dezembro de 2021, que revelou que 82 % dos cidadãos da área do euro, tanto nos países beneficiários como nos países garantes, consideravam os empréstimos SURE uma boa ideia (gráfico 22)[37]. Considera-se que esta confiança contribuiu para reduzir o diferencial das taxas de juro dos empréstimos soberanos dos Estados-Membros e para melhorar as perspetivas de crescimento da UE. O SURE ajudou a mobilizar a política orçamental de forma eficaz, graças também à sua conceção, adaptada ao tipo de choque causado pela COVID-19. Esta orientação orçamental favorável funcionou em paralelo com a política monetária acomodatícia para salvaguardar a atividade económica durante a pandemia.

Em segundo lugar, através do SURE, a UE apoiou e incentivou a utilização de medidas de manutenção do emprego. Ao prestar assistência financeira para financiar regimes de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes, o SURE incentivou os Estados-Membros a prosseguirem este tipo de políticas, também em consonância com as Orientações para o Emprego de 2020. A Comissão realizou um inquérito *ad hoc* aos Estados-Membros beneficiários do SURE a fim de compreender melhor o bom funcionamento deste canal[38]. O inquérito concluiu que o SURE permitiu que os Estados-Membros fossem mais ambiciosos nas políticas que introduziram.

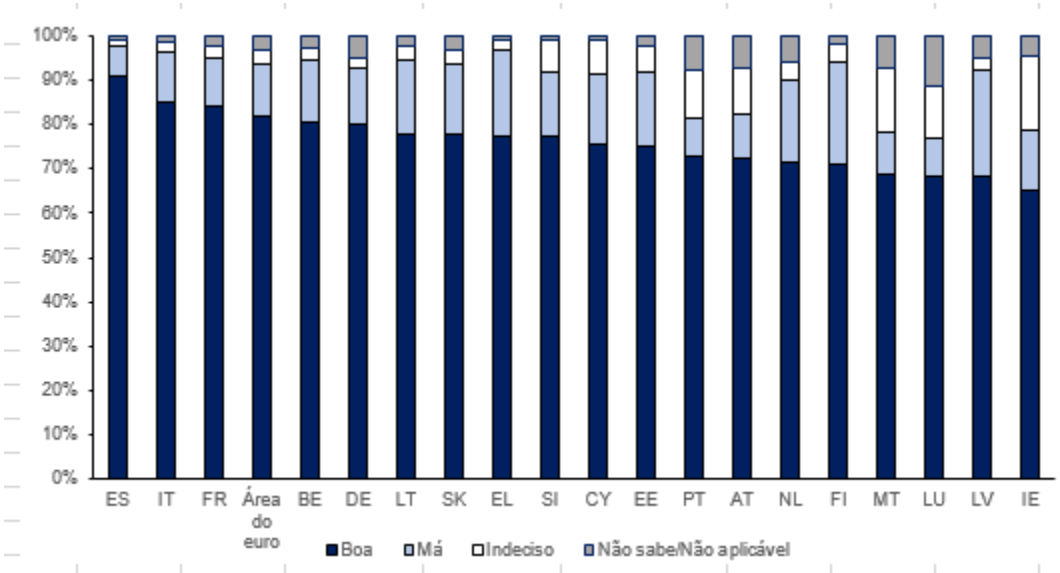
[36] Ver também Comissão Europeia (2021), *Report on Public Finances in EMU 2020*, para obter mais informações sobre a resposta política da UE à COVID-19.

[37] Mais especificamente, perguntou-se aos inquiridos: Qual é a sua opinião sobre o mais recente apoio financeiro concedido pela UE aos Estados-Membros para superar a crise da COVID-19? Considera que foi bom ou inútil conceder... empréstimos para ajudar os Estados-Membros interessados a manter o emprego? Ver: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

[38] Para compreender melhor o papel desempenhado pelo SURE na criação e utilização de regimes de tempo de trabalho reduzido e de medidas semelhantes a nível nacional durante a pandemia de COVID-19, a Comissão solicitou diretamente às autoridades dos Estados-Membros os seus pontos de vista, mediante um questionário enviado ao Comité do Emprego (COEM). Dos 19 Estados-Membros que solicitaram apoio no âmbito do SURE, 15 responderam ao questionário.

- *A maioria dos Estados-Membros beneficiários indicou que o SURE foi um dos fatores que contou para a sua decisão de adotar um novo regime de tempo de trabalho reduzido ou de alterar um regime existente.* Nove Estados-Membros criaram um novo regime de tempo de trabalho reduzido em resposta à crise da COVID-19[39] e quatro Estados-Membros alteraram um regime de tempo de trabalho reduzido existente[40]. A maioria destes regimes tinha sido introduzida ou alterada em março de 2020, pouco antes de a Comissão propor o instrumento SURE. Após a proposta do SURE, foram introduzidos novos regimes na Hungria, Grécia, Roménia e Eslovénia, enquanto os regimes preexistentes foram novamente alterados pela Itália e Espanha.
- *O SURE permitiu igualmente que alguns Estados-Membros fossem mais ambiciosos nas medidas semelhantes aos regimes de tempo de trabalho reduzido.* Dezassete Estados-Membros solicitaram igualmente assistência financeira do SURE para regimes semelhantes ao tempo de trabalho reduzido. Alguns Estados-Membros introduziram estas medidas antes de o SURE ser proposto e outros introduziram-nas posteriormente[41]. A maioria dos Estados-Membros inquiridos introduziu novos regimes semelhantes ao regime de tempo de trabalho reduzido em resposta à potencial disponibilidade do financiamento do SURE. Além disso, em três Estados-Membros, a disponibilidade de financiamento do SURE contribuiu para um aumento do orçamento afetado a estes regimes.

Gráfico 22: Opinião dos cidadãos da UE sobre se os empréstimos SURE foram uma boa ideia (% do total de respostas)



Fonte: *Inquérito Eurobarómetro de dezembro de 2021, realizado nos países da área do euro em outubro e novembro de 2021. Ver nota de rodapé 37.*

[39] Bulgária, Grécia, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Roménia e Eslovénia. A Hungria decidiu financiar o seu novo regime de tempo reduzido utilizando os Fundos Estruturais e de Investimento europeus, em vez do SURE.

[40] Bélgica, Irlanda, Espanha e Itália.

[41] A legislação destes regimes «semelhantes» foi adotada antes de 2 de abril (Irlanda, Grécia, Chipre, Polónia e Eslovénia), depois de 2 de abril (Chéquia, Espanha e Hungria) ou em várias ocasiões à medida que a crise avançava, entre março e julho de 2020 (Bélgica, Itália, Letónia, Lituânia, Malta e Roménia).

Em terceiro lugar, o SURE reforçou a confiança dos Estados-Membros para contrair empréstimos e realizar despesas maiores do que de outro modo fariam. Isso aconteceu particularmente porque o financiamento estava disponível a taxas muito baixas e a um prazo de vencimento longo, como era o caso do SURE, e pelo facto de constituir um elemento inicial da resposta política da UE, quando o grau de incerteza se mantinha elevado. A maioria dos Estados-Membros beneficiários indicou que o apoio do SURE foi um fator para o aumento temporário da cobertura e da generosidade dos regimes de tempo de trabalho reduzido e das medidas semelhantes e do financiamento global das políticas para dar resposta à crise da COVID-19[42]. Seis Estados-Membros indicaram que o orçamento dos seus respetivos regimes de tempo de trabalho reduzido tinha sido aumentado após a Comissão ter proposto a criação do SURE. Em dois destes casos, considerou-se que o SURE teve um elevado grau de influência na decisão.

Caixa 2: Modelos de simulação ilustrativos sobre o impacto dos regimes de tempo de trabalho reduzido financiados pelo SURE

Esta caixa utiliza o modelo global plurinacional da Comissão para simular o impacto dos regimes de tempo de trabalho reduzido financiados pelo programa SURE durante a pandemia de COVID-19[43].

(i) Metodologia

O modelo global plurinacional é um modelo de economia aberta utilizado pela Comissão para analisar as flutuações do ciclo económico e as políticas de estabilização macroeconómica. Os seus parâmetros comportamentais são estimados com recurso a técnicas de Bayes e o modelo é regularmente utilizado para contribuir para as Previsões Económicas Europeias da Comissão.

O modelo global plurinacional é aqui utilizado para estudar o impacto dos regimes de TTR financiados pelo SURE, que também incluem subsídios salariais e apoios semelhantes aos trabalhadores independentes (excluindo outras medidas, nomeadamente as relacionadas com a saúde). Uma vez que o modelo está dividido em duas regiões, a área do euro (20 Estados-Membros) e o resto do mundo, as simulações apenas analisam o impacto dos fundos SURE desembolsados aos 14 Estados-Membros beneficiários da união monetária, num total de cerca de 72 mil milhões de EUR (73 % do apoio total do SURE). O montante mais elevado foi despendido no segundo trimestre de 2020, atingindo cerca de 1 % do PIB (trimestral) da área do euro.

(ii) Canais de impacto

Para melhor captar o impacto dos regimes de TTR, o modelo global plurinacional normalizado é ampliado com uma estrutura mais abrangente do mercado de trabalho. Mais especificamente, permite distinguir entre a margem extensiva (número de trabalhadores) e a margem intensiva (horas por trabalhador), bem como as horas contratuais pagas e as horas trabalhadas efetivas. Ao subvencionar horas não trabalhadas durante choques negativos temporários, os regimes de TTR resultam na manutenção de postos de trabalho em termos de efetivos. Por outras palavras, os regimes de TTR podem incentivar as empresas a ajustar a mão de obra através de horários reduzidos em vez de despedimentos.

Para além da prevenção dos despedimentos, o TTR acelera a recuperação económica. Ao manterem o seu pessoal graças aos regimes de TTR, os empregadores evitam também os dispendiosos processos de cessação da relação laboral, de recrutamento e de formação durante os eventuais períodos de retoma económica. Este canal de poupança de custos é particularmente significativo durante recessões profundas, em que as restrições de liquidez e o enfraquecimento dos balanços prejudicam a capacidade das empresas para evitar despedimentos.

[42] De acordo com o inquérito do COEM.

[43] O modelo global plurinacional é um modelo macroeconómico estrutural na tradição da nova economia keynesiana. É desenvolvido conjuntamente pela Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros e pelo Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia. Para uma descrição pormenorizada do modelo global plurinacional de base, ver 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 e L. Vogel (2019). *The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries. Documento de reflexão da DG ECFIN n.º 102.* Comissão *Europeia*.

Além disso, ao atenuar o desemprego, o TTR ajuda a estabilizar o rendimento e a procura de bens de consumo pelos trabalhadores. De modo geral, os regimes de TTR podem atenuar o impacto negativo de choques adversos no mercado de trabalho e contribuir para uma economia mais resiliente.

(iii) Simulação e resultados

Neste exercício de modelação, os regimes de TTR financiados pelo SURE são considerados uma intervenção estatal discricionária para subsidiar horas não trabalhadas. Esta intervenção estatal, ajustada à dimensão do SURE, permite estimar de forma estilizada as perdas de postos de trabalho evitadas.

Com base nos canais acima descritos, as simulações de modelos «normalizados» sugerem que os regimes de TTR financiados pelo SURE tiveram um impacto positivo substancial no emprego, evitando a perda de cerca de ¾ milhões de postos de trabalho na área do euro.

No entanto, estes resultados de simulação «normalizados» podem subestimar o impacto potencial da perda de postos de trabalho durante uma recessão profunda, como a causada pela pandemia de COVID-19. Em particular, os estudos sugerem que a rigidez salarial e os condicionalismos de liquidez das empresas podem ampliar significativamente as flutuações de emprego[44]. Tal é também coerente com dados empíricos que mostram que o aumento da taxa de desemprego durante as recessões é mais rápido do que a sua diminuição durante os períodos de expansão[45]. A fim de captar esta característica, um cenário de «recessão profunda» considera uma maior elasticidade da relação entre o emprego e a produção[46]. Tendo em conta esta dinâmica da taxa de desemprego, *o número estimado de postos de trabalho mantidos na área do euro rondará 1 milhão*. Por outras palavras, sem regimes de TTR financiados pelo SURE, a taxa de desemprego da área do euro teria atingido 8,6 % em 2020 (em vez dos 8 % observados).

De modo geral, estas simulações estilizadas sugerem a manutenção de um número substancial de postos de trabalho, na mesma ordem de grandeza que as estimativas da lei de Okun apresentadas na página 23. Ao contrário da análise da lei de Okun apresentada no gráfico 16, esta simulação centra-se apenas nos efeitos dos regimes de TTR financiados pelo SURE, e não na resposta política global à COVID-19.

(iv) Reservas

As simulações mostram o forte impacto do SURE no emprego graças aos regimes de TTR. No entanto, é necessário ter em conta algumas reservas na interpretação dos resultados, em especial, os seguintes efeitos positivos e negativos:

- (+) em princípio, o TTR pode atenuar novas quebras na procura associadas a receios de desemprego. A modelação não inclui estes benefícios adicionais de estabilização decorrentes da redução das poupanças de precaução[47]. Além disso, os benefícios dos regimes de TTR enquanto estabilizadores automáticos poderão exceder os benefícios da intervenção estatal discricionária financiada pelo SURE[48],
- (+) ao manter postos de trabalho e o emprego, os regimes de TTR podem evitar efeitos negativos do desemprego, tais como a perda de competências ou o desincentivo à participação no mercado de trabalho,
- (−) no entanto, pela negativa, as simulações do modelo excluem eventuais efeitos adversos de reafetação no mercado de trabalho, uma vez que o TTR pode desencorajar os trabalhadores de mudar para empresas ou

[44] Ver, por exemplo, Giroud, X., e Mueller, H. (2017). Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession. *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), 271–316.

[45] Sobre as assimetrias do ciclo económico na OCDE, ver, por exemplo, Abbritti, M., e Fahr, S. (2013). Downward wage rigidity and business cycle asymmetries. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871-886.

[46] Para ter em conta esta característica, o parâmetro do modelo sobre o custo de ajustamento do emprego é reduzido para metade. Embora estilizada, esta parametrização está, de modo geral, em consonância com Gehrke e Hochmuth, que mostram que o efeito sobre o emprego após um choque discricionário do TTR pode duplicar numa recessão mais profunda. Ver Gehrke, B. e Hochmuth, B., (2021), Counteraction Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, 1.ª edição, p. 144-183.

[47] Dengler e Gehrke estimam que a contabilização das poupanças de precaução pode aumentar o potencial de estabilização do TTR em até 55 %. Ver Dengler, T. e Gehrke, B. (2021). Short-time work and precautionary savings, *IZA DP* n.º 14329.

[48] Ver, por exemplo, Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., e Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review*, *84*, 99-122.

setores mais produtivos. No entanto, a retoma muito forte da economia da área do euro em 2021 e a natureza temporária do SURE sugeriram que este efeito era secundário,

- (−) além disso, o modelo não tem em conta potenciais problemas de risco moral, como o facto de as empresas serem incentivadas a reduzir as horas de trabalho mais do que o necessário ao abrigo do TTR. No entanto, os dados empíricos sugerem que este problema continua a ser relativamente moderado[49].

3.2. Estimativa do impacto do SURE em 2021 e nos anos seguintes: facilitar a recuperação económica

A proteção do emprego nos dois primeiros anos da pandemia promoveu uma recuperação económica mais rápida em 2021 do que a que se verificou nas crises anteriores. Em primeiro lugar, assistiu-se a um regresso do PIB e do desemprego aos níveis anteriores à crise nos Estados-Membros beneficiários do SURE mais rápida do que o verificado na sequência da crise financeira mundial e da crise da dívida da área do euro (gráfico 23). Tal ocorreu apesar das subsequentes vagas da pandemia, que exigiram a reintrodução de restrições durante 2021[50]. Em segundo lugar, apesar da invasão da Ucrânia pela Rússia e da consequente crise humanitária e energética, o crescimento económico prosseguiu em 2022 e, com base nas previsões da primavera de 2023 da Comissão, deverá prosseguir em 2023, embora a um ritmo mais lento[51]. Ainda assim, a recuperação está a superar a recuperação registada numa fase homóloga após a crise financeira mundial e a crise da dívida da área do euro, uma vez que a economia da UE já regressou ao nível de produção registado antes da pandemia, em 2021, ao passo que durante os períodos homólogos das duas crises anteriores esse nível se manteve bem abaixo do nível pré-crise. Tal sugere que manter a mão de obra disponível ligada às empresas por meio de regimes de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes no contexto da pandemia de COVID-19 ajudou a apoiar uma recuperação rápida, apesar da difícil situação epidemiológica em 2021[52].

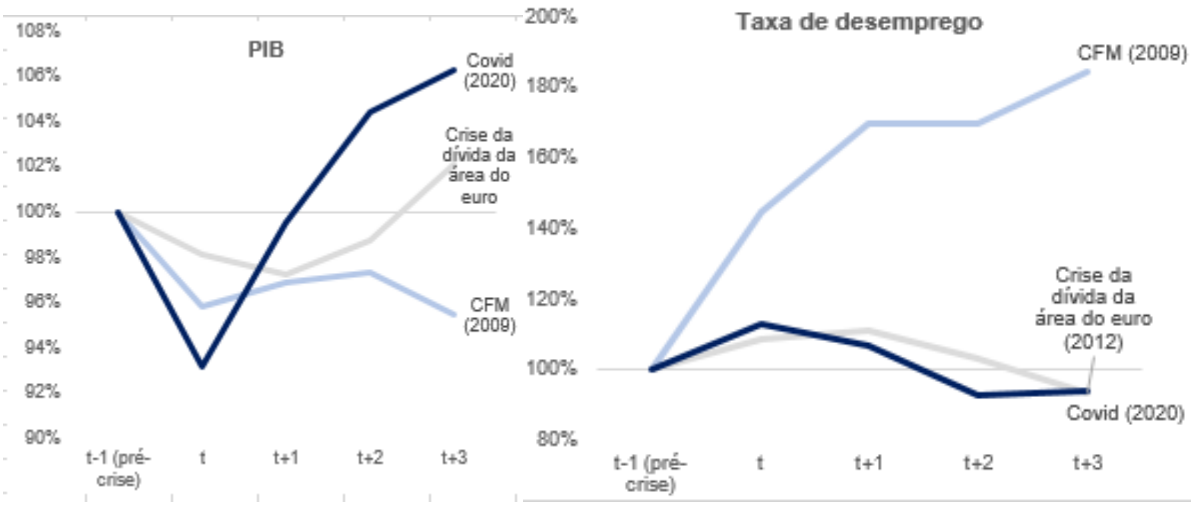
Gráfico 23: Comparação histórica da recuperação do PIB e do desemprego pós-crise

[49] Ver Giupponi G. e Landais C., Subsidising Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work, *The Review of Economic Studies*, (2022); e Giupponi G, Landais, C. e Lapeyre, A. (2022). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): 29-54.

[50] Importa notar, no entanto, que a natureza da crise financeira mundial, e mais concretamente a desalavancagem súbita que impôs no setor privado, gerou consequências especialmente graves para a atividade empresarial e o emprego, que a adoção de medidas de apoio ao emprego dificilmente teria atenuado.

[51] Comissão Europeia, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (2023). *European Economic Forecast: Spring 2023*.

[52] Para mais pormenores, consultar: Comissão Europeia (2022), *Quarterly Report on the Euro Area*, Secção III, Vol. 21, n.º 2. O artigo revela que o SURE não entravou a mobilidade laboral, que é importante para uma reafetação eficiente dos recursos no seguimento do surto pandémico e dos seus efeitos estruturais na economia da UE.



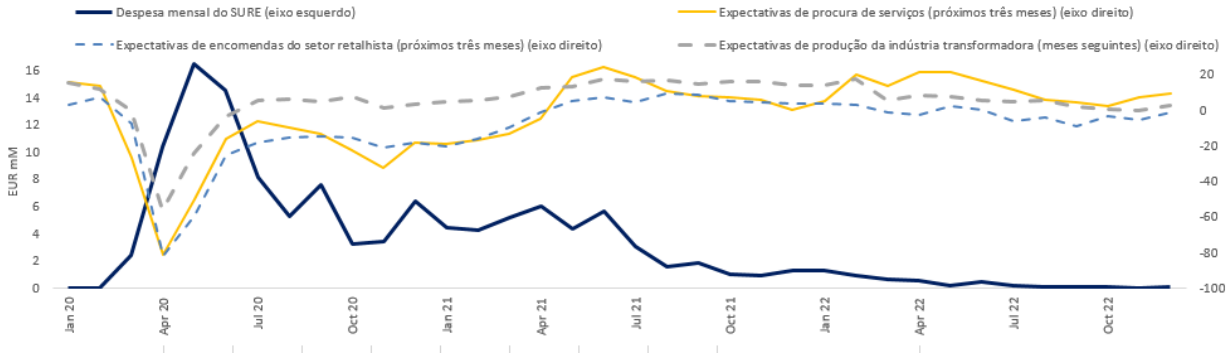
Fonte: *AMECO (previsões da primavera de 2023 da Comissão), Eurostat.*

Nota: PIB agregado e taxa média de desemprego dos Estados-Membros beneficiários do SURE. O período t-1 refere-se ao ano anterior às respetivas crises. t=2009 para a crise financeira mundial (CFM); t=2012 para a crise da dívida da área do euro (AE); t=2020 para a crise de COVID. t+3 para a crise de COVID refere-se a 2023.

Os dados resultantes dos inquéritos revelam que o SURE apoiou a atividade dos setores económicos mais afetados pela pandemia em 2021. O Inquérito às Empresas e aos Consumidores da UE revelou que os setores dos serviços mais afetados pela COVID-19 nos Estados-Membros beneficiários do SURE (alojamento, restauração, agências de viagens, atividades desportivas e outros serviços pessoais) continuaram a caracterizar-se por fracos níveis de procura e confiança, especialmente na primeira metade de 2021 (gráfico 24). Em contrapartida, a indústria transformadora foi menos afetada pelas restrições no início de 2021, tendo registado um melhor desempenho. Conforme indicado no gráfico 12, os setores aos quais foi afetada a maior parte da despesa do SURE foram o alojamento, a restauração e o comércio por grosso e a retalho, o que indicia que o SURE deu resposta às necessidades mais prementes ao apoiar os setores mais atingidos[53].

Gráfico 24: Procura setorial de serviços e despesa do SURE

[53] Tal parece sugerir que, de um modo geral, o SURE forneceu um apoio necessário. Ver também a nota 52.



Fonte: *programa de inquéritos às empresas e aos consumidores na UE, março de 2023; relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

Nota: no que se refere aos serviços, é apresentado o índice médio para o alojamento, a restauração, as agências de viagens, as atividades desportivas e outros serviços pessoais.

3.3. Efeito financeiro direto: poupanças de juros

Estima-se que os Estados-Membros tenham poupado um total de 9 mil milhões de EUR em juros, ao receberem assistência financeira através do SURE. Este montante baseia-se nas nove emissões do SURE, até ao desembolso de 14 de dezembro de 2022 (quadro 4)[54]. Estas poupanças foram geradas porque os empréstimos SURE ofereciam aos Estados-Membros taxas de juro mais baixas do que aquelas que teriam sido pagas se eles próprios tivessem emitido dívida soberana, e isto a um prazo médio de aproximadamente 15 anos[55]. Esse facto deve-se à sólida notação de risco da UE e à liquidez das obrigações SURE[56]. As maiores poupanças registaram-se nos Estados-Membros com notações de risco mais baixas.

Quadro 4: Poupanças nas taxas de juro por Estado-Membro

Estado-Membro	Montante desembolsado (milhares de milhões de EUR)	*Spread* médio	Prazo médio de vencimento	Poupanças nos juros (milhares de milhões de EUR)	Poupanças nos juros (% do montante desembolsado)
Bélgica	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Chipre	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Grécia	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Espanha	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Croácia	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4

[54] Para mais pormenores sobre a metodologia, consultar o *Quarterly Report on the Euro Area*, Secção III, Vol. 20, n.º 2 (2021).

[55] Estas estimativas excluem quaisquer eventuais efeitos de confiança adicional que os novos instrumentos de emergência, incluindo o SURE, possam ter tido na confiança dos agentes económicos e no *spread* das taxas de juro dos empréstimos soberanos dos Estados-Membros. Além disso, durante esses períodos de financiamento, os Estados-Membros puderam reduzir o volume das respetivas emissões de dívida soberana, o que terá provavelmente melhorado as condições que obtiveram no âmbito de tais emissões.

[56] A UE tem uma notação AAA da Fitch, da Moody's, da DBRS e da Scope, bem como uma notação AA+ (perspetivas estáveis) da Standard and Poor's.

Hungria*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Itália	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Lituânia	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Letónia	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polónia	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugal	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Roménia	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Eslovénia	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Eslováquia	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgária	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irlanda	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Chéquia**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estónia***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Total	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Nota: as poupanças de juros são calculadas por obrigação e somadas para todas as datas de emissão e prazos de vencimento.

** A Hungria emitiu apenas duas obrigações denominadas em euros a 10 e 30 anos desde 2020, ambas em novembro de 2020. Utilizando estas duas obrigações, o spread entre a curva de rendimentos em moeda nacional e em euros foi extrapolado para outros prazos de vencimento e outras datas de emissão.*

*** Não estavam disponíveis dados sobre as emissões de obrigações denominadas em euros na Chéquia em 2022. As poupanças de juros da Chéquia baseiam-se no primeiro desembolso de 2 mil milhões de EUR à Chéquia apenas em 2021.*

******** *A Estónia emitiu apenas uma obrigação de dívida a 10 anos, não existindo dados disponíveis para outros prazos de vencimento. O spread face à obrigação social SURE da UE nesses outros prazos de vencimento é considerado próximo de zero.*

IV. INFORMAÇÕES SOBRE OS SISTEMAS NACIONAIS DE CONTROLO E AUDITORIA

4.1. Um segundo questionário sobre os sistemas nacionais de controlos ex ante e ex post, incluindo auditorias

A Comissão realizou o primeiro questionário sobre os sistemas nacionais de controlo e auditoria no início de 2022, para compreender de que forma os Estados-Membros respeitam as obrigações que lhes incumbem por força do acordo de empréstimo. Estes resultados foram comunicados no terceiro relatório semestral sobre o SURE[57]. As conclusões principais assentam no facto de que, em quase todos os Estados-Membros, as instituições que efetuam o controlo e a auditoria das medidas apoiadas pelo SURE já existiam antes da pandemia de COVID-19. Todos os Estados-Membros realizaram controlos das medidas apoiadas ao abrigo do SURE e verificaram o cumprimento dos critérios de elegibilidade. Em todos os Estados-Membros, exceto num, os controlos e auditorias detetaram casos de irregularidade ou fraude. Em todos esses casos, foram abertos inquéritos. Nos casos de irregularidades ou fraudes confirmadas, todos os Estados-Membros recuperaram ou estão em vias de recuperar os fundos indevidamente utilizados, com ou sem ação judicial.

[57] No terceiro relatório semestral, a Comissão recordou igualmente as obrigações de apresentação de relatórios sobre os sistemas de controlo e auditoria da Comissão, enquanto mutuante, e do Estado-Membro, enquanto mutuário.

O objetivo do questionário de acompanhamento era obter mais informações sobre a forma como os Estados-Membros cumprem as suas obrigações legais mínimas, em especial no que se refere aos controlos *ex post*, incluindo a auditoria. O primeiro questionário revelou que era necessária uma explicação mais aprofundada por parte dos Estados-Membros sobre a existência e o âmbito dos controlos *ex post*, incluindo a auditoria. Por razões de clareza, o questionário de acompanhamento realizado no início de 2023 estabelece uma distinção entre controlos *ex ante* (antes de os fundos serem desbloqueados) e controlos *ex post*, incluindo auditorias (após o desbloqueamento dos fundos)[58]. O seu objetivo era atualizar as informações sobre os controlos *ex ante* e fornecer mais explicações sobre a existência e o âmbito dos controlos *ex post*, incluindo as auditorias.

Um objetivo adicional era recolher informações que ajudassem a Comissão a aplicar a recomendação do Tribunal de Contas Europeu. Em 2022, o Tribunal de Contas Europeu realizou uma auditoria ao desempenho do SURE e emitiu uma recomendação, nomeadamente em matéria de auditoria e controlo[59]. O questionário de acompanhamento constitui um primeiro passo para a aplicação da recomendação. Recolhe informações sobre: i) o risco de irregularidades ou fraudes nas medidas apoiadas pelo SURE, com base na perceção ou avaliação pelos Estados-Membros, ii) o âmbito dos controlos *ex ante* e *ex post* das medidas avaliadas como apresentando o maior risco de irregularidades ou de fraude e iii) a incidência de irregularidades ou fraudes.

Os resultados do primeiro questionário e do questionário de acompanhamento são coerentes e confirmam que os Estados-Membros respeitaram as suas obrigações legais ao abrigo dos seus acordos de empréstimo[60]. As conclusões consolidadas de ambos os questionários realizados no início de 2022 e 2023 mostram que todos os Estados-Membros comunicaram ter controlado todas as medidas apoiadas pelo SURE, incluindo as que apresentam o maior risco de irregularidades ou fraude, *ex ante* ou *ex post* (ou ambas), em conformidade com as respetivas obrigações jurídicas. Nos casos de irregularidades ou fraudes confirmadas, todos os

[58] Os controlos *ex ante* são os efetuados *antes* do desbloqueamento dos fundos. São geralmente realizados pelos organismos de execução, por exemplo, organismos que fornecem os fundos aos beneficiários finais. Os controlos *ex post*, incluindo auditorias, são os efetuados *depois* do desbloqueamento dos fundos. Podem incluir controlos e auditorias realizados por departamentos que não estão subordinados aos serviços de execução nos organismos de execução (por exemplo, auditoria interna nos ministérios), mas também auditorias realizadas por um organismo independente aos organismos de execução (por exemplo, organismo de auditoria ou instituição superior de auditoria).

[59] O Tribunal de Contas Europeu recomenda à Comissão que avalie a experiência do SURE, nomeadamente se o respetivo quadro foi eficaz na minimização do risco de irregularidades ou fraude, tendo em conta os casos comunicados pelos Estados-Membros. Ver o Relatório Especial n.º 28/2022 sobre o apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE).

[60] Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento SURE e do artigo 220.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro e, mais especificamente, ao abrigo do acordo de empréstimo, cada Estado-Membro que beneficie do SURE deve verificar regularmente se os montantes dos empréstimos contraídos no âmbito do mecanismo são utilizados em conformidade com o Regulamento SURE, a decisão de execução do Conselho e o acordo de empréstimo, bem como garantir que são aplicadas medidas adequadas para prevenir irregularidades ou fraudes. Em caso de utilização irregular ou indevida dos montantes de crédito, o Estado-Membro deve intentar ações judiciais para recuperar esses montantes. Essa exigência é complementada pela obrigação de o Estado-Membro investigar e tratar casos de fraude, corrupção ou qualquer outra atividade ilegal lesiva dos interesses financeiros da UE relacionados com a gestão do empréstimo.

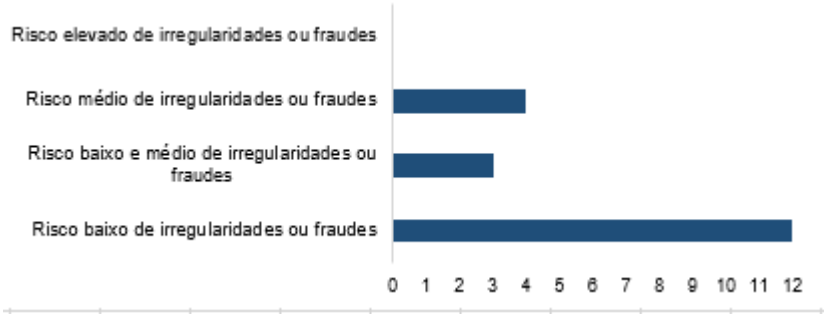
Estados-Membros recuperaram ou estão em vias de recuperar os fundos indevidamente utilizados, com ou sem ação judicial. Além disso, em caso de fraude, todos os Estados-Membros tomaram outras medidas além das que visam recuperar os fundos indevidamente utilizados, como a abertura de inquéritos penais.

A presente secção apresenta um resumo dos resultados comunicados pelos Estados-Membros no questionário de acompanhamento. Mais especificamente, a secção 4.2 apresenta informações sobre o risco de fraudes ou irregularidades no que respeita às medidas apoiadas pelo SURE, incluindo os respetivos fatores determinantes. A secção 4.3 abrange o âmbito dos controlos *ex ante* e *ex post* e apresenta exemplos de controlos. A secção 4.4 centra-se nas medidas apoiadas pelo SURE com o maior risco de fraudes ou irregularidades e nos relatórios sobre os respetivos controlos. Por último, a secção 4.5 fornece informações sobre a incidência de irregularidades ou fraudes, as taxas de recuperação e outras medidas tomadas em resposta a irregularidades ou fraudes.

4.2. Nível de risco das medidas apoiadas pelo SURE em termos de irregularidades ou fraude

Nenhum Estado-Membro considera que as medidas apoiadas pelo SURE apresentem um elevado risco de irregularidades ou fraudes (gráfico 25). Doze Estados-Membros consideram que todas as medidas apoiadas pelo SURE apresentam um risco baixo e quatro consideram que apresentam um risco médio, enquanto três Estados-Membros consideram algumas medidas de risco baixo e as outras de risco médio. Vários Estados-Membros comunicaram que os seus controlos *ex post*, incluindo as auditorias, não detetaram uma escala significativa de irregularidades ou fraudes. Tal foi igualmente confirmado por um estudo empírico sobre o regime italiano de tempo de trabalho reduzido (*Cassa Integrazione Guadagni* – CIG) no maior Estado-Membro beneficiário.

Gráfico 25: Avaliação dos riscos das medidas apoiadas pelo SURE (número de Estados-Membros)



Fonte: *questionários dos Estados-Membros.*

O baixo risco de irregularidades ou de fraudes – tal como comunicado pela grande maioria dos Estados-Membros – é frequentemente explicado por condições de elegibilidade jurídica e claramente definidas, que foram controladas *ex ante*. Vários Estados-Membros comunicaram que a aplicação de controlos *ex ante* automáticos, como a verificação cruzada da coerência entre os dados declarados pelos requerentes e os dados constantes de vários registos administrativos ou de segurança social, contribuiu para evitar o pagamento de prestações indevidas, reduzindo assim os riscos de irregularidades ou de fraude. Alguns Estados-Membros consideraram que as medidas apoiadas pelo SURE apresentavam um baixo risco de

irregularidades ou de fraude desde a conceção, uma vez que o apoio foi calculado utilizando as informações já disponíveis nas bases de dados administrativas, incluindo antes da pandemia de COVID-19. No caso das medidas sanitárias, são comunicados critérios claros de contratação pública para explicar o baixo risco de irregularidades ou fraude.

O risco médio de irregularidades ou fraude é comunicado em alguns Estados-Membros onde os controlos *ex ante* foram limitados. Foi o que aconteceu especialmente no início da pandemia, quando o número de requerentes aumentou num curto período de tempo, tendo sido necessário prestar-lhes apoio o mais rapidamente possível. Além disso, em alguns casos, não foi possível verificar os critérios de elegibilidade *ex ante*, uma vez que os dados (por exemplo, a escala do decréscimo de receitas) ainda não estavam disponíveis. Nesses casos, os desembolsos basearam-se na declaração sob compromisso de honra apresentada pelos candidatos, na qual alegaram satisfazer todas as condições de elegibilidade. Os Estados-Membros instituíram controlos *ex post* para verificar a exatidão da autoavaliação dos requerentes e reforçaram gradualmente – após a vaga inicial de pedidos – os seus controlos *ex ante*.

4.3. Âmbito e tipo de controlos ex ante e ex post, *incluindo auditorias*

Quase todos os Estados-Membros comunicaram ter realizado controlos *ex ante* a *todas* as medidas apoiadas pelo SURE (gráfico 26). Três Estados-Membros beneficiários comunicaram que não controlaram *ex ante* algumas das suas medidas por várias razões, como um número muito elevado de requerentes e uma capacidade institucional limitada para tratar os pedidos num curto período de tempo. Foi igualmente referido que, em alguns casos, não eram necessários controlos *ex ante*, uma vez que os benefícios foram calculados pelas próprias autoridades com base em dados anteriores dos beneficiários. Os Estados-Membros compensaram a falta de controlos *ex ante* com controlos *ex post*.

Os exemplos de controlos *ex ante* incluem[61]:

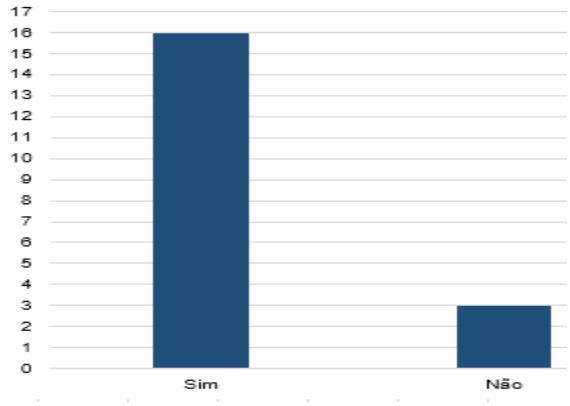
- controlo dos registos administrativos/de segurança social para verificar o estatuto do empregador (se o empregador opera no âmbito de uma atividade económica elegível, data de registo da atividade, informações sobre o volume de negócios), o estatuto da pessoa (por exemplo, se a pessoa é ou não um trabalhador, se o contrato de trabalho está ou não suspenso, se o horário de trabalho é reduzido ou não, se a pessoa recebe ou não outras prestações), os montantes solicitados, a idade dos filhos (no caso das prestações por licença parental), se se encontram cumpridas as obrigações fiscais,
- em caso de baixa por doença, foi comunicado que era exigido um certificado de incapacidade para o trabalho, emitido por um médico de clínica geral, antes do pagamento das prestações,
- no caso das medidas sanitárias, foi comunicado que o conselho de administração e o prestador do seguro de saúde tinham de aprovar os termos e condições de cobertura das horas extraordinárias e do salário mais elevado do pessoal médico.

Gráfico 26: Existência de controlos *ex ante* para todas as medidas apoiadas pelo

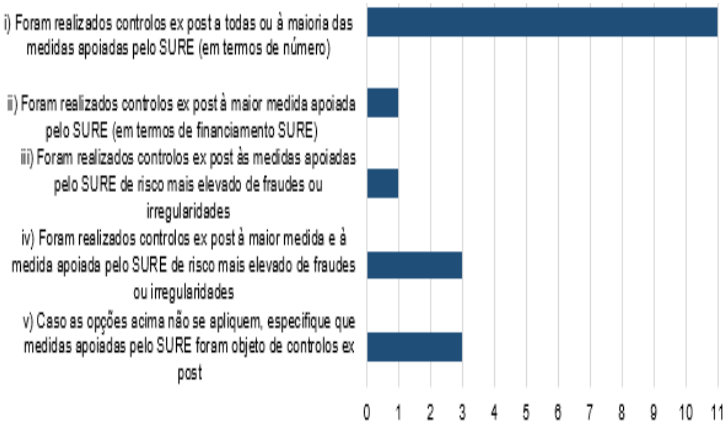
Gráfico 27: Âmbito dos controlos *ex post*, incluindo auditorias (número de Estados-Membros)

[61] As instituições responsáveis pelos controlos *ex ante* no âmbito do SURE são explicadas no terceiro relatório semestral sobre o SURE.

SURE (número de Estados-Membros)



Fonte: *questionários dos Estados-Membros.*



Fonte: *questionários dos Estados-Membros.*

Mais de metade dos Estados-Membros comunicou ter controlado *ex post* todas ou a maioria das medidas apoiadas pelo SURE e, na sua maioria, não planeiam controlos *ex post* adicionais [gráfico 27, subalínea i)]. Outros cinco Estados-Membros comunicaram ter controlado a medida de maior dimensão, a medida com o maior risco de fraudes e irregularidades ou ambas, continuando a planear novos controlos *ex post* [gráfico 27, subalíneas ii) a iv)]. Dois Estados-Membros controlaram *ex post* pelo menos uma medida apoiada pelo SURE e planeiam controlos *ex post* adicionais, incluindo auditorias, em 2023. Os restantes Estados-Membros tencionam auditar todas as medidas apoiadas pelo SURE no primeiro semestre de 2023 [gráfico 27, subalínea v)].

Os exemplos de controlos *ex post* incluem[62]:

- auditoria das despesas relativas a medidas apoiadas pelo SURE por um organismo de auditoria independente no âmbito da execução orçamental. Por exemplo, um organismo de auditoria independente verificou se os benefícios estatutários foram corretamente atribuídos e pagos aos beneficiários,
- controlos financeiros do volume de negócios/receitas dos beneficiários para avaliar a elegibilidade e o montante correto dos pagamentos, controlo de que os empregadores pagaram o montante total dos salários aos trabalhadores e não cessaram o seu emprego (por exemplo, durante o período em que a compensação é paga), controlos para evitar que os beneficiários recebessem apoio de outras fontes incompatíveis (por exemplo, subsídios de desemprego), controlos por parte dos ministérios para assegurar a exatidão das despesas dos serviços locais de emprego,
- no que respeita às medidas relacionadas com a saúde, foi comunicado que a contratação pública foi auditada, bem como o fundo de seguro de saúde que prestou apoio aos hospitais para cobrir os custos de uma necessidade adicional de pessoal.

Os controlos *ex post* basearam-se frequentemente no risco e foram realizados numa amostra de beneficiários. Especificamente, os controlos *ex post* centraram-se nos beneficiários

[62] As instituições responsáveis pelos controlos *ex post* âmbito do SURE são explicadas no terceiro relatório semestral sobre o SURE. A coordenação entre diferentes instituições (por exemplo, serviços centrais, regionais e periféricos) foi considerada importante para identificar casos de suspeita ou confirmação de irregularidades.

para os quais tinha sido identificado o maior risco de utilização abusiva dos fundos concedidos. Foi comunicado, por exemplo, que os controlos *ex post* se centrariam nas empresas que: i) contrataram novas pessoas ou tinham uma elevada percentagem de pessoas com funções adequadas para o teletrabalho, utilizando simultaneamente prestações ao abrigo de regimes de tempo de trabalho reduzido ou medidas semelhantes; ii) foram reativadas ou recentemente criadas e, em seguida, cessaram a sua atividade quando o apoio foi interrompido; iii) adaptaram o seu estatuto jurídico ou o contrato de trabalho dos trabalhadores para se tornarem elegíveis para apoio; iv) já tinham incorrido em irregularidades ou fraudes no passado. Em alguns casos, o risco foi avaliado com base nos resultados dos controlos *ex post* de despesas semelhantes (por exemplo, financiadas pelo Fundo Social Europeu). Foi igualmente comunicado se os controlos *ex post* eram aleatórios ou envolviam *todos* os beneficiários, mas apenas durante um período selecionado (por exemplo, alguns meses).

Todos os Estados-Membros comunicaram ter controlado *ex ante* ou *ex post* (ou ambos) as medidas apoiadas pelo SURE. As medidas que não foram controladas *ex ante* foram controladas *ex post*, a fim de assegurar a correta utilização das medidas apoiadas pelo SURE[63].

4.4. Controlos das medidas com maior risco de irregularidades ou fraude

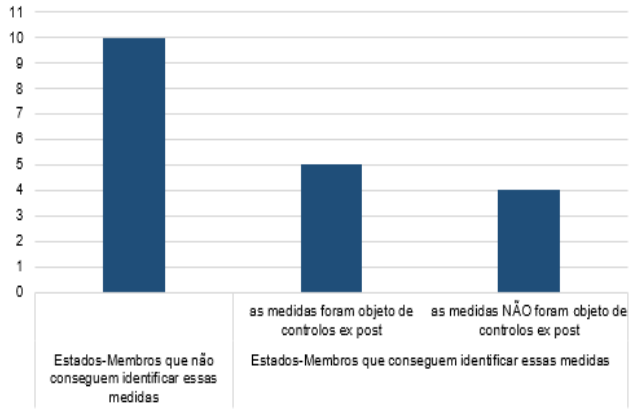
A maioria dos Estados-Membros não conseguiu identificar as medidas apoiadas pelo SURE com o maior risco de irregularidades ou fraude (gráfico 28). A principal razão é que as medidas apoiadas pelo SURE são consideradas como apresentando um baixo risco de irregularidades ou fraude. Quatro Estados-Membros identificaram as medidas que prestaram apoio aos trabalhadores independentes como estando em maior risco de irregularidades ou fraude, quer devido a controlos *ex ante* limitados (num esforço para prestar o apoio o mais rapidamente possível), quer devido a irregularidades detetadas *ex post*.

Gráfico 28: Medidas apoiadas pelo SURE com maior risco de irregularidades ou fraude (número de Estados-Membros)

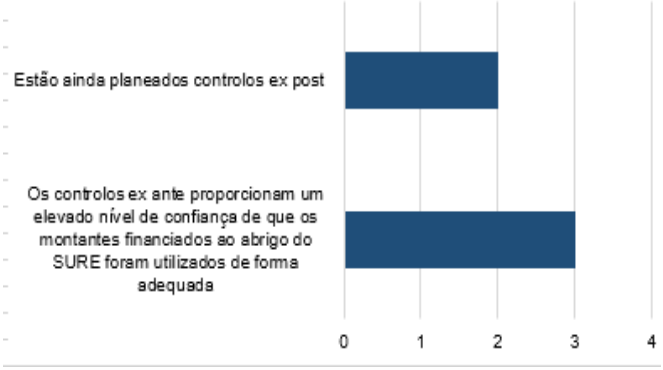
Gráfico 29: Medidas tomadas ou previstas para as medidas apoiadas pelo SURE com maior risco de irregularidades ou fraude, que não foram objeto de controlo *ex post* (número de

[63] Um Estado-Membro forneceu informações sobre o controlo e a auditoria apenas para as medidas do mercado de trabalho.

Estados-Membros)



Fonte: *questionários dos Estados-Membros.*



Fonte: *questionários dos Estados-Membros.*

Os Estados-Membros que identificaram medidas apoiadas pelo SURE com o maior risco de irregularidades e fraude tomaram medidas para assegurar a correta utilização dos fundos. Especificamente, todos os (nove) Estados-Membros que identificaram medidas apoiadas pelo SURE com o maior risco de irregularidades e fraude controlaram *ex ante* tais medidas[64]. Além disso, cinco Estados-Membros comunicaram que as controlaram *ex post* (gráfico 28). Os quatro Estados-Membros que não controlaram *ex post* essas medidas comunicaram que ainda planeiam controlos *ex post* ou que os controlos *ex ante* oferecem um elevado grau de confiança na correta utilização das despesas (gráfico 29).

4.5. Incidência de irregularidades ou fraude e resposta às mesmas

Os montantes a recuperar – como indicador da incidência de irregularidades ou fraude – para a maior medida apoiada pelo SURE foram, na maioria dos casos, inferiores a 2 % das despesas totais (gráfico 30). No entanto, estes dados são apenas indicativos e não são comparáveis entre países devido a medidas heterogéneas[65]. Alguns Estados-Membros informaram que os montantes a recuperar incluem coimas aplicadas devido a fraude.

Onze dos quinze Estados-Membros recuperaram até agora mais de 75 % do montante total devido (gráfico 31). Em alguns Estados-Membros, a taxa de recuperação seria mais elevada se, por exemplo, fossem igualmente consideradas as resoluções extrajudiciais que permitem o reembolso em (futuras) prestações.

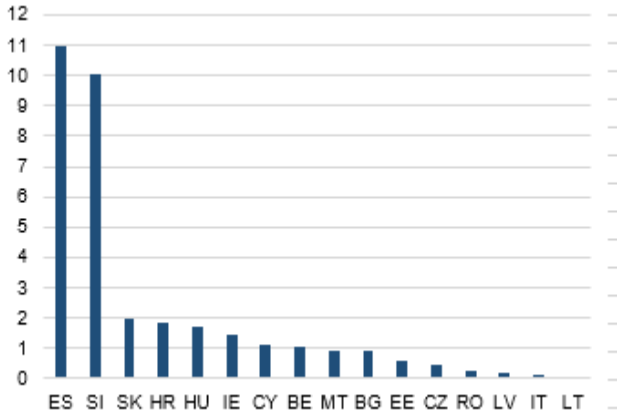
Embora todos os Estados-Membros tenham detetado irregularidades, cerca de dois terços dos Estados-Membros detetaram igualmente fraudes. Em caso de fraude, todos os Estados-

[64] Dois Estados-Membros identificaram a medida apoiada pelo SURE com o maior risco de irregularidades e fraude com base na sua dimensão e não no risco.

[65] A Eslovénia, por exemplo, comunicou que, no caso da sua maior medida («a aguardar trabalho», que é um regime de tempo de trabalho reduzido), o apoio foi concedido em 2020 com base numa avaliação subjetiva do requerente sobre a diminuição prevista das suas receitas em 2020. Dada a incerteza na economia, era difícil prever a diminuição exata das receitas, pelo que a maioria das irregularidades relativas a esta medida estava relacionada com o (in)cumprimento desta condição de elegibilidade *ex post*. Tal explica igualmente uma incidência relativamente elevada de irregularidades ou fraude (10 % no gráfico 30).

Membros tomaram medidas além das destinadas a recuperar os fundos indevidamente utilizados, tais como notificar os organismos de investigação competentes e executar os procedimentos de aplicação da lei pertinentes. Alguns Estados-Membros comunicaram ter tomado medidas preventivas em resposta a fraudes ou irregularidades, como a criação de um novo sistema de informações comerciais para prever os riscos de fraude e otimizar a deteção preventiva ou a criação de uma lista das entidades que não cumpriam as condições de elegibilidade, para as impedir de se candidatarem (com êxito) novamente.

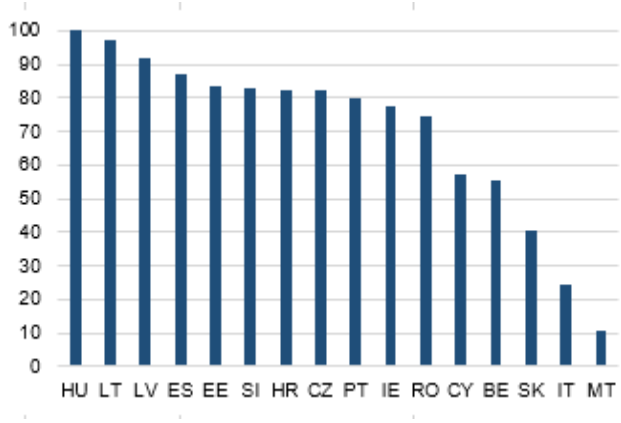
Gráfico 30: Incidência de irregularidades ou fraude na maior medida apoiada pelo SURE (em % da despesa total)



Fonte: *questionários dos Estados-Membros e cálculos próprios.*

Nota: a incidência de irregularidades ou fraude é calculada como o montante a recuperar em relação à despesa total da maior medida apoiada pelo SURE em cada Estado-Membro. Os dados são apenas indicativos e não são comparáveis entre países devido a medidas heterogéneas (ver nota de rodapé 64). A incidência é comunicada para todas as medidas no caso da Croácia e de Chipre e para a segunda maior medida no caso da Chéquia. Nesses casos, a incidência é calculada em relação à despesa total de todas as medidas ou da segunda maior medida, consoante o caso. Para a Bulgária, a incidência é calculada com base no montante recuperado e não no montante a recuperar. A Grécia, Polónia e Portugal não forneceram informações sobre o montante a recuperar nem sobre o montante recuperado.

Gráfico 31: Taxas de recuperação para a maior medida apoiada pelo SURE (montantes recuperados em % do montante total a recuperar)



Fonte: *questionários dos Estados-Membros.*

Nota: a taxa de recuperação é comunicada para todas as medidas no caso da Croácia e de Chipre e para a segunda maior medida no caso da Chéquia. A Bulgária, Grécia e Polónia não forneceram as taxas de recuperação.

V. PERSISTÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS EXCECIONAIS QUE JUSTIFICAM A APLICAÇÃO DO REGULAMENTO SURE

A cláusula de caducidade do instrumento SURE entrou em vigor em 1 de janeiro de 2023. Foi solicitada à Comissão a apresentação de um relatório sobre a continuação das ocorrências excecionais que justificaram a aplicação do Regulamento SURE enquanto o instrumento estava em vigor[66]. O quarto relatório semestral, em setembro de 2022, não foi acompanhado de uma proposta de prorrogação do instrumento: o relatório reconheceu que a maior parte das restrições relacionadas com a COVID-19 tinham sido progressivamente eliminadas à medida que a ameaça epidemiológica do vírus diminuiu. Uma vez que essas ocorrências excecionais deixaram de existir, a assistência financeira ao abrigo do instrumento deixou de estar disponível em 31 de dezembro de 2022. A presente secção analisa se essa avaliação permanece válida.

As medidas de emergência relacionadas com a COVID-19 foram quase totalmente eliminadas até ao final do verão de 2022. Embora a variante Ómicron tenha registado vagas periódicas de infeção com um pico a cada dois a três meses, o impacto epidemiológico e económico da COVID-19 continuou, de modo geral, a diminuir. De acordo com o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, nos últimos 12 meses verificou-se uma tendência geral para a diminuição do nível dos picos nos casos comunicados, hospitalizações, internamentos em UCI e mortes[67]. Os Estados-Membros não tiveram de reintroduzir medidas de contenção ou de apoio económico, permitindo que as despesas relacionadas com a COVID-19 continuem a ser progressivamente eliminadas. Em 7 de maio de 2023, todos os indicadores de COVID-19 da UE/EEE estavam a diminuir ou tinham estabilizado e, nos poucos Estados-Membros em que alguns indicadores aumentaram, os valores mantiveram-se relativamente baixos[68]. Em 5 de maio de 2023, a Organização Mundial da Saúde reclassificou a COVID-19 como uma questão sanitária estabelecida e continuada, que deixou de ser uma emergência de saúde pública de âmbito internacional.

Tal confirma a avaliação anterior da Comissão de que as ocorrências excecionais que justificam o SURE deixaram de existir. A estabilidade da situação epidemiológica reflete-se igualmente nas despesas dos Estados-Membros com medidas elegíveis para o SURE, que ascenderam a um total de apenas 66 milhões de EUR até dezembro de 2022, em comparação com 1,3 mil milhões de EUR em janeiro de 2022. O SURE foi um instrumento de emergência temporário que chegou ao seu termo com o fim da fase de emergência da pandemia.

[66] Artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento SURE. Nos termos do artigo 12.º, n.º 3, do Regulamento SURE, o período de disponibilidade do instrumento durante o qual pode ser adotada uma decisão de execução do Conselho termina em 31 de dezembro de 2022. Nos termos do artigo 12.º, n.º 4, caso a Comissão conclua, no seu relatório sobre a execução, que continua a existir a grave perturbação económica causada pelo surto de COVID-19 que afeta o financiamento das medidas elegíveis, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir prorrogar por um período adicional de seis meses de cada vez o período de disponibilidade do Instrumento.

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews

[68] Ibidem.

VI. OBRIGAÇÕES DE APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS NO ÂMBITO DO QUADRO PARA AS OBRIGAÇÕES SOCIAIS SURE DA UE

O presente relatório vai além da obrigação de apresentação de relatórios constante do Regulamento SURE, cumprindo igualmente os requisitos de apresentação de relatórios ao abrigo do quadro para as obrigações sociais SURE da UE[69]. Este último exige relatórios sobre a afetação das receitas do SURE, o tipo de despesas e o impacto do SURE.

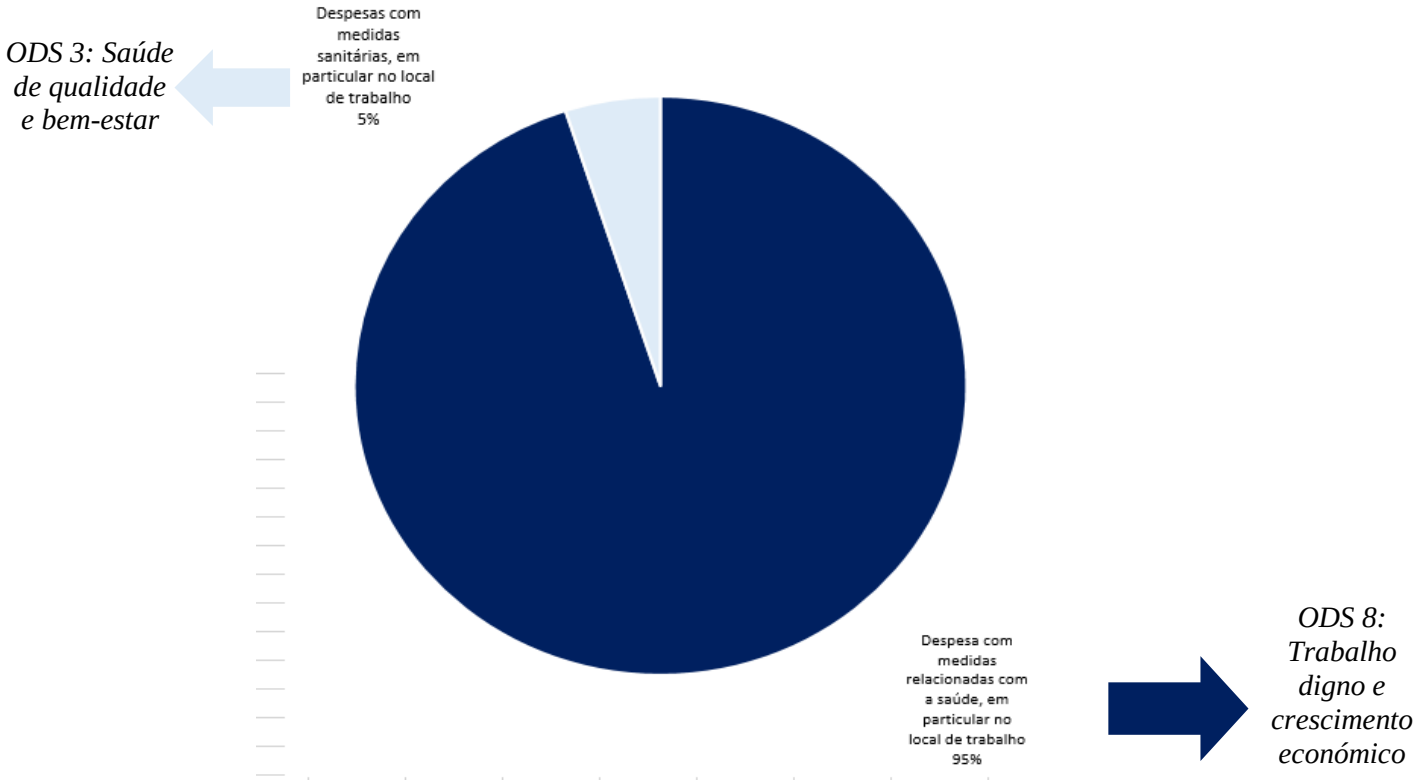
A repartição das receitas do SURE por Estado-Membro beneficiário e por tipo de despesa social elegível é apresentada nas secções 1.1 e 3.2, respetivamente. Até dezembro de 2022, a totalidade dos 98,4 mil milhões de EUR atribuídos tinha sido desembolsada a 19 Estados-Membros e toda esta assistência financeira tinha sido despendida pelos Estados-Membros.

A despesa pública no âmbito do SURE continua a ser consentânea com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Uma repartição da despesa pública financiada pelo SURE por despesa social elegível, conforme descrito no quadro para as obrigações sociais, mostra que 95 % foram despendidos na redução do risco de desemprego e de perda de rendimentos. Conforme ilustrado no gráfico 32, tal apoia a consecução do ODS 8 (trabalho digno e crescimento económico). Os restantes 5 % da despesa foram gastos em medidas sanitárias, que apoiam a consecução do ODS 3 (saúde de qualidade e bem-estar).

O impacto do SURE é apresentado nas secções 2.4 e 3. São fornecidas estimativas do número de pessoas e empresas apoiadas pelo SURE em 2020, 2021 e 2022. O SURE contribuiu para proteger um número estimado de 1,5 milhões de empregos que foram mantidos em 2020, conforme indicado na secção 3.1. Conforme indicado na secção 3.2, o SURE apoiou a retoma do crescimento em 2021 e em 2022. Estima-se que os Estados-Membros já tenham poupado 9 mil milhões de EUR em juros, conforme indicado na secção 3.3.

[69] O quadro para as obrigações sociais SURE da UE define uma norma que proporciona aos investidores garantias de que as obrigações da UE emitidas ao abrigo deste quadro se relacionam com projetos que servem um verdadeiro propósito social. O quadro é, portanto, consentâneo com os princípios relativos às obrigações sociais publicados pela Associação Internacional dos Mercados de Capitais, nomeadamente no que respeita: i) à utilização das receitas, ii) ao processo de avaliação e seleção de projetos, iii) à gestão das receitas, e iv) à apresentação de relatórios. Para mais pormenores, queira consultar: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

Gráfico 32: Correspondência entre o quadro para as obrigações sociais e os ODS



Fonte: *relatórios dos Estados-Membros (fevereiro de 2023).*

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O VALOR ACRESCENTADO DO SURE, EM RETROSPETIVA

A presente secção analisa três grandes ensinamentos políticos que podem ser retirados do êxito do SURE. A avaliação preliminar constante do presente relatório mostra que o SURE foi, globalmente, um sucesso[70]. Além disso, em junho de 2021, o SURE venceu o Prémio por Boa Administração 2021 do Provedor de Justiça Europeu, na categoria de prestação de serviços centrados no cidadão. São aqui discutidos três ensinamentos fundamentais que podem ser retirados do SURE, mas serão analisados mais aprofundadamente na avaliação do instrumento que a Comissão anunciou que irá publicar até ao terceiro trimestre de 2024.

Em primeiro lugar, o SURE respondeu a uma necessidade de emergência específica de natureza social e económica, surgida no contexto pandémico. Num quadro de incerteza no início da pandemia, foi crucial que os decisores políticos tomassem medidas concretas para evitar sequelas sociais e económicas duradouras devido a um choque que havia fortes razões para supor (corretamente, como se verificou) seria de natureza temporária. Para o efeito, o SURE serviu um objetivo claro e bem definido, respondendo a uma necessidade específica e premente identificada pelos Estados-Membros e pela Comissão. O referido objetivo era manter os trabalhadores no mercado de trabalho, com vista a proteger os seus rendimentos e atenuar as consequências económicas e sociais negativas da pandemia. Respondeu, em especial, à interrupção das atividades económicas associada aos confinamentos e às medidas de contenção

[70] As considerações debatidas na presente secção baseiam-se na publicação da Comissão Europeia (2022), *Quarterly Report on the Euro Area*, Secção III, Vol. 21, n.º 2.

introduzidas em toda a UE para atenuar a grave situação epidemiológica, reduzir a velocidade de contágio e proteger vidas humanas. O caráter inovador da emissão de obrigações sociais pela UE sublinhou a natureza social deste objetivo, o que também se revelou popular junto dos investidores.

O âmbito de aplicação do SURE foi particularmente eficaz, uma vez que não teve por base uma definição institucional rígida, mas sim uma finalidade específica, ou seja, apoiar a manutenção de postos de trabalho. O SURE não se limitou a um tipo restrito de instrumento que fosse apenas um meio para atingir um fim. A tónica foi colocada nos regimes de tempo de trabalho reduzido (e em medidas semelhantes para os trabalhadores independentes) como o tipo mais eficiente de medida do mercado de trabalho a aplicar durante um encerramento regulamentado da economia (ou seja, o confinamento devido à COVID-19)[71], o que também proporcionou aos Estados-Membros uma orientação política clara durante a crise. Ao mesmo tempo, um dos principais objetivos do SURE era proporcionar aos Estados-Membros uma margem de manobra operacional para poderem adaptar a sua resposta ao nível do mercado de trabalho às suas necessidades, face a circunstâncias dramáticas e sem precedentes. Por este motivo, o SURE abrangeu várias medidas que cumpriam a mesma finalidade que os regimes de tempo de trabalho reduzido, nomeadamente a manutenção de postos de trabalho nas empresas, proporcionando simultaneamente proteção dos rendimentos aos trabalhadores durante a pandemia. Estas medidas incluíam o apoio aos trabalhadores independentes e regimes de subvenção salarial (em que o apoio não é concedido com base nas horas não trabalhadas, mas sim sob a forma de um montante fixo ou de uma parte da massa salarial). Outras medidas incluíram várias reduções dos custos indiretos do trabalho (relacionadas com a manutenção do emprego), licenças por doença e subsídios especiais, bem como outras medidas específicas para alargar a atividade dos trabalhadores atípicos (como os trabalhadores intermitentes ou sazonais).

Em segundo lugar, em termos de governação, o SURE demonstrou o mérito do método da UE, combinado com a condicionalidade baseada nas políticas e com uma aplicação nacional flexível. O SURE foi iniciado pela Comissão de acordo com o método comunitário da UE e não com a abordagem intergovernamental, o que assegurou a responsabilização e a solidariedade entre os Estados-Membros, contribuindo simultaneamente para evitar qualquer possível estigma. A Comissão propôs apenas uma condicionalidade de base política no âmbito do SURE: a única condição para aceder ao regime era que os Estados-Membros tivessem enfrentado um aumento grave e súbito das despesas com regimes de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes devido à pandemia e utilizado os fundos SURE para os fins previstos. Este tipo de condicionalidade permitiu aos Estados-Membros manter o controlo das medidas aplicadas a nível nacional, beneficiando simultaneamente do apoio financeiro e das orientações estratégicas previstas no âmbito do SURE.

Em terceiro lugar, o instrumento SURE foi apoiado por uma sólida construção financeira. O SURE surgiu com base num sistema de garantias fornecido pelos Estados-Membros. Todos os Estados-Membros, incluindo os oito que não beneficiaram do SURE, forneceram um total de

[71] O meio académico reconheceu também a especial eficácia dos regimes de tempo de trabalho reduzido nas fases iniciais da pandemia, nomeadamente, Laudais e Giupponi em VoxEU, abril de 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

25 mil milhões de EUR de garantias. Estas garantias foram prestadas voluntariamente e, uma vez concedidas, tornaram-se irrevogáveis, incondicionais e mobilizáveis. Este sistema de garantia é financeiramente sólido (ao mesmo tempo que constitui uma expressão clara de solidariedade através do orçamento da UE). Este sistema tornou as obrigações SURE altamente credíveis para os mercados e as agências de notação de risco, abrindo caminho à forte procura dos investidores que se concretizou em cada emissão. A popularidade do SURE, tanto entre os Estados-Membros como entre os investidores, também reduziu o risco de estigma associado à utilização da assistência financeira por qualquer Estado-Membro em particular.

ANEXO: Informação adicional sobre operações e desembolsos no âmbito do SURE

Quadro A1: Desembolsos aos Estados-Membros no âmbito do SURE (em milhares de milhões de EUR)

País	Montante total do empréstimo	1.ª emissão do SURE da UE Operação: 20.10.2020 Desembolso: 27.10.2020			2.ª emissão do SURE da UE Operação: 10.11.2020 Desembolso: 17.11.2020			3.ª emissão do SURE da UE Operação: 24.11.2020 Desembolso: 01.12.2020	4.ª emissão do SURE da UE Operação: 26.01.2021 Desembolso: 02.02.2021			5.ª emissão do SURE da UE Operação: 09.03.2021 Desembolso: 16.03.2021	6.ª emissão SURE UE Operação: 23.03.2021 Desembolso: 30.03.2021			7.ª emissão do SURE da UE Operação: 18.05.2021 Desembolso: 25.05.2021			8.ª emissão do SURE da UE Operação: 22.03.2022 Desembolso: 29.03.2022	9.ª emissão do SURE da UE Operação: 07.12.2022 Desembolso: 14.12.2022	Total Desembolsado (100 % do montante do empréstimo)	Prazo médio de vencimento
		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**
Bulgária	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Croácia	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**
Chéquia	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estónia	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Grécia	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Hungria	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**
Itália	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**
Letónia	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**
Lituânia	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**
Polónia	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**
Roménia	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Eslováquia	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Eslovénia	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Espanha	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**

Quadro A2: Principais estatísticas das operações de contração de empréstimos da UE no âmbito do SURE (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
Fração	10 anos	20 anos	5 anos	30 anos	15 anos	7 anos	30 anos (*tap*)	15 anos	5 anos	25 anos	8 anos	25 anos	15 anos	15 anos
Dimensão da obrigação	10 mil milhões de EUR	7 mil milhões de EUR	8 mil milhões de EUR	6 mil milhões de EUR	8,5 mil milhões de EUR	10 mil milhões de EUR	4 mil milhões de EUR	9 mil milhões de EUR	8 mil milhões de EUR	5 mil milhões de EUR	8,137 mil milhões de EUR	6 mil milhões de EUR	2,17 mil milhões de EUR	6,548 mil milhões de EUR
Rendimento	-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 (*spread*)	MS +3 pontos de base	MS +14 pontos de base	MS - 9 pontos de base	MS +21 pontos de base	MS - 5 pontos de base	MS - 16 pontos de base	MS +5 pontos de base	MS -4 pontos de base	MS -14 pontos de base	MS +1 pontos de base	MS - 2 pontos de base	MS +17 pontos de base	MS - 8 pontos de base	MS +21 pontos de base
***Spread em relação às obrigações alemãs* (pontos de base)**	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
***Spread em relação ao* OAT (pontos de base)**	9,2	3,2	7,7	-9,9	0,5	-1	-23,1	-2,6	3,1	-11	-1,2	-21	4,9	24
Concessão de nova emissão	+1 ponto de base	+2 pontos de base	+1,5 pontos de base	+2,5 pontos de base	+1 ponto de base	1 pontos de base	1 pontos de base	2	1,5 pontos de base	1,5 pontos de base	2 pontos de base	2,5 pontos de base	1 pontos de base	4 pontos de base
Procura total dos investidores	145 mil milhões de EUR	88 mil milhões de EUR	105 mil milhões de EUR	70 mil milhões de EUR	114 mil milhões de EUR	83 mil milhões de EUR	49 mil milhões de EUR	86 mil milhões de EUR	46,5 mil milhões de EUR	40 mil milhões de EUR	51,2 mil milhões de EUR	37,5 mil milhões de EUR	35 mil milhões de EUR	25 mil milhões de EUR

Nota: estas estatísticas referem-se aos empréstimos contraídos pela Comissão em nome da União. A concessão de nova emissão refere-se ao prémio pago aos investidores que adquirem uma obrigação de nova emissão sobre o *spread* com que as obrigações correspondentes seriam negociadas no mercado secundário.