

- COVID-19 -

Auditoria ao  
*lay-off* “simplificado” e ao “apoio à  
retoma” em 2020

Relatório n.º 3/2022

2.ª SECÇÃO



**TC**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



**Processo n.º 5/2021 – Audit**

**Auditoria ao  
*lay-off* “simplificado” e ao “apoio à retoma” em 2020**

**Fevereiro de 2022**



## PRINCIPAIS INDICADORES DO LAY-OFF SIMPLIFICADO E DO APOIO À RETOMA EM 2020 – PORTUGAL CONTINENTAL

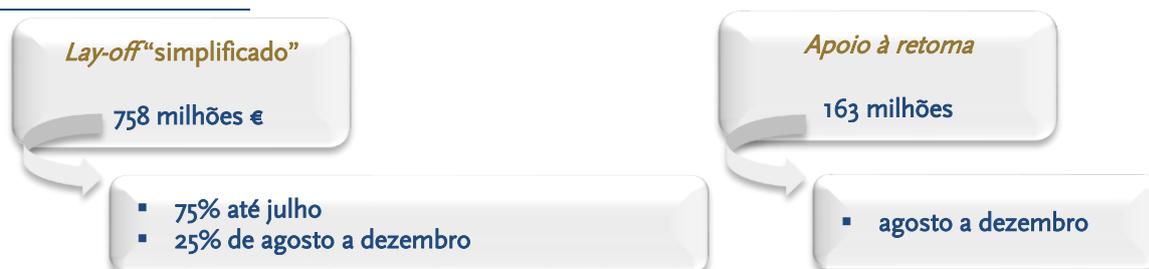
### TRABALHADORES ABRANGIDOS



### ENTIDADES EMPREGADORAS ADERENTES



### PAGAMENTOS



### PEDIDOS PROCESSADOS



## ÍNDICE GERAL

---

ÍNDICE DE QUADROS .....	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	4

## SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES ..... 5

### I. INTRODUÇÃO.....9

1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVO .....	9
2. METODOLOGIA E CONDICIONANTES.....	9
3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	10
4. ENQUADRAMENTO.....	12

### II. OBSERVAÇÕES.....13

5. CARACTERIZAÇÃO: AS REGRAS DE ATRIBUIÇÃO DO APOIO FORAM SENDO AJUSTADAS E O <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” FOI PROLONGADO PELO APOIO À RETOMA QUE EXCLUI AS SITUAÇÕES DE PARAGEM DE ATIVIDADE, MAS É MAIS GENEROSO EM TERMOS MONETÁRIOS.....	13
6. PROCESSO: CONDICIONADO POR MAIS DE 295 MIL PEDIDOS E 7 ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS EM 4 MESES. A PLATAFORMA ELETRÓNICA DE ENTRADA DOS PEDIDOS NÃO EVITOU A NECESSIDADE DO TRATAMENTO MANUAL DA INFORMAÇÃO, ORIGINANDO FRAGILIDADES NAS BASES DE DADOS DE SUPORTE.....	17
7. BENEFICIÁRIOS: 848 MIL TRABALHADORES ABRANGIDOS, A MAIORIA EM ABRIL E MAIO. 69% COM SUSPENSÃO DO CONTRATO DE TRABALHO E COBRINDO 59% DO TOTAL DE TRABALHADORES DO UNIVERSO DAS 104 MIL ENTIDADES EMPREGADORAS ADERENTES. ....	20
8. PAGAMENTOS ÀS EMPRESAS: TOTALIZARAM 758 M€, 75% ATÉ JULHO DE 2020 E FORAM, EM MÉDIA, REALIZADOS PASSADOS 42 DIAS .....	24
9. CONTROLO E FISCALIZAÇÃO: CONTROLOS REDUZIDOS NOS PRIMEIROS 6 MESES, MAS QUE FORAM REFORÇADOS NOS ÚLTIMOS 3 MESES. PORÉM A ARTICULAÇÃO ENTRE A AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DO TRABALHO E O INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL CARECE DE MELHORIAS .....	29
10. FACTOS SUPERVENIENTES .....	32

### III. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ..... 33

### IV. EMOLUMENTOS..... 33

### V. DECISÃO ..... 33

## ANEXOS..... 35

ANEXO I. METODOLOGIA.....	36
ANEXO II. COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS: DIFERENTES NÍVEIS DE PROTEÇÃO DOS RENDIMENTOS .....	37
ANEXO III. DESENVOLVIMENTO DOS PONTOS DO RELATÓRIO .....	38
ANEXO IV. RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO.....	45

## ÍNDICE DE QUADROS

---

QUADRO 1. TRABALHADORES EM <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR MODALIDADE .....	21
QUADRO 2. MODALIDADE DOS TRABALHADORES ABRANGIDOS NOS PEDIDOS INICIAIS POR SETOR DE ATIVIDADE .....	21
QUADRO 3. PESO DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR SETOR DE ATIVIDADE .....	22
QUADRO 4. PEDIDOS INICIAIS E PRORROGAÇÕES POR SETOR DE ATIVIDADE.....	23
QUADRO 5. ENTIDADES EMPREGADORAS E PEDIDOS POR DISTRITO .....	23
QUADRO 6. <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR DIMENSÃO DA EE.....	24
QUADRO 7. DISTRIBUIÇÃO DOS PAGAMENTOS DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR INTERVALOS .....	26
QUADRO 8. VALORES MÉDIOS PAGOS DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR SETOR DE ATIVIDADE, EE E TRABALHADOR.....	27
QUADRO 9. PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA ACT EM AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” .....	30

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

---

GRÁFICO 1. TRABALHADORES ABRANGIDOS PELO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” E TOTAL DE TRABALHADORES DAS ENTIDADES EMPREGADORAS ADERENTES, POR MÊS DE REFERÊNCIA DE INÍCIO DE <i>LAY-OFF</i> .....	20
GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO MENSAL E ACUMULADA DOS PEDIDOS DE ADESÃO AO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO”.....	22
GRÁFICO 3. EVOLUÇÃO MENSAL DA ADESÃO AO APOIO À RETOMA.....	24
GRÁFICO 4. VALOR ACUMULADO DOS PAGAMENTOS DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR PEDIDOS INICIAIS E PRORROGAÇÕES (EM M€).....	25
GRÁFICO 5. VALOR DOS APOIOS ATRIBUÍDOS VS PAGAMENTOS (EM M€).....	26
GRÁFICO 6. PAGAMENTOS DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR DISTRITO (EM M€) .....	26
GRÁFICO 7. PAGAMENTOS DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR SETOR DE ATIVIDADE (EM M€).....	27
GRÁFICO 8. EVOLUÇÃO MENSAL DOS PAGAMENTOS DO APOIO À RETOMA (EM M€).....	28
GRÁFICO 9. VARIAÇÃO DO MONTANTE MÉDIO DO APOIO À RETOMA POR TRABALHADOR E POR EE (EM M€).....	28

## FICHA TÉCNICA

### COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

**Auditor-Coordenador**  
José António Carpinteiro

**Auditor-Chefe**  
Jorge Santos Silva

### EQUIPA DE AUDITORIA

Carlos Pessoa  
(Auditor)

Irene Silva Dâmaso  
(Técnica Verificadora Superior)

Ricarda Faria Melo  
(Técnica Verificadora Superior)



## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

---

<b>ACT</b>	Autoridade para as Condições do Trabalho
<b>AT</b>	Autoridade Tributária
<b>CAE</b>	Código de Atividade Económica
<b>CES</b>	Conselho Económico e Social
<b>CPCS</b>	Comissão Permanente de Concertação Social
<b>CT</b>	Código do Trabalho
<b>DGERT</b>	Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>EE</b>	Entidade Empregadora
<b>EM</b>	Estados Membros
<b>EPGR</b>	Equipa de Projeto para a Gestão de Risco
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GEP</b>	Gabinete de Estratégia e Planeamento
<b>IBAN</b>	Número Internacional de Conta Bancária
<b>IEFP</b>	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
<b>ISS</b>	Instituto da Segurança Social, I.P.
<b>m</b>	Milhares
<b>M</b>	Milhões
<b>MTSSS</b>	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
<b>NAO</b>	<i>National Audit Office</i>
<b>OAC</b>	Outra Ação de Controlo
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>PGRME</b>	Plano de Gestão de Riscos associados às medidas excecionais COVID-19
<b>PNT</b>	Período Normal de Trabalho
<b>PME</b>	Pequenas e Médias Empresas
<b>RMMG</b>	Remuneração Mínima Mensal Garantida
<b>SEC</b>	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
<b>SEO</b>	Síntese de Execução Orçamental
<b>SS</b>	Segurança Social
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>UE</b>	União Europeia

## SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

### Sumário

1. **Na sequência da pandemia da COVID-19 todos os países membros da União Europeia adotaram, com caráter de urgência, medidas de proteção dos empregos das atividades sujeitas a paragem ou redução de atividade.** Em Portugal, este tipo de medidas traduziu-se na criação, logo em março de 2020, de um apoio temporário aos trabalhadores das empresas em situação de crise conhecido por *lay-off* “simplificado” e, em agosto de 2020, através do **Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva de Atividade**.
2. O presente Relatório complementa a apreciação vertida no Relatório Intercalar n.º 1/2021-OAC [COVID – 19 – Implementação do *lay-off* “simplificado” durante a pandemia – reportado a 30 de junho de 2020], quanto ao apuramento dos montantes definitivos aplicados, das entidades empregadoras e dos trabalhadores abrangidos e ao funcionamento dos sistemas de controlo e gestão da medida *lay-off* “simplificado”, no ano de 2020. O Relatório dá ainda conta da execução física e financeira, nesse mesmo ano, do apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade com redução temporária de período normal de trabalho, enquanto medida sucedânea do *lay-off* “simplificado”.
3. O *lay-off* “simplificado” permitiu, durante um máximo de 3 meses, a redução temporária do período normal de trabalho dos trabalhadores e a suspensão dos contratos de trabalho. Os trabalhadores abrangidos receberam 2/3 da retribuição normal ilíquida, comparticipada em 70% pela Segurança Social. As regras de atribuição do apoio foram sendo ajustadas visando, sobretudo, adaptá-lo às reações dos setores de atividade à pandemia, o que se traduziu em alguma redução das restrições de acesso. **Em agosto, foi criado o Apoio à Retoma que manteve um apoio às empresas até ao final de 2020, mas dirigindo-o para um incentivo à retoma da atividade económica.** Os trabalhadores passaram progressivamente a ganhar mais do que no regime do *lay-off* “simplificado”, com a compensação retributiva a subir para 4/5 da retribuição normal ilíquida. O Apoio à Retoma distinguiu-se ainda do *lay-off* “simplificado” por excluir as situações de suspensão do contrato de trabalho e por a situação de crise empresarial ser aferida unicamente através da quebra de faturação. Porém, ao contemplar a redução até 100% das horas de trabalho deu-se margem a apoiar trabalhadores sem atividade também no último trimestre de 2020 (*cf.* pontos 4 e 5).
4. **A natureza inesperada e de urgência das medidas extraordinárias não foi impeditiva do tratamento de mais de 295 mil pedidos, sendo que mais de metade (61,8%) foram prorrogações de pedidos iniciais. A quase totalidade destes pedidos (96,3%) mereceu validação e apenas 2,1% foram anulados e 1,6% recusados quer por o ficheiro ter sido rejeitado (64,2%) quer por os sujeitos terem dívidas à Autoridade Tributária (35,8%).**

A auditoria identificou constrangimentos na operacionalização do *lay-off* “simplificado” resultantes, em particular, quer das 7 alterações legislativas que ocorreram em 4 meses, quer do facto da informação recebida através da Segurança Social Direta não ter sido integrada automaticamente no Sistema de Informação da Segurança Social, e por isso, ter exigido ainda muito registo manual no processamento dos pedidos. Foi o caso, designadamente, no registo quanto à causa de *lay-off*, a data de início e data de fim do período de *lay-off*, bem como de informação relativa aos trabalhadores. Neste contexto, identificaram-se várias fragilidades, incluindo a inexistência de informação sobre a data de entrega dos pedidos, a omissão sobre os motivos, em 74% dos pedidos de adesão, bem como de informação relativa ao Código de Atividade Económica das entidades. Todas estas omissões na informação de suporte, ao

AS

limitarem, por exemplo, a determinação do tempo que os apoios concedidos levaram a chegar aos beneficiários, prejudicam a monitorização e avaliação completa da medida. Por outro lado, as várias alterações legislativas ao *lay-off* “simplificado” exigiram parametrizações constantes dos sistemas de informação, com prejuízo da elaboração de registos comprovativos da forma como foram geridos os processos de adaptação dos sistemas de informação, o que constituiu um constrangimento à avaliação sobre o desempenho de cada entidade da Segurança Social neste âmbito. A partir de julho, foi disponibilizado um novo requerimento eletrónico para adesão ao *lay-off* “simplificado”, permitindo que no momento da submissão fossem verificadas as condições de acesso ao apoio, nomeadamente a situação tributária e contributiva das entidades empregadoras, bem como a relação dos trabalhadores com as entidades. Esta alteração permitiu igualmente a identificação dos motivos de erro associados aos pedidos no momento da submissão e a sua devolução, o que constituiu uma melhoria na forma e no modo de submissão dos pedidos, agilizando a sua validação e simultaneamente introduziu alguns controlos *ex-ante*. A partir do momento<sup>1</sup> em que os pedidos de apoios passaram a ser registados pelas entidades empregadoras, foi também ultrapassado o constrangimento resultante da ausência de registo sobre a data de entrega dos pedidos de adesão (*cf.* ponto 6).

5. **O número de trabalhadores abrangidos pelo *lay-off* “simplificado”, entre março e dezembro de 2020, em Portugal continental, ascendeu a 848.347, cobrindo cerca de 27% da população empregada por conta de outrem do setor privado e social.** Porém, no final do ano, encontravam-se ainda 33.968 trabalhadores sem registo de pagamento. **Os meses de abril e maio registaram 63% das situações de *lay-off* “simplificado”.** O recurso ao *lay-off* “simplificado” foi maioritariamente (69%) para cobrir situações de “Suspensão do contrato de trabalho”, em particular nos setores do “Alojamento, restauração e similares”, e da “Atividades de saúde humana e apoio social”, com 91% e 86% respetivamente, dos apoios iniciais a cobrir as situações de “Suspensão do contrato de trabalho”.

**O grau de adesão das empresas ao *lay-off* “simplificado” variou em função dos setores de atividade.** No global, entre março e dezembro de 2020, em Portugal continental, os apoios pagos abrangeram 104.227 entidades empregadoras, cerca de 27% das que potencialmente podiam beneficiar do *lay-off* “simplificado”, cobrindo aproximadamente 59% do total dos seus trabalhadores. O setor de atividade onde a medida teve maior impacto em termos de cobertura foi o das “Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas”, onde se verificou que 62% das entidades empregadoras potencialmente abrangidas, recorreram à medida. Seguiu-se o setor do “Alojamento, restauração e similares”, com 58% do universo potencial a aderir à medida. Acresce que mais de 80% das entidades empregadoras que recorreram ao *lay-off* “simplificado” eram microempresas. Cinco distritos (Lisboa, Porto, Braga, Aveiro, Faro e Setúbal) concentraram 74,3% (77.402) das entidades empregadoras aderentes ao *lay-off* “simplificado”, assim como 80,7% (656.879) dos trabalhadores abrangidos.

**Face à evolução da pandemia e ao fim dos confinamentos, o Apoio à Retoma, iniciado em agosto de 2020, direcionou o apoio apenas para a modalidade de “redução do horário de trabalho” restringindo o universo de beneficiários.** Foram assim concedidos apoios a apenas 16.434 entidades empregadoras, abrangendo um total de 133.455 trabalhadores até ao final de 2020 (*cf.* ponto 7).

6. **A medida *lay-off* “simplificado” foi a que maior impacto teve no Orçamento da Segurança Social em 2020, no conjunto das medidas de resposta à pandemia da COVID-19.** Em 2020, foram pagos os apoios de 814.379 trabalhadores, num total de 758,2 M€, 42,2% (320,1 M€) respeitantes a pedidos iniciais de adesão e 57,8% (438,1 M€) referente a prorrogações. 75% do apoio pago em 2020 foi executado até julho e os pagamentos foram, em média realizados 42 dias após a data de início do apoio. A maioria dos pedidos pagos tinha um valor inferior a mil€, uma vez que

<sup>1</sup> Reportado ao momento da resposta em sede de contraditório apresentada pelo ISS em 14 de dezembro de 2021.

foram sobretudo microempresas que aderiram ao apoio. Estes pedidos representaram 11,1% do total dos pagamentos realizados. Na distribuição por distritos, destacou-se Lisboa que abrangendo cerca de 29,8% do total de trabalhadores em *lay-off* “simplificado” (242.700) concentrou cerca de 35,4% (268,1 M€) dos pagamentos. Por setor de atividade, destacou-se o “Alojamento, restauração e similares” com 193,3 M€, cerca 25,5% do total, seguido do setor das “Indústrias transformadoras”, com 167,5 M€ (22,1%) e do setor “Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos”, com 134,7 M€ (17,8%). Estes três setores de atividade juntos representaram cerca de 65,3% dos pagamentos realizados.

Os apoios atribuídos por trabalhador no Apoio à Retoma foram superiores ao do *lay-off* “simplificado” (467€ e 342€, respetivamente), em linha com as linhas orientadoras e os motivos do diploma que instituiu a medida. Entre agosto e dezembro os pagamentos do Apoio à Retoma ascenderam a 162,7 M€.

Entre janeiro e setembro de 2021, a despesa com o *lay-off* “simplificado” totalizou 366,9 M€ e a despesa com o apoio extraordinário à redução da atividade económica 502,3 M€, representando 23,7% e 32,4%, respetivamente, do total da despesa da Segurança Social com as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia (*cf.* pontos 8 e 10).

7. **Os controlos instituídos foram reduzidos nos primeiros 6 meses, mas reforçados nos últimos 3 meses.** O Instituto da Segurança Social criou uma Equipa de Projeto para a Gestão de Risco para acompanhamento e monitorização dos apoios extraordinários atribuídos no âmbito da resposta à COVID-19, mas cuja atuação está limitada por constrangimentos na disponibilização atempada de dados por parte das áreas operativas do Instituto afetas à operacionalização de novas medidas.

As ações de fiscalização do *lay-off* “simplificado” efetuadas, em 2020, pela Autoridade para as Condições do Trabalho abrangeram cerca de 3,6% (3.704) do total das entidades beneficiárias da medida, donde resultaram 675 processos contraordenacionais e 17 participações-crime, tendo ainda sido efetuadas 182 participações ao Instituto de Segurança Social para eventual cessação e restituição dos apoios. **A articulação entre a Autoridade para as Condições do Trabalho e o Instituto da Segurança Social carece de melhorias.** Apurou-se que o tempo médio entre a data do auto de participação da Autoridade para as Condições do Trabalho e a intervenção do Instituto de Segurança Social ascendeu a 109 dias, um período de tempo elevado que potencia o risco de irrecuperabilidade dos pagamentos efetuados. Detetaram-se ainda discrepâncias quanto ao número das participações efetuadas pela Autoridade para as Condições do Trabalho e as recebidas pelo Instituto da Segurança Social, indiciantes de falhas nos circuitos de comunicação e de registo da informação entre as duas entidades (*cf.* ponto 9).

AS

## Recomendações

Atentas as observações e conclusões da auditoria reitera-se a recomendação formulada no Relatório n.º 1/2021-OAC – 2.ª Secção [Relatório Intercalar - COVID – 19 – Implementação do *lay-off* “simplificado” durante a pandemia]:

### À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

- ◆ Promover a avaliação da eficácia da medida do *lay-off* “simplificado”, nas dimensões económico-sociais e nas Finanças Públicas.

### À Inspectora-Geral da Autoridade para as Condições do Trabalho e ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.

- ◆ Instituir procedimentos de controlo nos circuitos de comunicação entre as duas entidades, de modo a assegurar a integridade da informação, designadamente das participações, e a normalização dos procedimentos de comunicação, registo e tratamento dessa informação nos respetivos serviços desconcentrados.

### Ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.

- ◆ Assegurar a efetividade dos controlos nos processos de adesão a apoios, por forma a minimizar o risco subjacente à sua atribuição indevida, seja por erro ou fraude e dos mecanismos de deteção e correção de irregularidades.
- ◆ Diligenciar pelo apuramento e cobrança dos montantes correspondentes à devolução dos apoios atribuídos por via do regime de *lay-off* “simplificado” associados às irregularidades detetadas.
- ◆ Incumbir a Equipa de Projeto para a Gestão do Risco da produção de um relatório circunstanciado sobre as incidências dos riscos e impactos associados às medidas excecionais COVID-19.
- ◆ Concretizar, em articulação com o Instituto de Informática, IP, as alterações necessárias ao sistema de informação da segurança social, de forma a garantir a integralidade e fiabilidade das bases de dados e da informação de reporte, assegurando a compatibilidade dos dados ao longo do tempo e a fiabilidade dos mesmo em particular ao nível da Conta Geral do Estado.
- ◆ Assegurar que a informação divulgada explicita eventuais alterações que surjam no processo de atualização, de forma a dar resposta tempestiva e fiável às necessidades de informação dos *stakeholders*.

## I. INTRODUÇÃO

### 1. Fundamento, âmbito e objetivo

8. Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas (TC) para 2021<sup>2</sup>, realizou-se uma auditoria à Medida Extraordinária de Apoio à Manutenção dos Contratos de Trabalho - *lay-off* “simplificado”.

A auditoria, vertida em dois relatórios (n.º 1/2021-OAC de janeiro de 2021 e o presente relatório), teve como objeto o desenho, procedimentos de implementação e controlo, execução física e financeira e impactos do *lay-off* “simplificado” no período de março a dezembro de 2020, designadamente quanto ao apuramento dos montantes definitivos aplicados, das entidades empregadoras (EE) e dos trabalhadores abrangidos em Portugal continental e ao funcionamento dos sistemas de controlo e gestão. Para o efeito, apurou-se também a execução física e financeira do apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade com redução temporária de período normal de trabalho, enquanto medida de resposta à pandemia sucedânea do *lay-off* “simplificado”. A auditoria não incluiu a verificação da conformidade legal dos apoios atribuídos, matéria a ser acompanhada, em sede de controlo interno, pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS).

### 2. Metodologia e condicionantes

9. Os trabalhos realizados no âmbito da presente auditoria<sup>3</sup> foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias constantes dos manuais de auditoria do TC. Na execução dos trabalhos foram adotados meios não invasivos de recolha de evidência, no sentido de minimizar os constrangimentos operacionais que pudessem ser causados às entidades diretamente envolvidas na implementação e controlo das medidas extraordinárias de proteção ao emprego.
10. O desenvolvimento da ação foi apoiado, essencialmente, em informação recolhida junto das entidades tuteladas pelo Ministério Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), designadamente do ISS e da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT). Complementarmente foi também utilizada informação do Conselho Económico e Social (CES) e outra publicada por organizações internacionais, designadamente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).
11. Os dados físicos e financeiros, que serviram de base ao presente relatório, e que originaram em particular a apreciação desenvolvida nos pontos 6 a 9, foram fornecidos pelo ISS a 27 de abril de 2021, ou seja, 4 meses após o término da execução financeira dos apoios auditados. Esses dados, quando cruzados com outra informação divulgada, designadamente pelo MTSSS e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), quer na Conta Geral do Estado de 2020 publicada a 30 de junho de 2021, revelam diferenças (*cf.* Quadro VIII, do Anexo III), cuja explicação com base nas diferentes datas de reporte coloca em causa a fiabilidade e a robustez das bases de dados do sistema de informação da Segurança Social bem como do próprio reporte feito ao longo do tempo sobre o mesmo universo de dados. Não está em causa a bondade da atualização de uma base de dados. O que está em causa é a falta de tempestividade nas atualizações verificadas e não explicitadas, um período de 12 meses, que ultrapassou inclusive a fase de reporte para a Conta Geral do Estado (30 de junho), que deveria ser a data limite para as atualizações a realizar.

<sup>2</sup> Através da Resolução n.º 1/2020 - 2.ª Secção, de 3 de dezembro.

<sup>3</sup> *Cfr.* Anexo I - Metodologia.

12. O desenvolvimento dos trabalhos foi condicionado pelos impactos e restrições decorrentes da pandemia da COVID-19, agravado pelo facto da obtenção de esclarecimentos e informação junto do ISS ter-se revelado morosa. A análise também ficou, em alguns casos, limitada por falta de informação completa.

### 3. Exercício do contraditório

13. Nos termos dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, o relato de auditoria foi enviado aos seguintes responsáveis:
- Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - Inspectora-Geral da Autoridade para as Condições do Trabalho;
  - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P..
14. As respostas apresentadas foram analisadas e, sempre que pertinentes, reproduzidas nas partes tidas como relevantes nos pontos do Relatório a que respeitam, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

Nas alegações apresentadas, no âmbito das competências delegadas pela Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, o Secretário de Estado da Segurança Social refere que a medida *lay-off* “simplificado” *“(...) tem sido acompanhada mensalmente nas estatísticas que são publicadas no site da segurança social, assim como as restantes medidas extraordinárias no âmbito da Covid-19 (...)”* e que o *“(...) impacto na dimensão económico-social e nas finanças públicas deverá ser avaliado oportunamente.”*. Refere, ainda, quanto à execução dos investimentos previstos no Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal para a transição digital da Segurança Social, que *“(...) foram já assinados os contratos com a Estrutura de Missão Recuperar Portugal, foram lançados os concursos para recrutamento no âmbito do DL n.º 53-B/2021 de 23 de junho, encontrando-se de momento, a Segurança Social a cumprir os targets e milestones contratualizados com a Comissão Europeia.”*.

A pronúncia da ACT incide sobre a recomendação que é dirigida ao ISS e à ACT para instituir procedimentos de controlo nos circuitos de comunicação entre as duas entidades, referindo que *“(...) está a trabalhar e tem prevista a implementação de um plano de evolução e capacitação tecnológico, já no próximo ano de 2022 (...)”*, com vista a *“(...) uma substancial revisão de práticas, metodologias e processos de trabalho, nomeadamente no que se refere a recolha e tratamento de informação, bem como interoperabilidade de sistemas com outras entidades públicas, nomeadamente com a Segurança Social.”*.

Refere, ainda, que o *“(...) novo sistema a ser estabelecido através de canais eletrónicos, permitirá uma maior amplitude de informação e da capacidade para o seu tratamento, que deverá ser automática sempre que possível e contribuir para a execução de rotinas de deteção de não cumprimento de obrigações laborais (...)”*, e que, com a implementação do plano, *“(...) concretizar-se-á a desmaterialização dos processos inspetivos com vista ao incremento da respetiva eficácia e eficiência do controlo do cumprimento das obrigações laborais (...)”*.

Em contraditório, o ISS refere que *“Quanto à divergência da despesa com lay-off “simplificado” e apoio à retoma, entre DGO, MTSSS e ISS, IP (...)”*, que os *“(...) processos podem sofrer alterações ao longo do tempo, por pedido expresso da EE ou retificação por parte dos serviços de segurança social (ex: desistência, validação pelos serviços) fazendo com que os dados estejam em constante alteração, pelo que não podem ser comparados dados que são extraídos em momentos distintos.”*.

Sobre o alegado, note-se que ao longo do período da auditoria (de janeiro de 2021 a janeiro de 2022) os dados reportados sobre os montantes financeiros e físicos do apoio concedido através do *lay-off* “simplificado” em 2020, variaram significativamente. A título exemplificativo, verificou-se que o número de trabalhadores das EE aderentes ao *lay-off* “simplificado” com apoio pago em 2020, de acordo com a evidência recolhida em auditoria (abril de 2021) é de 850.559<sup>4</sup>, as estatísticas publicadas no sítio da Segurança Social (SS) na *internet*<sup>5</sup> (novembro de 2021) evidenciam 862.917 e de acordo com a informação transmitida pela Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social em audição parlamentar, a 21 de dezembro de 2020, ascenderam a 896 mil<sup>6</sup>. Também a despesa com o *lay-off* “simplificado” que de acordo com a DGO<sup>7</sup> ascende a 823,2 M€, dos quais 779,6 M€ respeitantes ao ISS<sup>8</sup>, diferencia-se dos pagamentos de 2020 apurados em auditoria relativamente ao ISS (758,2 M€) apresentando uma diferença de 21,4 M€ que não foi justificada.

Ora se é compreensível e até usual, a atualização do reporte sobre a execução física e financeira de um apoio público ao longo de todo o trimestre subsequente ao último mês do ano, já o mesmo reporte não estar estabilizado 12 meses após a sua execução, e sem as respetivas causas terem sido devidamente justificadas em sede de auditoria, indicia fragilidades ao nível da essência do reporte que põem em causa a fiabilidade da base de dados.

Com efeito, nos sistemas de informação deve constar toda a informação relevante para a gestão e o controlo da atividade, designadamente a concernente às referidas alterações aos processos, de forma a possibilitar a rastreabilidade das decisões, a recolha e o tratamento transparente dos dados, a justificação de diferenças resultantes de datas de extração dos dados distintas e a demonstrar a sua fiabilidade.

---

<sup>4</sup> Em Portugal continental e nas regiões autónomas.

<sup>5</sup> Cfr. Segurança Social (2021), Estatísticas: Medidas Excepcionais e Temporárias – Covid 19, consultado a 10 de novembro de 2021, em [https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset\\_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid--1](https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid--1).

<sup>6</sup> Cfr. <https://canal.parlamento.pt/?cid=4993&title=audicao-da-ministra-do-trabalho-solidariedade-e-seguranca-social>.

<sup>7</sup> [https://www.dgo.gov.pt/execucaoorcament/SinteseDaExecucaoOrcamentalMensal/2021/janeiro/0121-SinteseExecucaoOrcamental\\_dezembro2020.pdf](https://www.dgo.gov.pt/execucaoorcament/SinteseDaExecucaoOrcamentalMensal/2021/janeiro/0121-SinteseExecucaoOrcamental_dezembro2020.pdf).

<sup>8</sup> Em sede de execução orçamental a despesa com o *lay-off* “simplificado” ascendeu a 823,2 M€. Deste montante, 779,6 M€ (94,7%) respeitam ao ISS, sendo a remanescente despesa relativa ao Instituto de Segurança Social do Açores, I.P.R.A, com 14,3 M€, e ao Instituto de Segurança Social da Madeira, I.P.RAM, com 29,4 M€ (cfr. informação prestada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P, através do ofício S-IGFSS/12.086, de 15 de junho de 2021).

AS

#### 4. Enquadramento

15. A pandemia COVID-19 teve repercussões imediatas e inesperadas nas economias de todo o mundo em 2020, o que levou a um aumento significativo da despesa pública na globalidade dos países, em particular no domínio da saúde e da proteção do emprego. Foram afetadas, direta ou indiretamente, todas as empresas e setores, com especial incidência nas pequenas e médias empresas (PME), por terem maior representatividade nos setores mais afetados pelas restrições impostas à atividade económica. Mesmo muitas das PME que não tiveram que encerrar operações, registaram quedas significativas na receita e enfrentaram graves problemas de liquidez. Por exemplo, ao nível dos países da OCDE os dados<sup>9</sup> apontam para que, mesmo aquelas PME que permaneceram abertas de maio a dezembro de 2020, cerca de 55% a 70%, tiveram uma queda nas vendas, sendo que dois terços registaram quedas de mais de 40%.
16. Foi neste contexto que todos os países membros da União Europeia (UE)<sup>10</sup> adotaram medidas de proteção do emprego “*Job retention scheme*”<sup>11</sup>. Estas podiam abranger regimes de trabalho a tempo reduzido “*Short-time work schemes*”, que subsidiam as horas não trabalhadas dos trabalhadores, ou regimes de subvenções salariais “*Wage subsidy scheme*”, que subsidiam horas trabalhadas ou aumentam os rendimentos dos trabalhadores com horário reduzido<sup>12</sup>.
17. Em Portugal, este tipo de medidas traduziu-se na criação do Apoio Extraordinário à Manutenção de Contrato de Trabalho em situação de crise empresarial, vulgarmente conhecido por *lay-off* “simplificado”, a medida que maior impacto teve no Orçamento da Segurança Social em 2020, no conjunto das medidas de resposta à pandemia da COVID-19, e mais tarde, do Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva de Atividade com Redução Temporária do Período Normal de Trabalho (Apoio à Retoma). Porém, estes não foram os únicos apoios ao mercado de trabalho criado no contexto da crise COVID-19. Existe um conjunto vasto de medidas criadas para auxiliar as empresas (*cf.* Quadro I do Anexo III), como por exemplo, o Plano Extraordinário de Formação, o Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial, o Apoio Simplificado para Microempresas à Manutenção dos Postos de Trabalho, a criação de linhas de financiamentos, de moratórias bancárias, do diferimento de contribuições e a flexibilização de pagamentos à Autoridade Tributária (AT)<sup>13</sup>. A estes acrescem os apoios destinados a proteger os rendimentos dos trabalhadores, através de medidas tais como: o Apoio Extraordinário à Redução da Atividade Económica de Trabalhador Independente, a Medida Extraordinária de Incentivo à Atividade Profissional, e a Medida de Enquadramento de Situações de Desproteção Social<sup>14</sup>.
18. O Relatório Intercalar n.º 1/2021 – OAC 2.ª Secção, conclui que o *lay-off* “simplificado” foi configurado a partir do regime de *lay-off* previsto no Código do Trabalho (CT), moldando-o às exigências de um contexto de emergência. Deste modo, no seu desenho não se considerou características específicas dos setores de atividade e das EE e aligeirou-se os mecanismos de controlo prévio, priorizando-se a celeridade e a abrangência do apoio. Tal permitiu alcançar o objetivo de conceder, de forma rápida, apoio financeiro a EE e aos seus trabalhadores que em resultado da pandemia da COVID-19 se encontravam numa situação de crise empresarial. A

<sup>9</sup> *Cfr.* OCDE (2021), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/97a5bbfe-en>.

<sup>10</sup> *Vide* Anexo II.

<sup>11</sup> *Cfr.* Eurofound (2020), *COVID-19: Policy responses across Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pág. 8.

<sup>12</sup> *Cfr.* National Audit Office (2020). *Report - Implementing employment support schemes in response to the COVID-19 pandemic*, p. 23. Disponível em: [https://www.nao.org.uk/report/implementing-employment-support-schemes-in-response-to-the-covid-19-pandemic/?utm\\_content=&utm\\_medium=email&utm\\_name=&utm\\_source=govdelivery&utm\\_term=](https://www.nao.org.uk/report/implementing-employment-support-schemes-in-response-to-the-covid-19-pandemic/?utm_content=&utm_medium=email&utm_name=&utm_source=govdelivery&utm_term=)

<sup>13</sup> *Cfr.* o Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, o Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, o Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho, o Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, e o Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março.

<sup>14</sup> *Cfr.* o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

clareza e a acessibilidade dos procedimentos contribuíram para uma expressiva adesão à medida. Contudo, verificaram-se atrasos na validação dos pedidos de adesão, apesar do esforço de adaptação da SS, e identificaram-se riscos relacionados com a fiabilidade da informação de reporte. Até 30 de junho de 2020, o *lay-off* “simplificado” abrangeu 101.229 EE e 820.739 trabalhadores. À mesma data, a despesa com o *lay-off* “simplificado” ascendeu a 629 M€ e a receita que o Estado deixou de arrecadar resultante das isenções do pagamento de contribuições para a Segurança Social (SS) a 258,2 M€.

## II. OBSERVAÇÕES

### 5. Caracterização: as regras de atribuição do apoio foram sendo ajustadas e o *lay-off* “simplificado” foi prolongado pelo Apoio à Retoma que exclui as situações de paragem de atividade, mas é mais generoso em termos monetários

19. O *lay-off* “simplificado” consiste num apoio financeiro atribuído pelo Estado, através da SS, às empresas privadas, incluindo-se as IPSS, (aqui denominadas EE), bem como aos trabalhadores independentes com trabalhadores a seu cargo. As EE podem reduzir temporariamente o período normal de trabalho do trabalhador ou suspender o seu contrato de trabalho, em termos semelhantes, ao regime já previsto no CT, o *lay-off* “tradicional”<sup>15 16</sup>.

Os critérios de elegibilidade definidos para esta medida traduzem o objetivo de fazer face às circunstâncias da crise da COVID-19 designadamente a entidade encontrar-se perante, pelo menos, uma das seguintes condições:

- “*O encerramento total ou parcial da empresa ou estabelecimento*”, por obrigação legal ou determinação administrativa, devido às medidas públicas tomadas de combate à pandemia;
- “*A paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento que resulte da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas*”;
- “*A queda abrupta e acentuada de, pelo menos, 40% da faturação (...)*”, nos 30 dias anteriores ao pedido do apoio, em relação ao período de referência, que pode ser a média mensal dos dois meses antecedentes, o período homólogo, ou para quem iniciou atividade há menos de 12 meses, a média desse período.

Além disto, a entidade deve ter a sua situação contributiva e tributária regularizada, embora as dívidas constituídas durante o mês de março de 2020 não relevaram, até ao dia 30 de abril de 2020<sup>17</sup>. A prova das situações que não resultem do encerramento por determinação legislativa ou administrativa é feita no momento de pedido, “*(...) mediante declaração do empregador conjuntamente com certidão do contabilista certificado da empresa que o ateste (...)*”, havendo a possibilidade de haver fiscalização *a posteriori*, e exigida prova documental<sup>18</sup>.

20. O montante é atribuído à EE tendo em vista o pagamento exclusivo das remunerações dos seus trabalhadores e por isso os montantes são calculados por trabalhador. Acresce ainda a possibilidade de serem complementados por uma bolsa de formação atribuída pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP)<sup>19</sup>. Porém, o empregador apenas recebe do Estado 70% do valor da compensação retributiva paga a cada trabalhador<sup>20</sup> ao qual acresce a isenção temporária do pagamento de contribuições para a SS, relativamente aos trabalhadores

<sup>15</sup> Cfr. artigo 6.º, n.º 1 a 3, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual

<sup>16</sup> O regime legal e distinção entre *lay-off* tradicional e *lay-off* “simplificado” está explanada no Quadro IV do Anexo III.

<sup>17</sup> Cfr. artigo 17.º, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual.

<sup>18</sup> Cfr. artigo 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual.

<sup>19</sup> Cfr. artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual.

<sup>20</sup> Cfr. artigo 5.º, n.º 1, 6.º, n.º 5, do Decreto-lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, artigo 305.º, n.º 4, do CT.



AS

abrangidos, nos meses em que o apoio é concedido<sup>21</sup>. Encontram-se excluídas as remunerações dos membros de órgãos estatutários das empresas. O apoio é atribuído por um mês, sendo prorrogável até ao máximo de três meses<sup>22</sup>.

21. O trabalhador colocado em situação de *lay-off* “simplificado” tem direito a receber mensalmente no mínimo 2/3 da sua retribuição normal íliquida, ou o valor da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG) proporcional ao seu período normal de trabalho, se mais elevada, paga pelo seu empregador, até ao limite de 3 RMMG<sup>23</sup>.

Deste modo, em caso de suspensão do contrato de trabalho é-lhe garantido uma compensação retributiva igual a esse valor mínimo. No caso da redução do horário normal de trabalho, o trabalhador recebe uma retribuição calculada proporcionalmente às horas trabalhadas, acrescida de uma compensação retributiva, no valor necessário a atingir aquele valor mínimo. Para o cálculo da compensação retributiva contam eventuais retribuições recebidas pelo trabalhador por trabalho prestado fora da empresa, salvo se nas áreas do apoio social, saúde, produção alimentar, logística e distribuição<sup>24</sup>. Para aferir a retribuição normal íliquida consideram-se “(...) as prestações remuneratórias normalmente declaradas para a segurança social e habitualmente recebidas pelo trabalhador, relativas à remuneração base, aos prémios mensais e aos subsídios regulares mensais (...)”<sup>25</sup>.

Caso o trabalhador, no período de redução ou suspensão, frequente cursos de formação profissional conforme o plano de formação, devidamente aprovado pelo IEFP, tem direito adicionalmente a metade de uma bolsa de formação, paga pelo IEFP. A bolsa correspondente a 30% do indexante dos apoios sociais (IAS), ou seja, 131,64€<sup>26</sup>, sendo a outra parte destinada ao empregador<sup>27</sup>.

O trabalhador continua a ter de pagar as suas contribuições para a SS sobre a retribuição e compensação retributiva recebidas, mas não fica prejudicado na sua carreira contributiva para a Segurança Social porque a parte da remuneração não recebida é registada por equivalente à entrada de contribuições, durante este período.

22. Ao aderir ao *lay-off* “simplificado” a EE fica sujeita a um conjunto de deveres<sup>28</sup>:
- Em primeiro lugar, antes de apresentar o pedido à SS, deve comunicar a decisão aos seus trabalhadores, por escrito, ouvindo, caso existam, os delegados sindicais e comissões de trabalhadores<sup>29</sup>;
  - Fica proibida de realizar despedimentos coletivos ou despedimentos por extinção do posto do trabalho, relativamente a todos os seus trabalhadores, independentemente de estarem, ou não, abrangidos por esta medida, durante a aplicação da mesma e nos 60 dias seguintes.

<sup>21</sup> Esta isenção também é aplicável aos trabalhadores independentes que sejam EE beneficiárias do apoio e aos seus cônjuges. *Cfr.* artigo 11.º, do Decreto-lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual.

<sup>22</sup> Porém, as entidades que atingiram o limite de renovações a até 30 de julho de 2020, ainda puderam beneficiar de uma prorrogação do apoio até ao final de julho de 2020, *cfr.* artigo 4.º, n.º 3, e 20.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>23</sup> *Cfr.* artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, e artigo 305.º, n.º 1 a 3, do CT.

<sup>24</sup> *Cfr.* artigo 6.º, n.º 4 e 7 a 9, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril; e artigo 305.º, n.º 1 a 3, do CT,

<sup>25</sup> *Cfr.* artigo 4.º, n.º 1, da Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril.

<sup>26</sup> *Cfr.* Portaria 27/2020, de 31 de janeiro.

<sup>27</sup> *Cfr.* artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual, e artigo 302.º, e 305.º, n.º 5, do CT. Portaria 27/2020, de 31 de janeiro.

<sup>28</sup> *Cfr.* artigo 4.º, n.º 2, artigo 6.º, n.º 1 a 4, artigo 13.º, artigo 14.º, n.º 1, alíneas a), b), d) e g), e artigo 15.º, ao contrário, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual; e artigo 303.º, n.º 1, alínea a), c), e d), do CT.

<sup>29</sup> No regime tradicional, antes da decisão final, havia um período de negociação com os trabalhadores e os seus representantes. *Cfr.* artigo 299.º e 300.º, do CT.

Caso o faça, tem de restituir os valores recebidos, mas tal não acarreta responsabilidade contraordenacional;

- Tem de pagar pontualmente as obrigações retributivas devidas ao trabalhador;
- Não pode exigir ao trabalhador que preste trabalho durante a suspensão do contrato de trabalho, ou para lá do horário definido, no caso de redução temporária do PNT;
- Deve abster-se de distribuir lucros, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta, enquanto durar as obrigações decorrentes do apoio;
- Não pode “(...) *aumentar a retribuição ou outra prestação patrimonial atribuída a membro de corpos sociais (...)*”, enquanto durar o apoio.

23. Ao longo do ano de 2020, várias foram as alterações legislativas introduzidas ao regime do *lay-off* “simplificado”, traduzidas em pelo menos 7 alterações legislativas em 4 meses<sup>30</sup>. Estas visaram, sobretudo, adaptá-lo às circunstâncias do momento, colmatando necessidades identificadas, designadamente no âmbito da avaliação realizada pela Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS).

Deste modo, logo a 14 de abril de 2020 (Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril), face à necessidade de reforço de trabalhadores em áreas consideradas essenciais, nomeadamente nas do apoio social, saúde, produção alimentar, logística e distribuição, flexibilizou-se a medida, excepcionando-se os trabalhadores em situação de *lay-off* que exercessem uma atividade remunerada fora da EE que os colocou em *lay-off* de uma eventual redução da compensação retributiva caso a atividade fosse exercida nestas áreas. Posteriormente (Decreto-Lei n.º 20/2020, de 2 de maio), também se permitiu, ao não sancionar, que as EE aderentes renovassem contratos de trabalho relativos a postos de trabalho passíveis de ser assegurados por trabalhadores abrangidos pelo *lay-off* “simplificado”<sup>31</sup>, reforçando-se a proteção dos trabalhadores contratados a termo.

Com o desconfinamento progressivo da economia, no início de maio, permitiu-se às empresas manter o apoio, cumpridos certos requisitos<sup>32</sup>. Depois, em junho (Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho), quando se pensava ter sido ultrapassada a fase mais crítica da emergência, repôs-se parte do rendimento perdido pelos trabalhadores abrangidos pelo *lay-off* “simplificado”, através da atribuição de um complemento de estabilização. Prorrogou-se ainda a medida, permitindo-se às empresas que já tinham esgotado o limite de renovações ainda beneficiar de mais uma renovação até ao final de julho de 2020, e às ainda sujeitas ao dever de encerramento a possibilidade de poder continuar a beneficiar do regime. Quanto às restantes EE foi-lhes dada oportunidade de aceder imediatamente ao *lay-off* “tradicional”, ou então à nova medida, denominada de “Apoio à Retoma”<sup>33</sup>.

24. Já em agosto foi criado o “Apoio à Retoma” previsto para vigorar até 31 de dezembro de 2020. Este apoio é atribuído por um mês civil, podendo ser prorrogado mensalmente até o diploma que o instituiu deixar de produzir efeitos<sup>34</sup>. A medida, tal como a anterior, aplica-se a empregadores de natureza privada, com situação regularizada perante a SS e a AT, em situação

<sup>30</sup> Para mais detalhes, *vide* Quadro II, do Anexo III.

<sup>31</sup> *Cfr.* artigo 25.º-C, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na versão introduzida pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 2 de maio; e artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual, e artigo 303.º, n.º 1, alínea e), parte final, do CT.

<sup>32</sup> *Cfr.* artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na versão introduzida pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 2 de maio.

<sup>33</sup> *Cfr.* 2.º parágrafo do preâmbulo e artigo 2.º, 3.º, e 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho, alterado por: Decreto-Lei n.º 98/2020, de 18 de novembro, Decreto-Lei n.º 58-A/2020, de 14 de agosto, e Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho.

<sup>34</sup> *Cfr.* artigo 4.º, n.º 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro.

AS

de crise empresarial, devido à pandemia e aos seus trabalhadores<sup>35</sup>. Neste caso e diferentemente da medida anterior, a situação de crise empresarial é aferida apenas por um único critério: a quebra de faturação no mês civil anterior ao pedido em relação ao período de referência. Inicialmente a quebra de faturação teria de ser igual ou superior a 40%, porém, desde 20 de outubro de 2020, que as entidades com uma quebra de faturação igual e superior a 25% também podem aceder a este apoio, alargando-se, assim, o universo dos potenciais beneficiários<sup>36</sup>. O Apoio à Retoma ainda se distingue do *lay-off* “simplificado” por já não permitir a suspensão de contratos de trabalho, apenas a redução do período normal de trabalho (cujo limite máximo de redução dependia da percentagem da quebra de faturação e do mês em causa)<sup>37</sup>.

25. O apoio financeiro concedido pelo Estado ao empregador corresponde a 70% da compensação retributiva paga pelas horas não trabalhadas, contudo, esse apoio passa para 100% quando a redução do período normal de trabalho do trabalhador seja superior a 60%, desde que a quebra de faturação da EE seja igual ou superior a 75%. Mais, estas últimas EE também têm direito a um apoio adicional, que corresponde a 35% da retribuição normal ilíquida pelas horas trabalhadas devidas a cada trabalhador com horário reduzido. Todavia, o somatório dos dois apoios não deve ultrapassar o limite de 3 RMMG<sup>38</sup>. O apoio deixa de incluir uma isenção contributiva a 100% para todas as EE apoiadas. Esta passa a variar consoante a dimensão da empresa e o mês em causa<sup>39</sup>.

O empregador paga ao trabalhador uma remuneração mensal com duas componentes: a retribuição correspondente às horas de trabalho realizadas e uma compensação retributiva proporcional às horas não trabalhadas que até setembro de 2020 era de 2/3 da retribuição normal ilíquida do trabalhador e depois aumentou para 4/5. Contudo, se da soma destas duas componentes resultar uma remuneração inferior ao RMMG, o valor da compensação retributiva é aumentado de modo a atingir aquele valor<sup>40</sup>.

26. Em suma, o “Apoio à Retoma” distingue-se do *lay-off* “simplificado<sup>41</sup>” essencialmente por:
- Em termos de critérios de elegibilidade, o facto de o novo apoio excluir as situações de paragem de atividade e considerar apenas um único critério, a quebra de faturação, para aferir a situação de crise empresarial.
  - O Apoio à Retoma deixou de prever a possibilidade de suspensão do contrato de trabalho. Porém, na prática, ao se autorizar as empresas com uma quebra de faturação igual ou superior a 75 %, a reduzir o período normal de trabalho dos seus trabalhadores até 100%, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020<sup>42</sup>, está implicitamente a permitir apoiar trabalhadores que se encontrem temporariamente sem atividade;

<sup>35</sup> Porém, com efeitos desde 1 de janeiro de 2021, permite-se que beneficiem também do apoio os sócios gerentes com trabalhadores ao seu cargo. *Cfr.* artigo. 2.º, e 4.º, n.º 1 e 8, do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 6-C/2021, de 15 de janeiro.

<sup>36</sup> *Cfr.* artigo 3.º e 11.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na versão original e na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro.

<sup>37</sup> Inicialmente os limites máximos para a redução do PNT variavam de 40% a 70%. Em outubro passaram a variar de 33% a 70%, mas as empresas com quebra de faturação igual ou superior a 75 % podiam reduzir o PNT até 100%.

<sup>38</sup> *Cfr.* artigo 7.º, n.º 1 a 3, e artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro.

<sup>39</sup> *Cfr.* artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na sua versão original.

<sup>40</sup> No caso dos trabalhadores, que estejam com uma redução do período de normal de trabalho superior a 60%, é garantido que o valor total recebido corresponde a 88% da retribuição normal ilíquida do trabalhador, com o limite de 3 RMMG. Para calcular a retribuição normal ilíquida, para além das prestações remuneratórias atendidas no *lay-off*, também contam o subsídio de refeição, caso se aplique, e o trabalho noturno.

<sup>41</sup> Para mais detalhes consultar o Quadro III, do Anexo III.

<sup>42</sup> *Cfr.* artigo. 5º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro.

- Ao nível do financiamento, existir um apoio financeiro maior para as empresas com maior quebra de faturação. Porém, nota-se que esse apoio continuou a ser atribuído sem se analisar a situação económico-financeira das empresas, aumentando assim o risco de se estar a financiar empresas sem viabilidade;

Em contraditório, o ISS refere que *“Tal situação decorre de opção expressa do legislador, na medida que a concessão do apoio deriva apenas de quebra de faturação, prevista na lei e posteriormente conferida pela AT.”*.

- Ao nível das contribuições para a SS, a isenção contributiva passou a variar consoante o tipo de empresa, favorecendo as PME;
- Os trabalhadores passam progressivamente a ganhar mais do que no regime do *lay-off* “simplificado”, a compensação retributiva sobe de 2/3 para 4/5 da remuneração normal líquida, privilegiando-se a proteção do rendimento das famílias.

## 6. Processo: condicionado por mais de 295 mil pedidos e 7 alterações legislativas em 4 meses. A plataforma eletrónica de entrada dos pedidos não evitou a necessidade do tratamento manual da informação, originando fragilidades nas bases de dados de suporte

27. No processo de implementação e operacionalização das medidas excecionais de proteção dos postos de trabalho estiveram envolvidas diversas entidades da SS<sup>43</sup>. No domínio dos sistemas de informação, o ISS ficou responsável pela definição dos requisitos e o Instituto de Informática, IP, pelos desenvolvimentos. No que respeita à vertente operacional, para além das competências assumidas por diversos departamentos centrais do ISS - Departamento de Prestações e Contribuições, Gabinete de Análise e Gestão de Informação, Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente e do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro - destaca-se também a atividade desenvolvida pelos seus Centros Distritais.
28. A natureza inesperada e de urgência destas medidas não foi impeditiva da sua execução atempada, porém verificaram-se constrangimentos não só resultantes dessa natureza excepcional, mas também resultado das muitas alterações legislativas já que entre março e junho se verificaram 7 alterações legislativas só ao nível do *lay-off* “simplificado”). De facto, a medida foi criada pela Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, retificada pela Declaração de Retificação n.º 11-C/2020, de 16 de março, alterada pela Portaria n.º 76-B/2020, de 18 de março, e posteriormente revogada e substituída pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março. Por sua vez, este diploma foi alterado por: Declaração de Retificação n.º 14/2020, de 28 de março, Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril, Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio e Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho. Estes vários diplomas obrigaram a dar prioridade à operacionalização das medidas, com prejuízo da elaboração de registos comprovativos da forma como foram geridos os processos de adaptação dos sistemas de informação<sup>44</sup>, o que constitui um constrangimento à avaliação sobre o desempenho de cada entidade neste âmbito.

Para a operacionalização destas medidas foi necessário o recurso a trabalho suplementar (em particular entre março e junho) tendo sido realizadas, até dezembro de 2020, 19.572,5 horas de trabalho suplementar, com um custo total de 209.698,02€, não existindo, contudo, informação que permitia detalhar as horas e o custo imputável a cada uma das medidas<sup>45</sup>, sendo certo que a medida *lay-off* “simplificado” pela sua dimensão, foi uma das que mais recursos absorveu na

<sup>43</sup> Cfr. Ponto 7.2 do Relatório n.º 1/2021 – OAC – 2.ª Secção.

<sup>44</sup> Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 27 de abril de 2021.

<sup>45</sup> Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 25 de março de 2021.

AS

sua operacionalização, uma vez que já no segundo semestre do ano se verificou uma diminuição do número de horas de trabalho suplementar.

29. A adesão ao *lay-off* “simplificado”, logo a partir de março de 2020, e posteriormente ao Apoio à Retoma efetuou-se através da plataforma da SS Direta, através da qual as EE podiam consultar, registar ou até mesmo desistir (total ou parcialmente) dos apoios, o que permitiu agilizar o processo de entrega. Os elementos exigidos eram os seguintes:
- o fundamento do pedido;
  - a lista dos trabalhadores abrangidos (através do preenchimento de um *template*, composto por uma tabela com 8 colunas (NISS do Trabalhador, Data de Nascimento, Modalidade, Remuneração Líquida Mensal, Número de horas de trabalho, Número de horas de redução de trabalho, Data início e Data fim);
  - a certificação por contabilista certificado dos factos subjacentes ao pedido, salvo se tiver resultado do encerramento por imposição administrativa ou legal;
  - o IBAN.
30. Do exame realizado foram detetadas algumas fragilidades:
- A principal resultante do facto da informação recebida através da SS Direta não ser integrada automaticamente no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), e pelo contrário, ser necessário registar manualmente, em *backoffice*, no módulo “*lay-off*” do “Subsistema Desemprego” do SISS, todos os dados necessários ao processamento dos pedidos, designadamente a causa de *lay-off* (“motivos económicos ou tecnológicos” no caso do *lay-off* tradicional ou “catástrofe”, no caso do *lay-off* “simplificado”), a data de início e data de fim do período de *lay-off*, bem como toda a informação relativa aos trabalhadores.
  - Verificava-se também a necessidade de um controlo manual que validasse alguns dados, designadamente a verificação da existência de algum outro pedido de *lay-off* deferido para o mesmo período e se, no caso de *lay-off* “simplificado”, a qualificação do trabalhador era posterior a 16 de março (uma vez que só eram elegíveis os trabalhadores admitidos anteriormente a essa data).
  - Na adesão não era requerida a indicação do Código de Atividade Económica (CAE) da EE, dado que o mesmo já constava das bases de dados da SS. Porém, o exame realizado permitiu identificar 13.871 pedidos de adesão válidos sem registo do CAE da EE beneficiária do apoio<sup>46</sup>, o que revela omissões relevantes na base de dados da SS.

Em contraditório, o ISS refere que “(...) quanto aos pedidos válidos sem registo de CAE da EE, a segurança social não dispõe de toda a informação relevante relativa aos CAE, para poder tomar uma decisão tendo por base essa informação, podendo ser posteriormente sujeitas a fiscalização.”. Refere, ainda, que “Em 6/10/2021 o II, I.P. começou a receber os CAE principais e secundários das PC [Pessoas Coletivas], no âmbito do SICAE [Sistema de Informação da Classificação Portuguesa de Atividades Económicas] (AT, Justiça e INE). Para validação do CAE no registo do pedido de layoff, o II, I.P. vai ter de desenvolver os webservices necessários para que layoff possa articular com IDQ [Subsistema de Identificação e Qualificação] de modo a fazer a validação. os requisitos irão ser definidos, para o II, I.P para avançar com os trabalhos.”.

- Também não foi registada informação referente a 73,6% (208.128) dos pedidos de adesão sobre os motivos de adesão<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> No conjunto dos pedidos válidos e pagos em 2020.

<sup>47</sup> Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 31 de maio de 2021.

- Também não foi registado no sistema a data de entrega dos pedidos de adesão<sup>48</sup> impossibilitando assim o cálculo do prazo médio de pagamento<sup>49</sup> e de outros indicadores de execução financeira imprescindíveis para avaliar a efetividade e o impacto da medida.

Em contraditório, o ISS refere que, atualmente, o constrangimento resultante da falta de registo no sistema da Segurança Social da data de entrega dos pedidos de adesão identificado na auditoria “(...) foi ultrapassado, dado que os pedidos de apoios são registados pela EE.”

- Não foi previsto um prazo máximo para apresentação do pedido à SS em relação ao período em que os trabalhadores foram colocados no regime de *lay-off* “simplificado”<sup>50</sup>, contrariamente ao previsto para o Apoio à Retoma, onde o pedido devia ser remetido “(...) até ao final do mês seguinte àquele a que o pedido inicial de apoio ou de prorrogação diz respeito (...)”<sup>51</sup>.
  - Ao nível do registo dos dados relativos aos trabalhadores (que podia ser feito de forma manual e individualmente por trabalhador, ou através de ficheiro, com base no *template* preenchido pelas EE<sup>52</sup>), verificou-se que “(...) houve pedidos que não ficaram registados totalmente ou parcialmente, existindo a necessidade de registo manual na aplicação (...)”<sup>53</sup>, o que contribuiu para os atrasos registados na validação dos pedidos que se deu conta no Relatório Intercalar<sup>54</sup>.
31. Em julho de 2020, passou a ser possível a adesão ao *lay-off* “simplificado” através de um novo requerimento eletrónico. Esta alteração permitiu que, no momento da submissão dos pedidos, passassem a ser verificadas as condições de acesso ao apoio, nomeadamente a situação tributária e contributiva da EE, e ainda a relação dos trabalhadores com a EE. Permitiu, ainda, que no momento da submissão do requerimento de adesão o sistema identificasse e devolvesse todos os motivos de erro associados ao pedido e que impediam o deferimento<sup>55</sup>. Esta alteração constituiu uma melhoria na forma e no modo de submissão de pedidos, agilizando a sua validação e simultaneamente introduzindo alguns controlos *ex-ante*.

Com efeito, de acordo com o ISS, os “(...) automatismos introduzidos na implementação de medidas de apoio, como o *layoff* (...)”<sup>56</sup>, a partir do 2.º semestre de 2020, permitiram diminuir a carga de trabalho manual e, conseqüentemente, o número de horas de trabalho suplementar realizadas.

32. Foi neste contexto operacional que entre março e dezembro de 2020, o ISS registou 295.507 pedidos de adesão ao *lay-off* “simplificado”, mais de metade prorrogações. Do total de pedidos,

<sup>48</sup> Cfr. informação prestada por responsáveis do ISS em reunião realizada em 23 de junho de 2021.

<sup>49</sup> Este prazo deve ser determinado em função da data de apresentação do requerimento pelos particulares e não da data de registo ou validação dos mesmos pelos Serviços.

<sup>50</sup> Em reunião de 23 de junho de 2021, responsáveis do ISS referiram que, embora inicialmente não tivesse sido considerado e não se encontrar previsto nas normas legais aplicáveis, foi introduzido, posteriormente à operacionalização da medida, um prazo limite de 60 dias para a apresentação de pedidos de adesão pelas EE.

<sup>51</sup> Cfr. artigo 11, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, com as alterações subsequentes.

<sup>52</sup> No caso de registo dos trabalhadores através de ficheiro, eram “(...) produzidos ficheiros com os pedidos e posteriormente carregados por processo *batch* na aplicação de *lay off*.”

<sup>53</sup> Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 16 de junho de 2021.

<sup>54</sup> Cfr. Figura 2 do Ponto 7.2 do Relatório n.º 1/2021 – OAC – 2.ª Secção.

<sup>55</sup> Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 27 de abril de 2021. Até ao novo requerimento eletrónico os motivos de indeferimento eram notificados fora do sistema.

<sup>56</sup> Informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 25 de março de 2021.

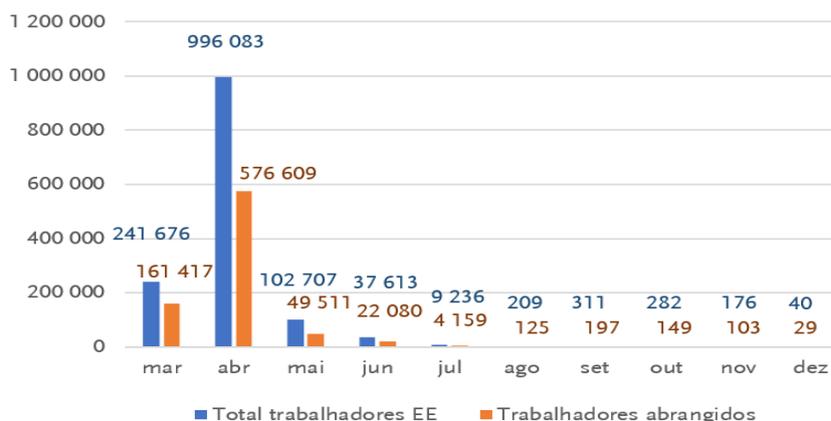
A

284.524 (96,3%) foram validados, 6.138 (2,1%) anulados<sup>57</sup> e 4.845 (1,6%) recusados, sendo 35,8% (1.734) por dívidas à AT e 64,2% (3.111) por rejeição do ficheiro.

## 7. Beneficiários: 848 mil trabalhadores abrangidos, a maioria em abril e maio. 69% com suspensão do contrato de trabalho e cobrindo 59% do total de trabalhadores do universo das 104 mil entidades empregadoras aderentes.

33. Foram abrangidos 848.347 trabalhadores nos pedidos iniciais (e validados) de adesão ao *lay-off* “simplificado” (entre 16 de março e 31 de dezembro de 2020)<sup>58</sup>. Este número representa cerca de 27,1% da população empregada por conta de outrem do setor privado e social<sup>59</sup> e compara bem com os números resultantes de medidas semelhantes adotadas em Espanha (*ERTE-Expediente de Regulación Temporal de Empleo*) e no Reino Unido (*Temporary Leave*) que abrangeram, respetivamente, 21,9%<sup>60</sup> e 30%<sup>61</sup> da população empregada.
34. A maioria dos apoios iniciais do *lay-off* “simplificado” pagos em 2020, respeitantes a 814.379 trabalhadores<sup>62</sup> (vide ponto 8), concentrou-se nos meses de março e abril (90,6%), constatando-se que foi em abril que um maior número de trabalhadores entrou em *lay-off* (576.609), como se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico 1. Trabalhadores abrangidos pelo *lay-off* “simplificado” e total de trabalhadores das entidades empregadoras aderentes, por mês de referência de início de *lay-off*



Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”, remetido pelo ISS em 27 de abril de 2021, tendo por referência os pedidos iniciais pagos em 2020.

<sup>57</sup> Onde se incluem 2.055 pedidos por desistência das EE e 92 pedidos relativamente aos quais foram realizados pagamentos, num total de 165.003,39 €, tendo o ISS informado que foram emitidas as respetivas notas de reposição.

<sup>58</sup> Com as regiões autónomas o número sobe para 884.801.

<sup>59</sup> Em 2020, o total da população empregada por conta de outrem no setor privado e social em Portugal continental ascendeu a 3.132,9 milhares de indivíduos, considerando a população empregada por conta de outrem em Portugal continental (3.812,6 milhares), de acordo com o Anuário Estatístico Portugal 2020, quadro II.5.12, disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=6359108&PUBLICACOES\\_modo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=6359108&PUBLICACOES_modo=2), deduzida dos empregados no setor das Administrações Públicas excluindo das Administrações Regionais dos Açores e da Madeira (679,7 milhares), de acordo com a Síntese estatística do emprego público 2.º trimestre 2021, quadro 1.1, disponível em <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=ECA5D4CB-42B8-4692-A96C-8AAD63010A54>.

<sup>60</sup> Cfr. Banco de España (2021). *Los ERTE en la crisis del Covid-19: Un primer análisis de la reincorporación al empleo de los trabajadores afectados*, p. 5. Disponível em: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/15754/1/be2102-art11.pdf>.

<sup>61</sup> Cfr. National Audit Office (2020). *Report - Implementing employment support schemes in response to the COVID-19 pandemic*, p. 8, 30, 31 e 32. Disponível em: [https://www.nao.org.uk/report/implementing-employment-support-schemes-in-response-to-the-covid-19-pandemic/?utm\\_content=&utm\\_medium=email&utm\\_name=&utm\\_source=govdelivery&utm\\_term=](https://www.nao.org.uk/report/implementing-employment-support-schemes-in-response-to-the-covid-19-pandemic/?utm_content=&utm_medium=email&utm_name=&utm_source=govdelivery&utm_term=)

<sup>62</sup> Cerca de 58,7% do total de trabalhadores das EE aderentes (1.388.333).

35. A maioria das situações de *lay-off* “simplificado” nos primeiros quatro meses (72,3%) cobriu a “Suspensão do contrato de trabalho”, e apenas 27,7% cobriu situações de “Redução do horário de trabalho”. Em julho e agosto verificou-se uma inversão da tendência uma vez que o número de trabalhadores com “Redução do horário de trabalho” ultrapassou os com “Suspensão do contrato de trabalho”. A partir de setembro, a maioria das situações de *lay-off* “simplificado” passou a cobrir novamente a “Suspensão do contrato de trabalho” (quadro 1).

Quadro 1. Trabalhadores em *lay-off* “simplificado” por modalidade

Mês (*)	Pedidos iniciais				Prorrogações				Total	Peso %
	Suspensão do contrato de trabalho	Redução do horário de trabalho	Sub-total	Peso %	Suspensão do contrato de trabalho	Redução do horário de trabalho	Sub-total	Peso %		
mar	153 115	8 302	161 417	19,8%	47	0	47	0,0%	161 464	7,3%
abr	462 514	114 095	576 609	70,8%	132 647	14 204	146 851	10,5%	723 460	32,7%
mai	23 697	25 814	49 511	6,1%	426 409	184 115	610 524	43,6%	660 035	29,8%
jun	8 147	13 933	22 080	2,7%	213 829	183 662	397 491	28,4%	419 571	18,9%
jul	2 039	2 120	4 159	0,5%	106 057	128 729	234 786	16,8%	238 945	10,8%
ago	91	34	125	0,0%	2 144	4 068	6 212	0,4%	6 337	0,3%
set	108	89	197	0,0%	938	692	1 630	0,1%	1 827	0,1%
out	71	78	149	0,0%	635	210	845	0,1%	994	0,0%
nov	84	19	103	0,0%	612	184	796	0,1%	899	0,0%
dez	13	16	29	0,0%	502	90	592	0,0%	621	0,0%
<b>Total</b>	<b>649 879</b>	<b>164 500</b>	<b>814 379</b>	<b>100,0%</b>	<b>883 820</b>	<b>515 954</b>	<b>1 399 774</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 214 153</b>	<b>100,0%</b>
<b>Peso</b>	<b>79,8%</b>	<b>20,2%</b>			<b>63,1%</b>	<b>36,9%</b>			<b>100,0%</b>	

(\*) Mês de referência de início de adesão ao *lay-off* “simplificado”, dos pedidos pagos em 2020.

Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”.

36. Este peso elevado do recurso ao *lay off* “simplificado” para cobrir situações de “Suspensão do contrato de trabalho” (e não tanto as situações de “Redução do horário de trabalho”) verificou-se em particular nos setores do “Alojamento, restauração e similares”, e da “Atividades de saúde humana e apoio social” onde 90,6% e 85,8% respetivamente, dos apoios iniciais, cobriram situações de “Suspensão do contrato de trabalho” (quadro 2).

Quadro 2. Modalidade dos trabalhadores abrangidos nos pedidos iniciais por setor de atividade

Setor de atividade	Suspensão do contrato de trabalho		Redução do horário de trabalho	
	Peso %		Peso %	
Indústrias transformadoras	166 580	73,7%	59 445	26,3%
Alojamento, restauração e similares	152 542	90,6%	15 831	9,4%
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e moto.	124 803	77,6%	35 934	22,4%
Atividades de saúde humana e apoio social	38 403	85,8%	6 375	14,2%
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	31 465	79,6%	8 085	20,4%
Restantes sectores	136 086	77,8%	38 830	22,2%
<b>Total</b>	<b>649 879</b>	<b>79,8%</b>	<b>164 500</b>	<b>20,2%</b>

Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”.

37. Foram 104.227 as EE que aderiram ao *lay-off* “simplificado”<sup>63</sup>, cobrindo cerca de 26,8% do total das EE potencialmente abrangidas por esta medida. O setor de atividade onde o apoio teve maior peso foi o das “Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas” com 61,7% (4.007) das EE potencialmente abrangidas (6.490), seguido do setor do “Alojamento, restauração e similares”, onde o apoio chegou a 58,3% (24.725) do total de EE potencialmente abrangidas (42.410) (quadro 3).

<sup>63</sup> Considerando as EE com pedidos válidos e pagos pelo ISS em 2020.

AS

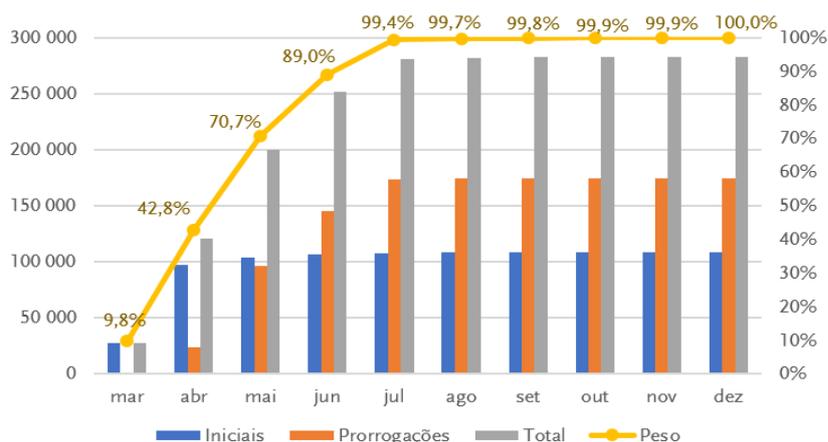
Quadro 3. Peso do *lay-off* “simplificado” por setor de atividade

Setor de atividade	N.º de trabalhadores			N.º de EE		
	Potenciais	Apoiados	%	Potenciais	Apoiadas	%
Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	30 173	18 111	60,0%	6 490	4 007	61,7%
Alojamento, restauração e similares	295 643	168 373	57,0%	42 410	24 725	58,3%
Educação	43 834	20 757	47,4%	5 403	2 690	49,8%
Atividades de saúde humana e apoio social	115 220	44 778	38,9%	20 450	7 374	36,1%
Indústrias transformadoras	701 103	226 025	32,2%	38 489	10 596	27,5%
Comércio por grosso e a retalho; rep. veículos auto. e motoc.	653 163	160 737	24,6%	100 269	23 081	23,0%
Transportes e armazenagem	168 217	38 159	22,7%	18 012	5 951	33,0%

Fonte: Elaboração própria com base em INE (2021) *Empresas em Portugal - 2019 - Anexo I e II* e no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”.

38. Se nos primeiros dois meses se registaram a maioria dos pedidos iniciais de adesão à medida, os pedidos de prorrogação concentraram-se a partir daí até julho (gráfico 2), em linha com a retoma progressiva da atividade da maioria das empresas<sup>64</sup> e com as alterações ao regime legal do *lay-off* “simplificado”, designadamente com o acesso a ser limitado às empresas e estabelecimentos sujeitos ao dever de encerramento por decisão legislativa ou administrativa (*cf.* ponto 5).

Gráfico 2. Evolução mensal e acumulada dos pedidos de adesão ao *lay-off* “simplificado”



(\*) Mês de referência de início do pedido de *lay-off* “simplificado”.

Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”.

39. Para além deste total de 282.859 pedidos registados, validados e pagos pelo ISS em 2020, já em 2021, o exame realizado identificou o registo de mais 1.368 pedidos com período de referência de 2020<sup>65</sup>, tendo o ISS<sup>66</sup> justificado que estes registos respeitam a pedidos entrados “(...) em backoffice/PTSS da Segurança Social Direta (em data anterior à da entrada em produção do novo formulário em julho) e que, após reclamação e análise dos Centros Distritais, foram considerados válidos e foram registados pelos serviços.”. Porém, verificou-se que destes 1.368 pedidos, 93 tinham data de início de *lay-off* posterior a julho de 2020.
40. Verificou-se ainda que cerca de 62% da totalidade dos pedidos, são pedidos de prorrogação, e em proporção semelhante nos vários setores (quadro 4)

<sup>64</sup> *Cfr.* Inquérito rápido e excecional às empresas (COVID-IREE) realizado pelo Instituto Nacional de Estatística e o Banco de Portugal (Gráfico I do Anexo III).

<sup>65</sup> Dos quais foram pagos 1.102 pedidos, num montante de 2,4 M€.

<sup>66</sup> *Cfr.* informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 16 de junho de 2021.

Quadro 4. Pedidos iniciais e prorrogações por setor de atividade

Setor de atividade	Pedidos				
	Iniciais	Peso %	Prorrogações	Peso %	Total
Alojamento, restauração e similares	25 893	33,6%	51 258	66,4%	77 151
Comércio por grosso e a retalho; repar. veículos auto. e moto.	23 842	41,7%	33 289	58,3%	57 131
Indústrias transformadoras	10 945	40,2%	16 276	59,8%	27 221
Atividades de saúde humana e apoio social	7 554	41,0%	10 862	59,0%	18 416
Transportes e armazenagem	6 203	37,8%	10 228	62,2%	16 431
Restantes sectores	33 693	38,9%	52 816	61,1%	86 509
<b>Total</b>	<b>108 130</b>	<b>38,2%</b>	<b>174 729</b>	<b>61,8%</b>	<b>282 859</b>

Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro "ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba".

41. Geograficamente, cinco distritos (Lisboa, Porto, Braga, Aveiro, Faro e Setúbal) concentraram 74,3% (77.402) das EE aderentes ao *lay-off* "simplificado", assim como 80,7% (656.879) dos trabalhadores abrangidos<sup>67</sup>. Estes distritos representaram 75,7% (214.089) dos pedidos pagos pelo ISS em 2020. O distrito de Lisboa destacou-se dos demais, tendo sido aquele em que mais EE aderiram (25.587; 24,5%), que mais trabalhadores abrangeu (242.700; 29,8%) e que mais pedidos reuniu (73.312; 25,9%). Seguiu-se o distrito do Porto com 20.883 EE (20%), 173.101 trabalhadores (21,3%) e 57.571 pedidos (20,4%)<sup>68</sup>. Em média, cada EE recebeu apoios para 7,8 trabalhadores e realizou 2,7 pedidos de apoio (quadro 5).

Quadro 5. Entidades empregadoras e pedidos por distrito

Distrito	N.º EE		Trabalhadores (†)			Pedidos		
	N.º	%	N.º	%	Média p/EE	N.º	%	Média p/EE
Lisboa	25 587	24,5%	242 700	29,8%	9,5	73 312	25,9%	2,9
Porto	20 883	20,0%	173 101	21,3%	8,3	57 571	20,4%	2,8
Braga	10 642	10,2%	96 003	11,8%	9,0	28 463	10,1%	2,7
Aveiro	7 231	6,9%	64 213	7,9%	8,9	18 949	6,7%	2,6
Faro	6 926	6,6%	40 772	5,0%	5,9	19 895	7,0%	2,9
Setúbal	6 133	5,9%	40 090	4,9%	6,5	15 899	5,6%	2,6
Restantes distritos	26 825	25,7%	157 500	19,3%	5,9	68 770	24,3%	2,6
<b>Total</b>	<b>104 227</b>	<b>100,0%</b>	<b>814 379</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,8</b>	<b>282 859</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,7</b>

(†) incluídos nos pedidos iniciais.

Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro "ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba".

42. As EE até 10 trabalhadores representaram 80,6% (84.038) das EE apoiadas, com 224.614 pedidos pagos em 2020, num montante de 196 M€, representando 25,9% do total pago, uma média por EE de 2,3 m€. O montante mais elevado (219,4 M€; 28,9%) foi pago às EE com mais de 10 e até 50 trabalhadores (16.571), enquanto que as EE com mais de 250 trabalhadores e que apenas representam 0,5% (519) do universo coube 22% dos pagamentos, num total de 167,9 M€, como se evidencia no quadro 6.

<sup>67</sup> Nos pedidos iniciais pagos pelo ISS em 2020.

<sup>68</sup> Cfr. Quadro VI do Anexo III.

AS

Quadro 6. *Lay-off* “simplificado” por dimensão da EE

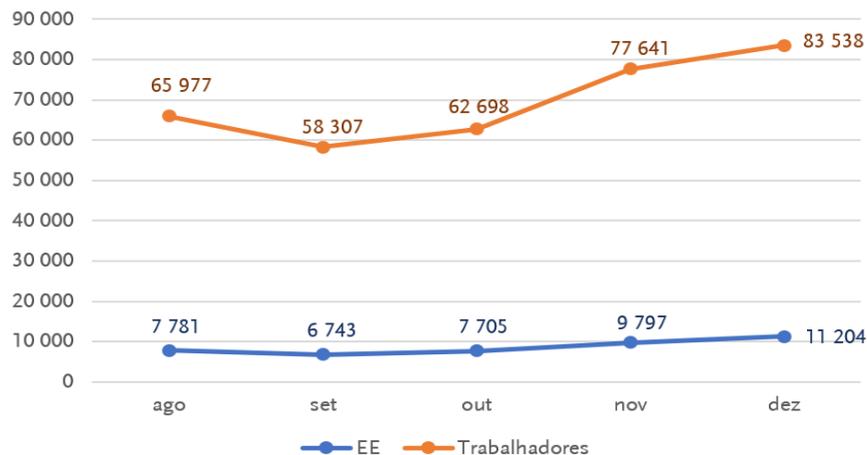
N.º trabalhadores EE	N.º EE	%	N.º Pedidos	Montante pago (m€)	Média/EE (m€)
≤ 10	84 038	80,6%	224 614	196 020,7	2,3
10 ≤ 50	16 571	15,9%	47 798	219 413,1	13,2
50 ≤ 250	3 099	3,0%	8 912	174 835,7	56,4
> 250	519	0,5%	1 535	167 913,5	323,5
<b>Total</b>	<b>104 227</b>	<b>100,0%</b>	<b>282 859</b>	<b>758 183,0</b>	<b>7,3</b>

Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”.

43. No que respeita à medida extraordinária Apoio à Retoma, iniciada em agosto de 2020, verificou-se que, globalmente, foram apoiadas 16.434 EE, ou seja, cerca de 16% do número de entidades apoiadas com a medida *lay-off* “simplificado”, abrangendo um total de 133.455 trabalhadores até ao final de 2020, tendo assim, em termos médios, sido abrangidos 8,1 trabalhadores por cada EE.

A partir do mês de outubro, verificou-se uma tendência crescente no número de EE aderentes, bem como de trabalhadores abrangidos, que em dezembro ascenderam a 11.204 EE e 83.538 trabalhadores (gráfico 3).

Gráfico 3. Evolução mensal da adesão ao Apoio à Retoma



Fonte: Elaboração própria com base no Quadro 4 do ficheiro “Medidas Covid Dados Mensais 202003\_a\_202109.xlsx”, disponível em [https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalhe/-/asset\\_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid-19](https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalhe/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid-19)

## 8. Pagamentos às empresas: totalizaram 758 M€, 75% até julho de 2020 e foram, em média, realizados passados 42 dias

44. Em 2020, foram pagos os apoios de 814.379 trabalhadores (96,0% do total), num total de 758,2 M€<sup>69</sup>, 42,2% respeitantes a pedidos iniciais (320,1 M€) e 57,8% (438,1 M€) referentes a prorrogações.

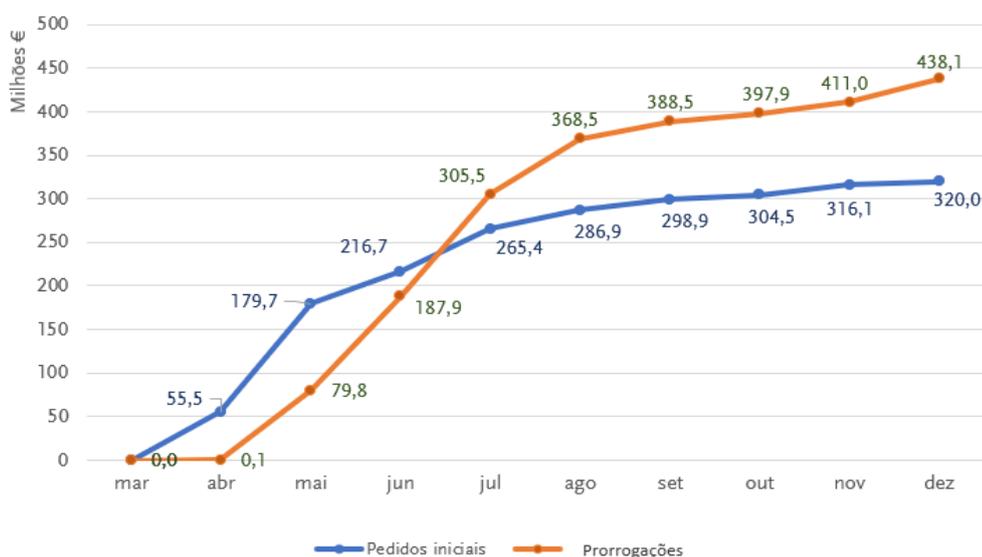
<sup>69</sup> Cfr. ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”, remetido pelo ISS em 27 de abril de 2021. Em sede de execução orçamental (cfr. DGO - Síntese da Execução Orçamental de dezembro de 2020) a despesa com o *lay-off* “simplificado” ascendeu a 823,2 M€. Deste montante, 779,6 M€ (94,7%) respeitam ao ISS, sendo a remanescente despesa relativa ao Instituto de Segurança Social do Açores, I.P.R.A, com 14,3 M€, e ao Instituto de Segurança Social da Madeira, I.P.RAM, com 29,4 M€ (cfr. informação prestada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P, através do ofício S-IGFSS/12.086, de 15 de junho de 2021). Deste modo, o montante referente ao ISS apurado na execução da auditoria

Porém, também se verificou que no final do ano se encontravam por pagar os apoios já validados de 33.968 trabalhadores (de 854 pedidos iniciais de adesão).

A perda de receita resultante da isenção total do pagamento das contribuições a cargo das EE atribuída no âmbito do *lay-off* “simplificado” ascendeu a 474,0 M€<sup>70</sup>.

45. Ao longo do ano os pagamentos cobriram os pedidos iniciais bem como as prorrogações, tal como evidenciado no gráfico 4. Foi no mês de maio que se verificou o montante mais elevado de pagamentos de pedidos iniciais (124,2 M€), representando cerca de 38,8% do total dos pagamentos de pedidos iniciais. Já o mês com maior montante de pagamentos referentes a prorrogações foi julho, com 117,6 M€ (26,8% do total).

Gráfico 4. Valor acumulado dos pagamentos do *lay-off* “simplificado” por pedidos iniciais e prorrogações (em M€)



Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”.

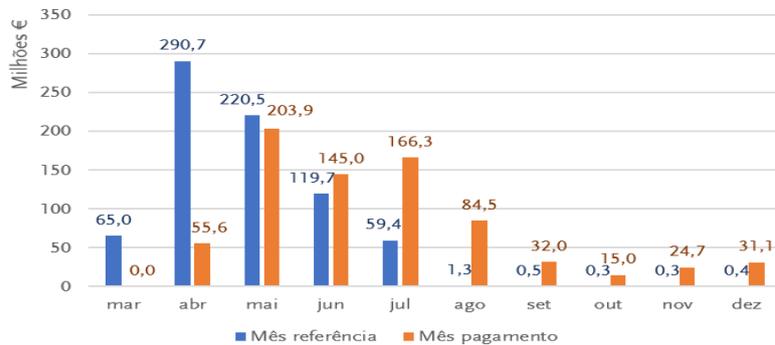
46. Em média, os pagamentos ocorreram 42,2 dias após a data inicial de referência do apoio (gráfico 5), sendo o mês de abril aquele no qual se verificou o maior montante de apoios atribuídos, em linha com o maior número de trabalhadores em *lay-off* nesse mês (576.609, de pedidos iniciais e 146.851 de prorrogações). 75,3% dos pagamentos foram efetuados até ao final de julho, tendo sido pagos um total de 570,8 M€. A partir de julho, o valor dos apoios atribuídos é residual, em resultado do acesso passar a ser limitado às empresas e estabelecimentos sujeitos ao dever de encerramento por decisão legislativa ou administrativa.

(758,2 M€) apresenta uma divergência de 21,4 M€ face à execução orçamental (779,6 M€) que não foi justificada pelo ISS. Nota-se, ainda, que em reunião da CPCS, de 23 de dezembro de 2020, o valor indicado pela Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, relativo a Portugal continental e regiões autónomas, foi de 839 M€. Tais diferenças podem eventualmente resultar de atualizações da base de dados da SS, de diferentes critérios de extração da informação ou de deficiências nos sistemas de informação da SS.

<sup>70</sup> Dados relativos a 2020, de Portugal continental, *cf.* informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 12 de março de 2021.

AS

Gráfico 5. Valor dos apoios atribuídos vs pagamentos (em M€)



Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro "ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba".

47. A maioria (58,8%) dos pedidos pagos tinham um valor inferior a mil€, uma vez que foram sobretudo microempresas que aderiram ao apoio. Porém, estes pedidos representaram apenas 11,1% do total dos pagamentos realizados (quadro 7).

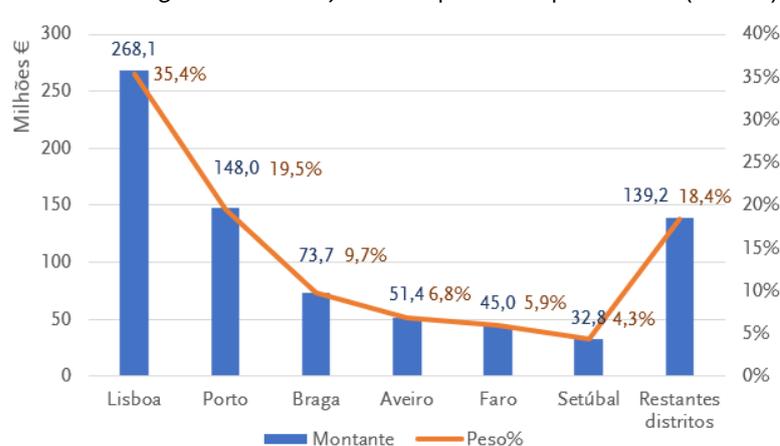
Quadro 7. Distribuição dos pagamentos do *lay-off* "simplificado" por intervalos  
Unidade: euros

Intervalo por montantes pagos	Pedidos validados e		Pagamentos	
	N.º	%	Montante	%
≤ 500 €	109 797	38,8%	39 507 309 €	5,2%
500 m€ ≤ 1000 €	56 670	20,0%	44 658 898 €	5,9%
1000 € ≤ 5000 €	91 634	32,4%	197 932 893 €	26,1%
5000 € ≤ 10.000 €	13 781	4,9%	95 437 102 €	12,6%
10.000 € ≤ 50.000 €	9 558	3,4%	187 211 893 €	24,7%
50.000 € ≤ 100.000 €	889	0,3%	61 118 930 €	8,1%
100.000 € ≤ 500.000 €	500	0,2%	93 037 702 €	12,3%
≥ 500.000 €	30	0,0%	39 279 232 €	5,2%
<b>Total</b>	<b>282 859</b>	<b>100,0%</b>	<b>758 183 959 €</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro "ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba".

Na distribuição por distritos, destacou-se Lisboa que abrangendo cerca de 29,8% do total de trabalhadores em *lay off* "simplificado" (242.700) concentrou cerca de 35,4% (268,1 M€) dos pagamentos.

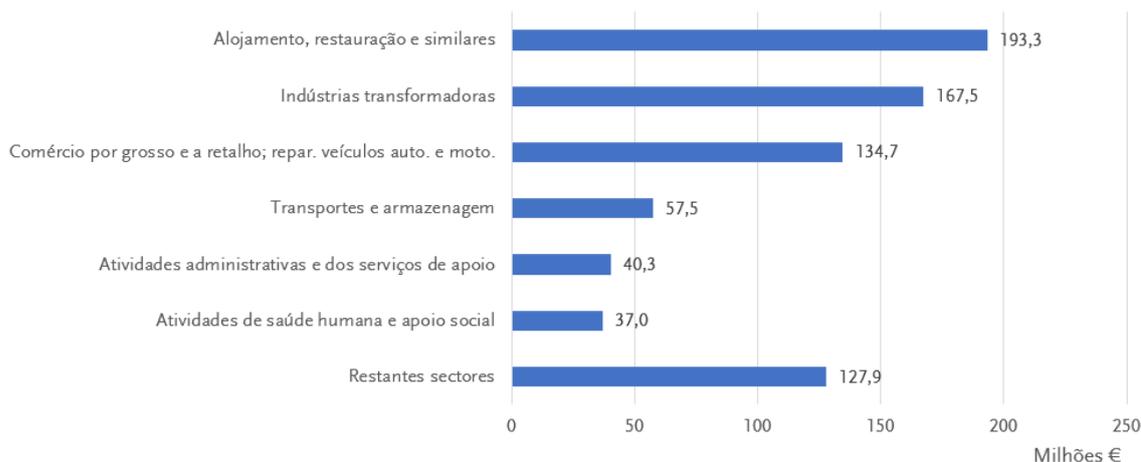
Gráfico 6. Pagamentos do *lay-off* "simplificado" por distrito (em M€)



Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro "ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba".

48. No que respeita aos pagamentos por setor de atividade, destacou-se o “Alojamento, restauração e similares” com 193,3 M€, cerca 25,5% do total, repartidos por 24.725 EE. Seguiu-se o setor das “Indústrias transformadoras”, com 167,5 M€ (22,1%) distribuídos por 10.596 EE, e o setor “Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos”, com 134,7 M€ (17,8%) para 23.081 EE. Estes três setores de atividade juntos representaram cerca de 65,3% dos pagamentos realizados.

Gráfico 7. Pagamentos do *lay-off* “simplificado” por setor de atividade (em M€)



Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”.

49. Assim, em média, cada EE recebeu 7,3 m€, correspondente a 342€ por trabalhador, sendo o setor dos “Transportes e armazenagem” o que em média, cada trabalhador recebeu um maior apoio (405€ por trabalhador) (quadro 8).

Quadro 8. Valores médios pagos do *lay-off* “simplificado” por setor de atividade, EE e trabalhador  
Unidade: euros

Sector	EE	Trabalhador
Alojamento, restauração e similares	7 817 €	345 €
Indústrias transformadoras	15 805 €	311 €
Comércio por grosso e a retalho; repar. veículos auto. e moto	5 835 €	332 €
Transportes e armazenagem	9 667 €	405 €
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	12 308 €	345 €
Atividades de saúde humana e apoio social	5 018 €	363 €
Restantes sectores	4 377 €	367 €
<b>Média global</b>	<b>7 274 €</b>	<b>342 €</b>

Fonte: Elaboração própria com base no ficheiro “ISS\_Layoff\_Layout\_Pedido\_1\_20210318.xlsba”.

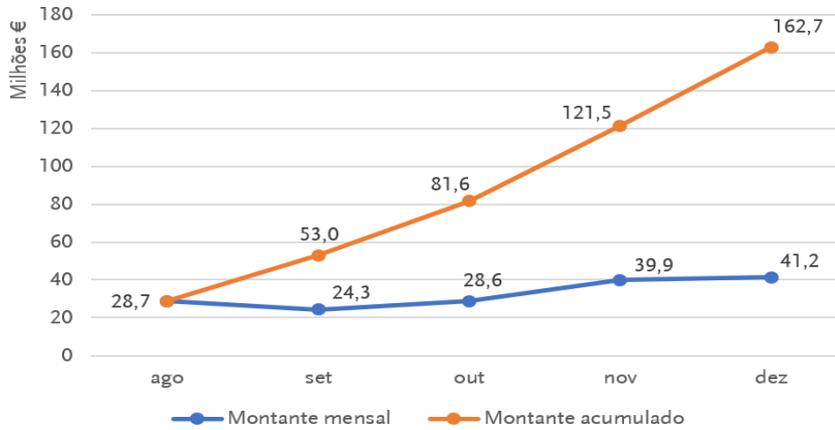
50. No que respeita à medida extraordinária Apoio à Retoma, verificou-se que entre agosto e dezembro de 2020, foi pago pelo ISS um montante de 162,7 M€<sup>71</sup>, sendo que o mês de dezembro teve o montante pago mais elevado (41,2 M€), representando 25,3% do total (gráfico 8). A perda de receita resultante de isenções do pagamento das contribuições a cargo das EE, no mesmo período, ascendeu a 19,2 M€<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> De acordo com as estatísticas da SS analisadas, os pagamentos da SS relativos ao “Apoio à Retoma” ascenderam a 180,6 M€ (162,7 M€ do ISS, 13,5 M€ do Instituto de Segurança Social da Madeira, I.P.RAM e 4,4 M€ do Instituto da Segurança Social do Açores, I.P.R.A), resultando uma diferença de 21,9 M€ face à despesa com este apoio (158,7 M€) evidenciado na SEO de dezembro de 2020 da DGO - Mapa 3 - Impacto orçamental das medidas adotadas no âmbito da Covid-19 e no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020.

<sup>72</sup> Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 12 de março de 2021.

AS

Gráfico 8. Evolução mensal dos pagamentos do Apoio à Retoma (em M€)

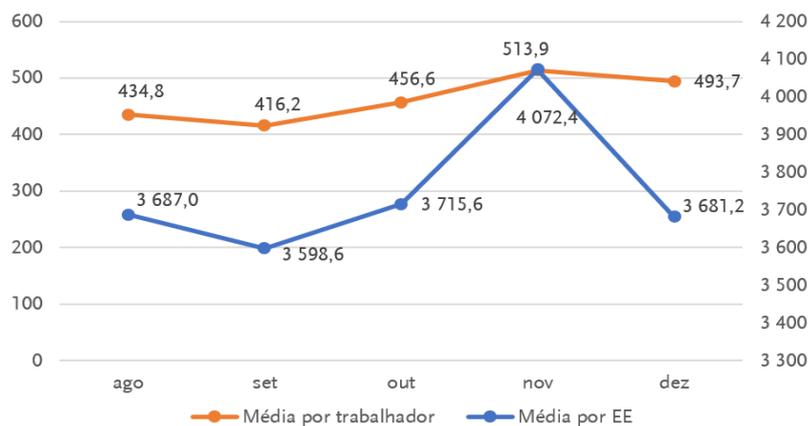


Fonte: Elaboração própria com base no Quadro 4 do ficheiro “Medidas Covid Dados Mensais 202003\_a\_202109.xlsx”, disponível em [https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset\\_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid-19](https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid-19).

51. Em termos médios, em 2020, verificou-se que o montante pago por EE e por trabalhador foi mais elevado no mês de novembro, com 4,1 m€ e 514€ respetivamente. Em sentido contrário, o mês de setembro apresentou os montantes médios mais baixos por trabalhador (416€) e por EE (3,6 m€) no período em análise.

Face ao *lay-off* “simplificado” (342€), os apoios atribuídos aos trabalhadores no Apoio à Retoma foram superiores (gráfico 9), em linha com as linhas orientadoras e os motivos do diploma que instituiu a medida.

Gráfico 9. Variação do montante médio do Apoio à Retoma por trabalhador e por EE (em m€)



Fonte: Elaboração própria com base no Quadro 4 do ficheiro “Medidas Covid Dados Mensais 202003\_a\_202109.xlsx”, disponível em [https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset\\_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid-19](https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid-19).

9. **Controlo e fiscalização: controlos reduzidos nos primeiros 6 meses, mas que foram reforçados nos últimos 3 meses. Porém a articulação entre a Autoridade para as Condições do Trabalho e o Instituto da Segurança Social carece de melhorias**

52. Nos primeiros 6 meses de vigência da medida, os procedimentos de controlo instituídos no acesso (controlos *ex-ante*) ao regime de *lay-off* “simplificado” foram reduzidos, a fim de permitir a implementação e operacionalização de uma resposta célere. Os controlos instituídos no acesso limitaram-se ao impedimento da submissão de requerimentos por período superior a 30 dias, quer no pedido inicial, quer nas prorrogações, e à confirmação da situação contributiva e tributária das EE. Também a verificação das condições de elegibilidade das EE para a adesão foi remetida para uma fiscalização *ex-post*, a cargo do ISS e da ACT, momento no qual as EE deveriam comprovar as condições alegadas no requerimento de adesão<sup>73</sup>.
53. Porém, em setembro de 2020, tendo sido reconhecido que as medidas excecionais de proteção e apoio ao emprego exigiam um acompanhamento específico ulterior mais exigente, capaz de mitigar outros riscos, designadamente de erro e fraude, foi criada<sup>74</sup>, uma Equipa de Projeto para a Gestão de Risco (EPGR)<sup>75</sup> no ISS para proceder, em sede de controlo interno, a uma avaliação *a posteriori*, baseada em análises de risco e comparação de dados e indicadores.

Em novembro de 2020, foi aprovado um Plano de Gestão de Riscos associados às medidas excecionais COVID-19 (PGRME). Este documento surgiu pela necessidade do ISS estabelecer um modelo de controlo integrado, que acautelasse riscos e garantisse a eficácia e eficiência da gestão dessas medidas<sup>76</sup>. Foi assim definido o processo de articulação entre serviços com competências na matéria, bem como identificados os pontos críticos de controlo das 15 medidas excecionais e respetivos indicadores<sup>77</sup>.

Porém, dos nove indicadores identificados relacionados com o *lay-off* “simplificado”, em março de 2021, a EPGR apenas se encontrava a trabalhar em um<sup>78</sup>, no apuramento da “% de trabalhadores com sobreposição de apoios extraordinários com ITPT e pensões”, dados os “(...) *constrangimentos sentidos na disponibilização atempada de dados por parte de áreas fortemente adstritas à implementação de novas medidas (...)*”. Desse trabalho resultou a identificação de 22.420 situações potencialmente irregulares<sup>79</sup>, maioritariamente em abril (7.233) e maio (5.131) de 2020.

Em contraditório, o ISS informa que, entretanto, “(...) *já foi possível a análise de outros indicadores constantes do Plano de Gestão de Risco para as medidas Covid.*”.

<sup>73</sup> Cfr. artigo 3º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual; e artigo 7º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho, alterado por: Decreto-Lei n.º 98/2020, de 18 de novembro, Decreto-Lei n.º 58-A/2020, de 14 de agosto, e Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho.

<sup>74</sup> Cfr. Deliberação do CD n.º 1.153/2020, de 24 de setembro.

<sup>75</sup> “A EPGR integra elementos do GAQGR (Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco), DPC (Departamento de Prestações e Contribuições), GAGI (Gabinete de Análise e Gestão de Informação), DRH (Departamento de Recursos Humanos) e EPD (Encarregado de Proteção de Dados) do ISS, I.P, sem prejuízo da articulação com outros serviços deste Instituto, sempre que se revele necessário.”

<sup>76</sup> O plano abrangeu 15 medidas excecionais e temporárias: Medida extraordinária de apoio à manutenção dos contratos de trabalho (*lay-off* “simplificado”); Isenção de pagamento de contribuições associada ao *lay-off*; Apoio extraordinário à redução de atividade económica dos membros de órgãos estatutários; Apoio excecional à família para membros dos órgãos estatutários; Apoio excecional à família dos trabalhadores por conta de outrem; Subsídio por doença por isolamento profilático; Diferimento do pagamento de contribuições para EE; Apoio excecional à família para trabalhadores independentes; Diferimento do pagamento de contribuições para trabalhadores independentes; Medida extraordinária de incentivo à atividade profissional; Apoio a situações de desproteção social de trabalhadores independentes; Subsídio por doença por COVID-19; Apoio excecional à família para trabalhadores do serviço doméstico; Assistência a filho ou neto por isolamento profilático; Medidas de apoio extraordinário ao setor social.

<sup>77</sup> Cfr. Quadro VII, do Anexo III.

<sup>78</sup> Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 12 de março de 2021.

<sup>79</sup> De acordo com o ISS, em março de 2021, decorria ainda um processo interno de análise de dados, para aferição de eventuais valores a repor.

54. Por sua vez a ACT realizou, entre 26 de março e 31 de dezembro de 2020, 3.704 ações de fiscalização do cumprimento do *lay-off* “simplificado”, abrangendo 92.191 trabalhadores (cerca de 4,2% dos trabalhadores incluídos nos pedidos de adesão – iniciais e prorrogações), instaurou 675 processos contraordenacionais e efetuou 17 participações-crime conforme o quadro seguinte.

Quadro 9. Procedimentos adotados pela ACT em ações de fiscalização do *lay-off* “simplificado”

Tipo de procedimentos	N.º de procedimentos	%
Advertências	960	15,80%
Notificações para apresentação de documentos	3.415	56,40%
Notificações para apuramentos de quantias em dívida	216	3,60%
Notificações para tomada de medidas	775	12,80%
Participação-crime	17	0,30%
Processos contraordenacionais	675	11,10%

Fonte: Elaboração própria com base em informação da ACT de 16 de abril de 2021.

Das ações de fiscalização da ACT resultaram ainda 182 participações ao ISS, envolvendo 175 EE e 2.814 trabalhadores, para eventual cessação/restituição dos apoios recebidos no âmbito do *lay-off* “simplificado”. As participações foram efetuadas por cada um dos serviços desconcentrados da ACT por processo/entidade e remetidas, algumas por via eletrónica, outras em ofício por correio, para os centros distritais do ISS<sup>80</sup>. Porém, de acordo com os registos disponibilizados pelo ISS, apenas foram recebidas 79 participações da ACT, abrangendo 1.005 trabalhadores, o que indicia falhas e/ou ausência de normalização nos circuitos de comunicação e de registo de informação entre as duas entidades que, para além de constituírem limitações à obtenção de informação global, fiável e fidedigna, podem prejudicar a recuperação dos apoios atribuídos.

Em contraditório, o ISS informa que se encontram “(...) em curso diligências para normalizar procedimentos de comunicação, registo e tratamento dessa informação nos respetivos serviços desconcentrados das duas entidades.”

Das 79 participações da ACT recebidas pelo ISS, 38 delas deram lugar à anulação do apoio (18 parcialmente e 20 quanto ao apoio total atribuído). Porém, verificou-se, que em média, decorreram 109 dias entre a data do auto da participação da ACT e a análise do processo pelo Departamento de Prestações e Contribuições do ISS<sup>81</sup>, o que também potencia o risco de se pagarem apoios que não são devidos e de irrecuperabilidade dos apoios.

55. A ACT também remeteu ao ISS listagens atualizadas das empresas que informaram a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) de procedimento de despedimento coletivo, alertando de que poderiam existir situações que, eventualmente, constituíssem incumprimento por parte do empregador das obrigações relativas a eventuais apoios concedidos e cuja intervenção competia ao ISS<sup>82</sup>.

Neste âmbito, nota-se, ainda, que o Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual, não prevê expressamente contraordenações para a violação de algumas das suas normas, o que teria um efeito dissuasor da adoção de comportamentos ilegais. É verdade que o artigo

<sup>80</sup> Cfr. informação prestada pela ACT, através de mensagem de correio eletrónico de 16 de abril de 2021.

<sup>81</sup> Para este cálculo foram consideradas apenas 39 participações relativamente às quais foi disponibilizada a informação necessária.

<sup>82</sup> Cfr. artigos 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março. Entre 26 de março e 22 de dezembro de 2020, foram reportados 628 processos de despedimento coletivo, abrangendo 7.414 trabalhadores.

15.º, deste diploma, remete para o regime contraordenacional previsto no CT, no caso de violação de algumas normas do *lay-off* “tradicional”. Contudo, muitas destas são efetivamente afastadas pelo próprio Decreto-Lei. Esta é também a interpretação da ACT<sup>83</sup> que refere que o “(...) DL n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua redação em vigor, e mais concretamente o seu art.º 6.º, não prevê expressamente, em caso de infração, contraordenações laborais.” Acrescentando que “(...) também o art.º 15.º do mesmo diploma sob a epígrafe “responsabilidade contraordenacional”, reporta-se à violação das “normas legais relativas à redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho, previstas nos art.ºs 298.º e seguintes do Código do Trabalho (...) e não do art.º 6.º do DL n.º 10-G/2020, de 26 de março.”

Assim, por um lado, existem riscos acrescidos de fraude pela ausência da previsão expressa de que a violação das normas constantes no Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, constitui contraordenação laboral<sup>84</sup>. Por outro, o referido diploma não estabelece um prazo máximo para apresentação do pedido de adesão ao *lay-off* “simplificado” à SS<sup>85</sup>, o que, nalguns casos, pode ter impossibilitado a fiscalização. Em suma, não foi demonstrado que o menor nível de exigência dos controlos prévios (*ex ante*), em prol da celeridade na concessão do apoio, foi acompanhado pela implementação de outros controlos apropriados às características específicas da medida e das alterações<sup>86</sup> que lhe foram sendo introduzidas.

56. Note-se que, por exemplo, no Reino Unido, relativamente a uma medida semelhante “*Coronavirus Job Retention Scheme*”, foi implementado um conjunto robusto de medidas orientadas para mitigar e detetar situações de erro e fraude na atribuição deste apoio, das quais se destacam<sup>87</sup>:

- A criação de uma linha de telefone e de um formulário *online* para a receção de denúncias;
- Monitorização de transações bancárias;
- Verificações às contas bancárias das entidades aderentes;
- Cruzamento de dados para detetar eventuais incumprimentos;
- Priorização das verificações prévias dos pedidos aos casos com maior risco de fraude;
- Durante a atribuição do apoio foram contactados os aderentes para confirmar dados dos pedidos de adesão. Depois, foi aberto um período de 90 dias, durante o qual as entidades aderentes podiam declarar eventuais pagamentos recebidos indevidamente, sem penalização;

<sup>83</sup> Cfr. pronúncia da ACT anexa ao Relatório intercalar n.º 1/2021 – OAC - 2.ª Secção.

<sup>84</sup> Situação diversa passa-se no Apoio à Retoma, onde o legislador previu expressamente diversas contraordenações, aplicando às mesmas o regime geral das contraordenações laborais, constante do CT. Cfr. o artigo 16.º, n.º 1, 2 e 4, do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, alterado por: Decreto-Lei n.º 56-A/2021, de 6 de julho, Decreto-Lei n.º 32/2021, de 12 de maio, Decreto-Lei n.º 23-A/2021, de 24 de março, Decreto-Lei n.º 8-B/2021, de 22 de janeiro, Decreto-Lei n.º 6-C/2021, de 15 de janeiro, Decreto-Lei n.º 101-A/2020, de 27 de novembro, Decreto-Lei n.º 98/2020, de 18 de novembro, e Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro.

<sup>85</sup> Embora o artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, refira que o empregador deve remeter o pedido de imediato após a comunicação aos trabalhadores da decisão de adesão ao *lay-off* “simplificado”.

<sup>86</sup> E.g. a partir do 2.º semestre de 2020, a adesão (requerimento inicial) ficou limitada a situações de encerramento por determinação legal ou administrativa. Porém, existem no ficheiro relativo ao *lay-off* “simplificado” examinado várias EE aderentes nesse período com CAE não relacionado com as atividades sujeitas ao dever de encerramento, o que justifica a análise da regularidade dos apoios atribuídos e dos dados da base de dados da SS.

<sup>87</sup> Cfr. National Audit Office (2020). *Report - Implementing employment support schemes in response to the COVID-19 pandemic*, p. 10, 44, 48, 49 e 57. Disponível em: [https://www.nao.org.uk/report/implementing-employment-support-schemes-in-response-to-the-covid-19-pandemic/?utm\\_content=&utm\\_medium=email&utm\\_name=&utm\\_source=govdelivery&utm\\_term=](https://www.nao.org.uk/report/implementing-employment-support-schemes-in-response-to-the-covid-19-pandemic/?utm_content=&utm_medium=email&utm_name=&utm_source=govdelivery&utm_term=)

Cfr. GOV.UK (2020). *Guidance. Check if you can claim for your employees' wages through the Coronavirus Job Retention Scheme*. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wage-costs-through-the-coronavirus-job-retention-scheme>

AS

- Desde de 1 de dezembro de 2020, que é publicada uma lista com o nome das entidades que aderiram ao apoio, e os trabalhadores abrangidos conseguem verificar esta situação na sua conta pessoal das finanças.
57. No Apoio à Retoma os controlos foram reforçados, em comparação com o *lay-off* “simplificado”<sup>88</sup>:
- O empregador além de comunicar, por escrito, aos trabalhadores a intenção de aderir, deve ouvir os delegados sindicais e comissões de trabalhadores, caso existam, dando-lhes um prazo não inferior a três dias úteis para se pronunciar;
  - Foi definido um prazo limite para apresentação do pedido de adesão, nomeadamente “(...) até ao final do mês seguinte àquele a que o pedido inicial de apoio ou de prorrogação diz respeito.”;
  - A situação da crise empresarial passa a ser confirmada pelos serviços da SS, no mês seguinte ao pagamento, com cruzamento de dados com a AT;
  - Quanto à regular situação tributária, a EE deve autorizar a consulta oficiosa desta situação, pela SS, junto da AT;
  - Passou a prever-se expressamente contraordenações para a violação do dever de comunicação aos trabalhadores e audição dos seus representantes, para o desvio do apoio financeiro recebido para outras despesas que não o pagamento das remunerações dos trabalhadores, para a violação da proibição de despedimentos, entre outras.

## 10. Factos supervenientes

58. Contrariamente ao previsto em 2020, a 15 de janeiro de 2021, voltou a haver novo confinamento geral e o encerramento e suspensão de atividades de instalações e estabelecimentos<sup>89</sup>, permitindo-se que as EE afetadas por esta decisão pudessem aderir ao *lay-off* “simplificado”, que continua em vigor para estes casos<sup>90</sup>. A vigência do apoio extraordinário à retoma progressiva foi igualmente prorrogada enquanto se mantivessem as medidas restritivas das atividades económicas, permitindo-se às EE que se encontravam a beneficiar deste apoio que desistissem do período remanescente, para aderir ao *lay-off* “simplificado” durante o período de encerramento da atividade.

Assim, durante o ano de 2021, os trabalhadores abrangidos pelo *lay-off* “simplificado” recebem uma retribuição igual à sua remuneração normal ilíquida, até ao máximo de 3 RMMG<sup>91</sup>, que é financiada pelo Estado (através da SS). Ao longo do ano de 2021 o universo de beneficiários abrangidos foi alargado, designadamente:

- Desde de 25 de março de 2021, com efeitos a 1 de janeiro, as EE cuja atividade da empresa ou estabelecimento se encontre em paragem total, ou parcial superior a 40%, no mês precedente ao do requerimento a realizar nos meses de março e abril de 2021, e que tal “(...) resulte da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas, nas situações em que mais de metade da faturação no ano anterior tenha sido efetuada a atividades ou setores que estejam atualmente suspensos ou encerrados por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental.”<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Cfr. artigo 4.º, n.º 2, 11.º, n.º 1, 4, 5, 10 a 12, e artigo 16.º, do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro.

<sup>89</sup> Cfr. artigo 14.º, 15.º, 21.º, 44.º, e anexo I, do Decreto n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro de 2021.

<sup>90</sup> Cfr. artigo 20.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 13 de março, na sua versão atual; e artigo 2.º, alínea a), e 13.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro, na sua versão original.

<sup>91</sup> Cfr. artigo 142.º, n.º 1, da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

<sup>92</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 23-A/2021, de 24 de março.

- Desde a mesma data, os “(...) membros de órgãos estatutários que exerçam funções de gerência, com declarações de remunerações e registo de contribuições na segurança social e com trabalhadores a seu cargo.”<sup>93</sup>.

59. Entre janeiro e setembro de 2021, a despesa com o *lay-off* “simplificado” totalizou 366,9 M€<sup>94</sup> e a despesa com o apoio extraordinário à redução da atividade económica 502,3 M€, representando 23,7% e 32,4%, respetivamente, do total da despesa da SS com as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia.

### III. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, que emitiu o respetivo Parecer.

### IV. EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs. 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos, montante de 17.164,00€ a suportar pelo Instituto da Segurança Social, I.P. .

### V. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório;
2. Que o Relatório seja remetido aos seguintes responsáveis:
  - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - Inspectora-Geral da Autoridade para as Condições do Trabalho;
  - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. .
3. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29º, n.º 4, 54º, n.º 4, e 55º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

<sup>93</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 23-A/2021, de 24 de março.

<sup>94</sup> Cfr. DGO - SEO de setembro de 2021 - Mapa 3 - Impacto orçamental das medidas adotadas no âmbito da Covid-19.

4. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelo Instituto da Segurança Social, I.P, como consta do Ponto IV deste Relatório.
5. Que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, a sequência dada às recomendações;
6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, o Relatório seja publicado no sítio do Tribunal de Contas na *internet*.

Tribunal de Contas, em 3 de fevereiro de 2022

A Conselheira Relatora

Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)

As Conselheiras Adjuntas

Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência  
(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

## ANEXOS



## Anexo I. Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais. As evidências de auditoria estão documentadas com elementos facultados pelas entidades contactadas na presente ação e as opiniões emitidas estão fundamentadas.

### PLANEAMENTO

---

A fase de Planeamento inclui a recolha e análise da legislação relativa à Medida Extraordinária de Apoio à Manutenção dos Contratos de Trabalho - *lay-off* “simplificado”, que constitui os critérios de auditoria, bem como da entidade responsável pela sua operacionalização em Portugal Continental, o ISS. Foram também analisadas publicações oficiais sobre dados físicos e financeiros da execução do *lay-off* “simplificado” e do Apoio à Retoma e confirmados os elementos recolhidos e tratados no âmbito do Relatório n.º 1/2021-OAC – 2.ª Secção [COVID – 19 – Implementação do *lay-off* “simplificado” durante a pandemia].

Com base nessa informação foi elaborado o Plano Global de Auditoria<sup>95</sup> que delimitou o âmbito, identificou os objetivos, o método, os procedimentos, os critérios de auditoria, constituição da equipa de auditoria e fixou o calendário da ação.

### EXECUÇÃO DA AUDITORIA

---

A fase de execução da auditoria decorreu em trabalho remoto, tendo sido adotados procedimentos de auditoria não invasivos. Com o recurso a videoconferência foi possível realizar reuniões com responsáveis do ISS, para a obtenção de informação e esclarecimentos quanto ao conteúdo das bases de dados da Segurança Social relativas à execução da medida examinadas, bem como quanto à operacionalização e aos procedimentos de controlo instituídos.

Procedeu-se ainda à recolha e análise de dados da ACT e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e do CES.

O acesso remoto direto ao Sistema de Informação Financeira da SS permitiu a extração, análise e tratamento de informação financeira.

### RELATO

---

Nos termos legais e regulamentares, a Juíza Conselheira Relatora aprovou o Relato para remessa para contraditório após distribuição às Juízas Conselheiras Adjuntas.

---

<sup>95</sup> Informação n.º 5/2021 - DA V – Setor Social, de 26 de fevereiro de 2021.

## Anexo II. Comparações internacionais: diferentes níveis de proteção dos rendimentos

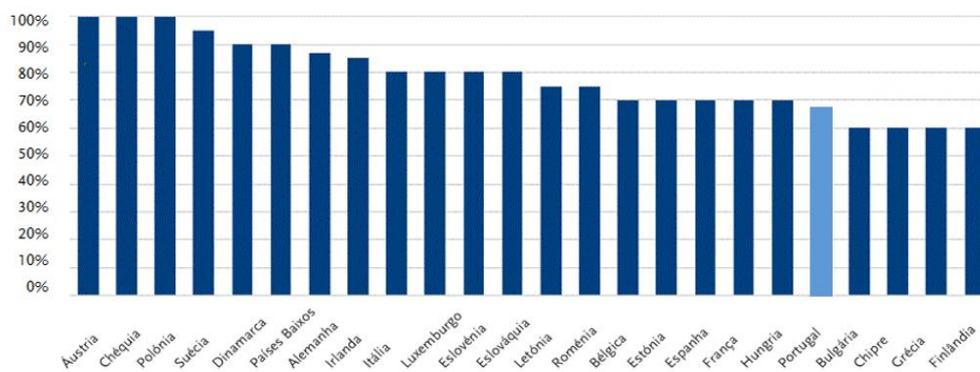
Em resposta à pandemia da COVID-19, todos os governos dos Estados Membros (EM) da UE lançaram medidas de proteção ao emprego similares ao *lay-off* “simplificado”<sup>96</sup>, embora com significativas diferenças em termos de elegibilidade, de percentagem de retribuição mantida, duração e financiamento<sup>97</sup>.

De entre os critérios de elegibilidade às medidas criadas similares ao *lay-off* “simplificado”, destacam-se as diferenças existentes entre os 27 EM da UE quanto aos limites mínimos de quebra do volume de negócios para acesso. A título exemplificativo, em Portugal exigiu-se uma quebra mínima de 40% no volume de negócios, enquanto que na Alemanha o limite foi de 10% e na Polónia de 15% (cfr. Figura 6 do Relatório Intercalar n.º 1/2021-OAC – 2.ª Secção [COVID – 19 – Implementação do *lay-off* “simplificado” durante a pandemia]).

Existiram também diferenças quanto à proibição de despedimentos pelas EE beneficiárias do apoio. Com efeito, esta variou de 1 a 12 meses consoante o país<sup>98</sup>. Em Portugal, tal como na Áustria, Grécia, Itália e Países Baixos, a proteção de despedimento estendeu-se ainda aos trabalhadores da empresa que não beneficiaram diretamente do apoio.

O nível da proteção dos rendimentos dos trabalhadores abrangidos por medidas de proteção do emprego similares ao *lay-off* “simplificado” também variou muito consoante o país. Enquanto a Áustria, República Checa e a Polónia asseguraram 100% da remuneração anterior do trabalhador entre março e setembro de 2020, a Bulgária, Chipre, Grécia e Finlândia apenas garantiram 60% da remuneração<sup>99</sup>.

Taxas máximas de substituição de rendimentos através de medidas de proteção de emprego, entre março e setembro de 2020, em EM da UE.



Fonte: Weber, T. (2021). *Employment and labour markets: Two worlds of income support during COVID-19*. Eurofound (09-02-2021)

<sup>96</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou que a adoção de medidas de proteção ao emprego, implantados por cerca de 40 países europeus, protegeram 68 milhões de empregos no pico da crise pandémica em 2020, e que, as medidas de política financeira, juntamente com o apoio às famílias e empresas, ajudaram a proteger o setor bancário de incumprimento de empréstimos. Cfr. FMI (2021). *Regional Economic Outlook Update – Europe – april 2021*.

<sup>97</sup> Cfr. Eurofound (2020), *COVID-19: Policy responses across Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pág. 8.

<sup>98</sup> Contudo, em setembro de 2020, não existia essa proibição nos regimes da Bélgica, Finlândia, Hungria, Irlanda e Suécia. Na Alemanha também não existia, mas os acordos coletivos instituíam-na. Cfr. Eurofound. (2021). *Living, working and COVID-19. COVID-19 series*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 6. Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/pt/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>.

<sup>99</sup> Weber, T. (2021). *Employment and labour markets: Two worlds of income support during COVID-19*. Eurofound (09-02-2021). Disponível em <https://www.eurofound.europa.eu/pt/publications/blog/two-worlds-of-income-support-during-covid-19>.

### Anexo III. Desenvolvimento dos pontos do Relatório

Quadro I. Medidas excecionais e temporárias para proteção de postos de trabalho

Medidas	Características
<b>Lay-off “simplificado”</b>	Apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho, com ou sem formação, em caso de redução temporária do período normal de trabalho ou da suspensão do contrato de trabalho.
<b>Apoio extraordinário de à formação profissional</b>	Uma alternativa ao <i>lay-off</i> “simplificado”, em que o IEFP concede um apoio extraordinário por trabalhador em formação parcial.
<b>Isenção contributiva (TSU empresas)</b>	Para as entidades que beneficiam das medidas de apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho e do plano extraordinário de formação e enquanto as mesmas durarem.
<b>Apoio extraordinário a trabalhadores independentes e sócios-gerentes</b>	Apoio financeiro concedido aos indivíduos cuja atividade profissional foi interrompida ou que registaram uma quebra de pelo menos 40% na faturação em relação ao período de referência.
<b>Apoio extraordinário à retoma da atividade empresarial</b>	Apoio financeiro por trabalhador, para relançamento da atividade empresarial.

Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual, Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho (PESS), Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho e Portaria n.º 170-A/2020, de 13 de julho, Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, e Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua versão atual.

Quadro II. Principais alterações legislativas ao regime do *lay-off* “simplificado”

Em vigor desde	Alterações
14 de abril	Permitiu-se que o trabalhador colocado em situação <i>lay-off</i> “simplificado” pudesse exercer uma atividade remunerada fora da empresa sem ver a sua compensação retributiva diminuída, caso a atividade exercida fosse nas áreas do apoio social, saúde, produção alimentar, logística e distribuição <sup>100</sup> .
2 de maio	Ao contrário do <i>lay-off</i> “tradicional”, deixou-se de se sancionar como incumprimento a renovação de contrato de trabalho relativo a posto de trabalho passível de ser assegurado por trabalhador em situação de redução ou suspensão do contrato de trabalho <sup>101</sup> . Autorizou-se as empresas cujos estabelecimentos deixaram de estar sujeitos ao dever de encerramento a continuar a aceder ao apoio, desde que retomassem a atividade no prazo de 8 dias, entre outras condições <sup>102 103</sup> .
20 de junho	Criou-se um complemento de estabilização, cujo valor varia entre os 100€ a os 351€, a atribuir aos trabalhadores abrangidos pelo <i>lay-off</i> “simplificado” entre os meses de abril e junho, que viram a seu rendimento diminuído face ao valor da sua remuneração base de fevereiro <sup>104 105</sup> . Autorizou-se as EE que recorreram ao <i>lay-off</i> “simplificado” a poderem aceder imediatamente ao <i>lay-off</i> “tradicional” <sup>106 107</sup> . Prorrogou-se a medida até 30 de setembro, relativamente às EE que ainda não haviam beneficiado da medida e que apresentassem os seus requerimentos iniciais com efeitos até 30 de junho de 2020, podendo estes serem prorrogados até 3 meses <sup>108</sup> . Consentiu-se que as empresas que já tivessem atingido o limite de renovações do apoio até 30 de junho de 2020, pudessem ainda beneficiar de uma prorrogação desse apoio até 31 de julho de 2020 <sup>109</sup> . A medida continuou válida para as empresas e estabelecimentos sujeitos ao dever de encerramento por decisão legislativa ou administrativa no âmbito da pandemia. Estas EE continuam a poder aceder ou manter o direito ao apoio <sup>110</sup> .

Fonte: Elaboração própria, com base nos diplomas referidos nas notas de rodapé.

Obs: Para mais desenvolvimentos *vide* Ponto 7 do Relatório Intercalar n.º 1/2021 -OAC.

<sup>100</sup> Cfr. artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão introduzida pelo artigo 4.º, Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril.

<sup>101</sup> Cfr. artigo 25-Cº, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na versão introduzida pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 2 de maio; e artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual, e artigo 303.º, n.º 1, alínea e), parte final, do CT.

<sup>102</sup> A SS veio esclarecer, a 15 de maio, que as entidades podiam manter o apoio se cumprissem dois requisitos: por um lado, teriam de retomar a atividade no prazo estipulado, assegurada por pelo menos um trabalhador; por outro, deveriam cumprir uma das duas outras condições de crise empresarial pela COVID-19, ou seja, estarem em paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento, resultante da interrupção das cadeias de abastecimentos globais, ou, suspensão ou cancelamento de encomendas, ou terem tido uma quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação, em relação ao período de referência. Cfr. Segurança Social (2020). Medida Extraordinária de Apoio à Manutenção dos Contratos de Trabalho (*Lay-off*) – Manutenção e Prorrogação.

<sup>103</sup> Cfr. artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na versão introduzida pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 2 de maio.

<sup>104</sup> Para ser elegível o trabalhador devia ter tido em fevereiro de 2020 uma remuneração base igual ou inferior a duas vezes a Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG), além de ter sido abrangido pela medida pelo menos um mês civil completo, entre abril e junho. O complemento a pagar corresponde à diferença entre a remuneração base de fevereiro e a do mês civil completo em que o trabalhador abrangido pelo *lay-off* “simplificado” recebeu o menor valor, com o limite mínimo de 100€ e máximo de 351€. Posteriormente, substituiu-se o critério de um mês civil completo por 30 dias seguidos.

<sup>105</sup> Cfr. artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho, alterado por: Decreto-Lei n.º 98/2020, de 18 de novembro, Decreto-Lei n.º 58-A/2020, de 14 de agosto, e Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho.

<sup>106</sup> Note-se que no *lay-off* “tradicional”, a empresa não pode voltar a recorrer a este mecanismo, sem ter “(...) decorrido um período de tempo equivalente a metade do período anteriormente utilizado (...)”, salvo acordo com os trabalhadores, Cfr. artigo 298.º-A, do CT.

<sup>107</sup> Cfr. artigo 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 98/2020, de 18 de novembro, Decreto-Lei n.º 58-A/2020, de 14 de agosto, e Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho.

<sup>108</sup> Cfr. artigo 20.º, n.º 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, na versão introduzida pelo artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>109</sup> Cfr. artigo 20.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, na versão introduzida pelo artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>110</sup> Cfr. artigo 20.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, na versão introduzida pelo artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

AS

Quadro III. Comparação do *lay-off* “simplificado” com o Apoio à Retoma, até 31-12-2020

Medidas		<i>Lay-off</i> “simplificado”	Apoio à Retoma	
<b>Base legal</b>		Decreto-lei n.º 10-G/2020, de 26 de março	Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho	
<b>Destinatários</b>		EE e seus trabalhadores	EE e seus trabalhadores	
<b>Condições de elegibilidade</b>	<b>Situação de crise empresarial</b>	Encerramento por determinação pública	Quebra $\geq$ 40% da faturação (25%, desde outubro)	
		Paragem da atividade (até junho, para requerimento inicial)	Limitação à atividade por decisão do Governo (desde dezembro)	
	Quebra $\geq$ 40% da faturação (até junho, para requerimento inicial)			
<b>Situação contributiva e fiscal regularizada</b>		Sim	Sim	
<b>Comunicação aos trabalhadores</b>		Mera comunicação escrita	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Audição dos delegados sindicais e/ou comissões de trabalhadores, e</li> <li>▪ Comunicação escrita aos trabalhadores</li> </ul>	
<b>Suspensão do Contrato de trabalho</b>		Sim	Não	
<b>Redução do PNT</b>		Sim	Sim	
<b>Limites máximos da redução do PNT</b>		Sem limites	40% a 70%, consoante mês e quebra de faturação (até 100%, desde outubro)	
<b>Retribuição do trabalhador</b>		Garante no mínimo 2/3 da remuneração normal ilíquida, até 3 RMMG	Horas trabalhadas: Horas não trabalhadas	Retribuição normal; Compensação retributiva: 2/3 a 4/5 remuneração normal ilíquida, até 3 RMMG
<b>Apoio da SS ao empregador</b>		70% da retribuição paga	Compensação retributiva Retribuição	70% a 100%, consoante % de redução do PNT 35%, se quebra $\geq$ 75% da faturação
<b>Isenção de contribuições</b>		100%	De 0 a 100%, consoante tipo de empresa e mês	
<b>Proibição de despedimentos</b>		Durante e 60 dias depois	Durante e 60 dias depois	

Fonte: Elaboração própria, com base nos Decretos-Lei respetivos.

Quadro IV. Regime legal e distinção entre *lay-off* tradicional e *lay-off* “simplificado”

Características		<i>Lay-off</i> tradicional	<i>Lay-off</i> “simplificado”
<b>Base legal</b>		Artigo 298.º e seguintes do Código do Trabalho	Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual
<b>Objeto</b>		Redução do período normal do trabalho ou suspensão do contrato de trabalho	
<b>Procedimento</b>		Compreende várias etapas	Mais flexível e com processo agilizado
<b>Negociação com os trabalhadores</b>		Obrigatória	Dispensada, basta mera comunicação escrita
<b>Condições de elegibilidade</b>	<b>Motivos</b>	Motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos, catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa	Crise empresarial Encerramento por determinação pública Paragem da atividade Quebra $\geq$ 40% da faturação
	<b>Situação contributiva e tributária regularizada</b>	Sim	Sim, no entanto, até 30/04/2020 não relevam as dívidas constituídas durante o mês de março de 2020
<b>Duração</b>		6 meses a 1 ano, consoante motivo Prorrogável até o máximo de 6 meses	1 mês Prorrogável até 3 meses Com exceções
<b>Compensação retributiva</b>		2/3 da retribuição base ilíquida, com financiamento de 70% pela SS	
<b>Dispensa das contribuições à SS do empregador</b>		Não	Sim
<b>Obrigações</b>	<b>Obrigações de não despedir - Abrangência</b>	Apenas os trabalhadores abrangidos pela medida	Totalidade dos trabalhadores
	<b>Obrigações de não despedir - Duração</b>	Durante o apoio e 60 ou 30 dias após, consoante duração do apoio	Durante o apoio e 60 dias após o período do apoio
	<b>Renovação de contratos a termo</b>	Vedado	Permitido

Fonte: Relatório n.º 1/2021 – OAC – 2.ª Secção.



Quadro V. Adesão ao *lay-off* “simplificado” por setor de atividade

Sector atividade - CAE	EE	Pedidos	N.º Trabalhadores	Montante
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	667	1 651	7 489	2 620 839 €
Indústrias extractivas	56	129	1 551	563 100 €
Indústrias transformadoras	10 596	27 221	538 894	1 674 713 342 €
Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	25	65	366	139 771 €
Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos	226	539	2 675	911 999 €
Construção	3 313	7 121	44 138	16 864 604 €
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	23 081	57 131	405 856	1 346 852 290 €
Transportes e armazenagem	5 951	16 431	142 189	57 527 359 €
Alojamento, restauração e similares	24 725	77 151	559 855	1 932 266 914 €
Atividades de informação e de comunicação	1 220	3 412	24 334	8 386 174 €
Atividades financeiras e de seguros	277	665	4 812	1 656 646 €
Atividades imobiliárias	1 924	4 997	14 929	5 846 724 €
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	4 596	12 210	62 790	22 470 545 €
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	3 274	10 504	116 701	40 297 093 €
Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória	38	101	815	318 346 €
Educação	2 690	7 901	54 366	19 968 144 €
Atividades de saúde humana e apoio social	7 374	18 416	101 866	37 000 091 €
Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	4 007	11 649	54 638	21 773 279 €
Outras Atividades de serviços	5 006	12 549	52 896	18 560 955 €
Ativ. famílias empregadoras de pessoal doméstico	1	2	2	889 €
Desconhecido	5 180	13 014	22 991	7 852 851 €
<b>Total</b>	<b>104 227</b>	<b>282 859</b>	<b>2 214 153</b>	<b>758 182 958,8 €</b>

Fonte: Elaboração própria com base na informação do ISS de 27 de abril de 2021.

Quadro VI. Adesão ao *lay-off* “simplificado” por distrito

Distrito	EE	%	Pedidos pagos	%	Montante	%	Trabalhadores abrangidos	%
Aveiro	7 231	6,9%	19 037	6,7%	51 367 352 €	6,8%	159 788	7,2%
Beja	1 006	1,0%	2 394	0,8%	3 470 466 €	0,5%	9 612	0,4%
Braga	10 642	10,2%	28 596	10,0%	73 742 871 €	9,7%	231 028	10,4%
Bragança	1 203	1,2%	2 933	1,0%	3 868 705 €	0,5%	10 861	0,5%
Castelo branco	1 442	1,4%	3 645	1,3%	8 002 740 €	1,1%	25 682	1,2%
Coimbra	3 766	3,6%	9 769	3,4%	22 404 164 €	3,0%	66 866	3,0%
Évora	1 304	1,3%	3 503	1,2%	6 440 456 €	0,8%	21 953	1,0%
Faro	6 926	6,6%	20 082	7,0%	45 021 245 €	5,9%	123 985	5,6%
Guarda	1 310	1,3%	3 386	1,2%	5 715 196 €	0,8%	15 474	0,7%
Leiria	5 084	4,9%	13 307	4,7%	27 916 859 €	3,7%	82 144	3,7%
Lisboa	25 587	24,5%	73 949	26,0%	268 056 085 €	35,4%	748 337	33,8%
Portalegre	730	0,7%	1 909	0,7%	3 129 022 €	0,4%	8 813	0,4%
Porto	20 883	20,0%	58 021	20,4%	147 981 192 €	19,5%	445 555	20,1%
Santarém	3 419	3,3%	8 613	3,0%	17 275 164 €	2,3%	48 624	2,2%
Setúbal	6 133	5,9%	16 118	5,7%	32 794 353 €	4,3%	98 765	4,5%
Viana do Castelo	2 505	2,4%	6 664	2,3%	16 059 677 €	2,1%	46 885	2,1%
Vila Real	1 963	1,9%	5 092	1,8%	7 337 599 €	1,0%	20 197	0,9%
Viseu	3 058	2,9%	7 825	2,7%	16 831 282 €	2,2%	48 685	2,2%
Morada estrangeira	32	0,0%	79	0,0%	763 975 €	0,1%	888	0,0%
Desconhecido	3	0,0%	6	0,0%	4 557 €	0,0%	11	0,0%
<b>Total</b>	<b>104 227</b>	<b>100,0%</b>	<b>284 928</b>	<b>100,0%</b>	<b>758 182 959 €</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 214 153</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria com base na informação do ISS de 27 de abril de 2021.

Quadro VII. PGRME - *Lay-off* "simplificado" - Pontos críticos de controlo e indicadores

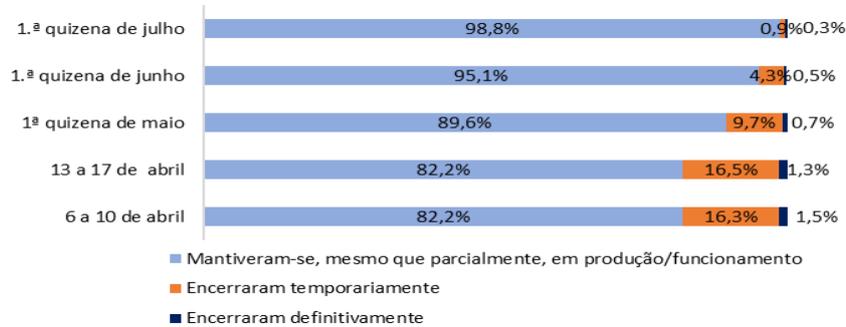
Pontos críticos de controlo	Indicador/Medida
1. Comprovar quebra de faturação e evidências de estrangulamentos no abastecimento previstas na lei.	% de EE em não se comprovou quebra da faturação ou não se evidenciaram os estrangulamentos no abastecimento.
2. Comprovar que as EE que solicitaram o apoio ao abrigo do encerramento obrigatório podiam fazê-lo com base nos CAE previstos nos decretos n.º 2-A/2020, n.º 2-B/2020 e n.º 2-C/2020.	% de EE que solicitaram apoio ao abrigo do encerramento obrigatório cujo CAE não se encontra legalmente previsto.
3. Certificar que o empregador não despediu os trabalhadores durante os períodos em que é beneficiário de apoios, quer nos 60 dias seguintes.	% de EE que despediram trabalhadores durante os períodos em que beneficiam de apoios e nos 60 dias seguintes.
4. Verificar o cumprimento das obrigações retributivas devidas aos trabalhadores.	% de EE com incumprimento das obrigações retributivas devidas ao trabalhador.
5. Verificar o cumprimento das obrigações legais, fiscais ou contributivas.	% de EE com incumprimento das obrigações legais, fiscais ou contributivas.
6. Verificar a existência de distribuição de lucros durante a vigência das obrigações decorrentes da concessão do incentivo, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta.	% de EE que apresentam lucros durante a vigência das obrigações decorrentes da concessão do incentivo.
7. Verificar a existência de prestação de trabalho à própria EE por trabalhador abrangido pela medida de apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho na modalidade de suspensão do contrato, ou para lá do horário estabelecido, na modalidade de redução temporária do período normal de trabalho.	% de EE com trabalhadores em prestação de trabalho durante o período em que os mesmos se encontram abrangidos pela medida.
8. Verificar se o apoio é usado pelo empregador para outros fins para além das retribuições.	% de EE que usaram o apoio para fim diverso da retribuição.
9. Comprovar que o trabalhador não acumula isenção de pagamento de contribuições associada ao <i>Lay-off</i> em períodos sobrepostos com ITPT, pensões (*).	% de trabalhadores com sobreposição de apoios extraordinários com ITPT e pensões.

(\*) No âmbito da isenção de pagamento de contribuições associada ao *lay-off* "simplificado"

Fonte: Elaboração própria, adaptado de ISS - Plano de Gestão de Riscos associados às Medidas Excecionais COVID-19.

AS

Gráfico I. Impactos na laboração das empresas



Fonte: Elaboração própria baseada no Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 realizado pelo INE e Banco de Portugal.

Quadro VIII. Diferenças no reporte da informação sobre o *lay-off* "simplificado"

Lay-off "simplificado" - 2020 - Portugal (continente e regiões autónomas)	Ficheiro "ISS_Layoff_Layout_Pedido_1_20210318.xlsba", facultado pelo ISS a 27/04/2021	Informação fornecida pelo IGFSS, em 24/05/2021, para o PCGE	Síntese da Execução Orçamental - DGO - dezembro 2020 -	Estatísticas da Segurança Social - setembro 2021 -	Estatísticas da Segurança Social - dezembro 2021 -
Valor pago em 2020 (M€)	800,6	823,2	823,2	825,6	825,7
Trabalhadores abrangidos c/ apoio pago	850 559	896 641	nd	862 787	862 894
Entidades empregadoras aderentes	108 885	109 761	nd	109 698	109 703

Fonte: Elaboração própria, com base na informação facultada pelo ISS a 27 de abril de 2021, informação facultada pelo IGFSS, no âmbito dos trabalhos de preparação do PCGE, a 24/05/2021, SEO de dezembro de 2020 da DGO e Estatísticas da Segurança Social - situação da base de dados a setembro e dezembro de 2021.

## Anexo IV. Respostas remetidas em sede de contraditório



Para Conhecimento  
Exma. Senhora  
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a  
Ministra do Trabalho, Solidariedade e  
Segurança Social

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050 - 189 - LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	OFÍCIO
DA V - UAT.2 PROC. N.º 5/2021 - AUDIT	25/11/2021	ENT. 14881/2021 PROC. N.º 110-21/5025	6913/2021 - 13-12-2021

**ASSUNTO:** Auditoria ao *Lay-off* “simplificado” e ao “apoio à retoma” em 2020

Na sequência da correspondência acima referenciada, de 25 de novembro p.p., encarrega-me o Senhor Secretário de Estado da Segurança Social, ao abrigo da competência que lhe foi delegada pelo Despacho n.º 892/2020, de 14 de janeiro, de transmitir as seguintes observações a respeito das Recomendações dirigidas à Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

***“Promover a avaliação da implementação da medida do Lay-off “simplificado”, quantificando os seus impactos nas dimensões económico-sociais e nas Finanças Públicas.”***

A medida do lay-off “simplificado” foi iniciada em março de 2020, tendo-se prolongado no ano corrente. A nível quantitativo, a medida tem sido acompanhada mensalmente nas estatísticas que são publicadas no site da segurança social, assim como as restantes medidas extraordinárias no âmbito da Covid-19. O impacto na dimensão económico-social e nas finanças públicas deverá ser avaliado oportunamente.

***“Diligenciar pela boa execução dos investimentos previstos no Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal para a transição digital da Segurança Social, com vista à melhoria dos sistemas de informação, à reorganização de processos e a suprir atuais insuficiências de informação imprescindível para a execução e avaliação da eficácia e do impacto de políticas públicas na área da Segurança Social.”***

O Plano de Recuperação e Resiliência, especificamente a componente C17 0i3, designada por transição digital da Segurança Social, desenvolve-se em 5 eixos:

- 1) Reorganização da conceção do sistema de Segurança Social e modernização do Sistema de Informação da Segurança Social, através da simplificação, desmaterialização e automatização de processos;
- 2) Desenvolvimento e implementação de um novo modelo de relacionamento (Visão 360º) que agilize e integre numa lógica omnicanal os variados canais de interação do cidadão e da empresa com a Segurança Social, com recurso a tecnologias emergentes;
- 3) Reformulação e adaptação do posto de trabalho (Posto de trabalho 21);
- 4) Implementação de soluções de infraestrutura e suporte aos sistemas da Segurança Social, baseados em soluções *Cloud*;
- 5) Reengenharia de processos e qualificação dos profissionais para os adaptar às transformações preconizadas

Este projeto revela-se de grande importância estratégica, o que levou à contratação de uma entidade externa para a construção de um plano objetivo e pragmático que integra e relaciona todos os eixos, garantindo que a Segurança Social posiciona a sua oferta de serviços nos seus clientes, cidadãos e empresas, de uma forma digital, interoperável, inclusiva, acessível, aberta e transparente.

Em suma, foram já assinados os contratos com a Estrutura de Missão Recuperar Portugal, foram lançados os concursos para recrutamento no âmbito do DL n.º 53-B/2021 de 23 de junho, encontrando-se de momento, a Segurança Social a cumprir os *targets* e *milestones* contratualizados com a Comissão Europeia.

Ficamos ao dispor para os esclarecimentos adicionais que tenham por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



Paulo Teixeira

Chefe do Gabinete  
em regime de substituição

**Exmo. Senhor**  
**Diretor Geral**  
**Dr. Fernando Oliveira Silva**  
**Tribunal de Contas**  
**Avenida da República, 65**  
**1050-189 Lisboa**

**Assunto:** Auditoria ao *Lay-Off* “simplificado” e ao Apoio à Retoma 2020

Em resposta ao V/ ofício com a referência DA V – UAT.2 – Processo n.º 5/2021 – Audit, informa-se que percorridos os passos apontados pelo Tribunal de Contas no Relatório, retira-se que a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) cumpriu, dentro das suas atribuições, os processos que lhe competiam nos tempo e espaço adequados quanto à articulação efetuada no período em análise não sendo nesta data mais comentários a aditar.

Contudo, considerando as Recomendações à Senhora Inspetora-Geral da ACT e ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. de *“Instituir procedimentos de controlo nos circuitos de comunicação entre as duas entidades, de modo a assegurar a integridade da informação, designadamente das participações, e a normalização dos procedimentos de comunicação, registo e tratamento dessa informação nos respetivos serviços desconcentrados”* no Relato da Auditoria *Lay-Off* “simplificado” e ao “apoio à retoma” em 2020 no âmbito da pandemia por COVID-19, tomámos a devida nota e podemos adiantar o seguinte:

A ACT está a trabalhar e tem prevista a implementação de um plano de evolução e capacitação tecnológico, já no próximo ano de 2022. Com este plano visamos caminhar para uma substancial revisão de práticas, metodologias e processos de trabalho, nomeadamente no que se refere a recolha e tratamento de informação, bem como interoperabilidade de sistemas com outras entidades publicas, nomeadamente com a Segurança Social.

Pretende-se desenvolver processos e sistemas de informação preditivos, que explorem um conjunto mais diversificado de fontes de dados, recorrendo a algoritmia e inteligência artificial que permita uma melhor interação e análise dos mesmos.

O novo sistema a ser estabelecido através de canais eletrónicos, permitirá uma maior amplitude de informação e da capacidade para o seu tratamento, que deverá ser automática sempre que possível e contribuir para a execução de rotinas de deteção de não cumprimento de obrigações laborais.

Deseja-se igualmente com esta interface a instantaneidade da ação e da informação, eliminando tempos entre procedimentos, registos e comunicações, sem que a atualidade ceda à fiabilidade.

Concretizar-se-á, também assim, a desmaterialização dos processos inspetivos com vista ao incremento da respetiva eficácia e eficiência do controlo do cumprimento das obrigações laborais.

Naturalmente, conseguiremos o pretendido com a necessária observância de requisitos e procedimentos legais relativos à proteção de dados, bem como a adequada dotação orçamental para o efeito.

Ao dispor.

Com os meus cumprimentos,

A Inspectora-Geral em regime de suplência,

**Maria Fernanda  
Ferreira Campos** Assinado de forma digital  
por Maria Fernanda Ferreira  
Campos  
Dados: 2021.12.10 19:02:08 Z



Exmo Senhor  
Presidente do Tribunal de Contas  
Av da República, 65  
1050-189 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA V - UAT.2 Proc n.º 5/2021 Audit		GAQGR - 51/2021	

Assunto: **Auditoria ao layoff "simplificado" ao "apoio à retoma" em 2020**

Em resposta ao v/ ofício n.º 42324/2021, de 25.11, com a referência DA V – UAT.2 – proc. n.º 5/2021 Audit – Auditoria ao lay-off “simplificado” e ao “apoio à retoma” em 2020, apresentam-se as alegações sobre o relato elaborado, nos seguintes termos:

**1. Ponto 10 do relatório (cf. página 9):**

**ISS, I.P - Refere-se que "A auditoria não incluiu a verificação da conformidade legal dos apoios atribuídos, matéria a ser acompanhada, em sede de controlo interno, por uma Equipa de Projeto para a Gestão do Risco, criada para o efeito no Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS)".**

Importa esclarecer que a Equipa de Projeto referida tinha vários objetivos, entre os quais não se encontrava prevista a verificação da conformidade legal dos apoios atribuídos, mas sim o acompanhamento e controlo específico dos apoios extraordinários de proteção e apoio ao emprego atribuídos no âmbito da pandemia Covid 19, decorrente da análise de dados e indicadores de risco, conforme decorre da Deliberação n.º 173/202, de 24.09.2020 do Conselho Diretivo deste Instituto.

**2. Ponto 12 "INTRODUÇÃO" (cf. página 9 e 10):**

**ISS, I.P - Quanto à divergência da despesa com layoff simplificado e apoio à retoma, entre DGO, MTSSS e ISS IP, cumpre esclarecer que os referidos processos podem sofrer alterações ao longo do tempo, por pedido expresso da EE ou retificação por parte dos serviços de segurança social (ex: desistência, validação pelos serviços) fazendo com que os dados estejam em constante alteração, pelo que não podem ser comparados dados que são extraídos em momentos distintos.**



CONSELHO DIRETIVO

**3. Ponto 24 II “OBSERVAÇÕES” (cf. página 17) “Ao nível do financiamento, existir um apoio financeiro maior para as empresas com maior quebra de faturação. Porém, nota-se que esse apoio continuou a ser atribuído sem se analisar a situação económico-financeira das empresas, aumentando assim o risco de se estar a financiar empresas sem viabilidade.”**

ISS, I.P - Tal situação decorre de opção expressa do legislador, na medida que a concessão do apoio deriva apenas de quebra de faturação, prevista na lei e posteriormente conferida pela AT.

**4. Ponto 40 (cf. página 24 e 25) “Na adesão não era requerida a indicação do CAE da EE, dado que o mesmo já constava das bases de dados da SS. Porém, o exame realizado permitiu identificar 13.871 pedidos de adesão válidos sem registo do CAE da EE beneficiária do apoio<sup>72</sup>, o que revela omissões relevantes na base de dados da SS.”**

ISS, I.P - Informa-se que quanto aos pedidos válidos sem registo de CAE da EE, a segurança social não dispõe de toda a informação relevante relativa aos CAE, para poder tomar uma decisão tendo por base essa informação, podendo ser posteriormente sujeitas a fiscalização.

Em 6/10/2021 o II, I.P começou a receber os CAE principais e secundários das PC, no âmbito do SICAE (AT, Justiça e INE). Para validação do CAE no registo do pedido de layoff, o II, I.P vai ter de desenvolver os webservices necessários para que layoff possa articular com IDQ de modo a fazer a validação. Os requisitos irão ser definidos, para o II, I.P para avançar com os trabalhos.

**5. (cf. página 25) “Também não foi registado no sistema a data de entrega dos pedidos de adesão<sup>74</sup> impossibilitando assim o cálculo do prazo médio de pagamento<sup>75</sup> e de outros indicadores de execução financeira imprescindíveis para avaliar a efetividade e o impacto da medida.”**

ISS, I.P - Atualmente este constrangimento foi ultrapassado, dado que os pedidos de apoios são registados pela EE.

**6. Ponto 44, do relatório (cf. página 26):**

ISS, I.P: Importa esclarecer que a informação do Tribunal de Contas reporta à data da recolha de informação junto do ISS, I.P, uma vez que, nesta data, já foi possível a análise de outros indicadores constantes do Plano de Gestão de Risco para as medidas Covid.

**7. Relativamente à Recomendação dirigida à Inspectora-Geral da Autoridade para as Condições do Trabalho e ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., “Instituir procedimentos de controlo nos circuitos de comunicação entre as duas entidades, de modo a assegurar a integridade da informação, designadamente das participações, e a normalização dos procedimentos de comunicação, registo e tratamento dessa informação nos respetivos serviços desconcentrados.”**

ISS, I.P: Encontram-se em curso diligências para normalizar procedimentos de comunicação, registo e tratamento dessa informação nos respetivos serviços desconcentrados das duas entidades.

**8. Quanto às Recomendações direcionadas ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.:**

**8.1 - “Assegurar a efetividade dos controlos nos processos de adesão a apoios, por forma a minimizar o risco subjacente à sua atribuição indevida, seja por erro ou fraude e dos mecanismos de deteção e correção de irregularidades.”**

ISS, I.P: Para além das validações efetuadas aquando da submissão dos pedidos na SSD (tais como verificação da situação contributiva perante a seg. social e verificação da situação tributária), estão também implementadas as seguintes verificações (ex ante) que impedem a submissão de pedidos irregulares:

- Sobreposição com outros benefícios (Ex: validação da acumulação com outros subsídios, tais como o subsídio de doença e/ou parentalidade);
- Preenchimento indevido do ficheiro de trabalhadores (Ex: datas de início e fim de layoff não coincidentes com as datas indicadas pela EE; NISS de trabalhador sem qualificação ativa na EE; etc.);
- Verificação sobre se a entidade requerente é entidade pública (exclusão das entidades públicas empresariais com a designação E.P.E. do âmbito de aplicação do DL 10-G/2020, de 26/03 e do DL 46-A/2020, de 30/07);
- Verificação sobre a regularidade da situação contributiva na sua vertente declarativa (verificação de falta de entrega de declarações de remunerações pela EE);

**8.2 - “Diligenciar pelo apuramento e cobrança dos montantes correspondentes à devolução dos apoios atribuídos por via do regime de layoff “simplificado” associados às irregularidades. “**

ISS, I.P: Quanto ao apuramento dos montantes referidos, ele é efetuado tanto automaticamente como a posteriori por deteção dos serviços (serviços de fiscalização do ISS IP e ACT).

Relativamente à respetiva cobrança: os apoios indevidamente pagos estão sujeitos ao regime jurídico da

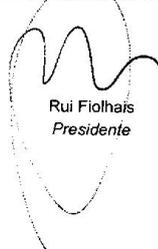


CONSELHO DIRETIVO

restituição das prestações indevidamente pagas previsto no DL 133/88, 20/04, na redação atual, razão pela qual estão a ser emitidas as competentes notas de reposição e a ser efetuadas as devidas compensações sempre que necessário.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo



Rui Fiolhais  
*Presidente*