

- COVID-19 -  
Implementação do *lay-off*  
“simplificado” durante a  
pandemia

Relatório Intercalar

Relatório n.º 1/2021 - OAC  
2.ª Secção



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



**Processo n.º 6/2020 – OAC**

**- COVID-19 -**  
**Implementação do *lay-off* “simplificado” durante a**  
**pandemia**

**Relatório**

**Janeiro de 2021**



TRIBUNAL DE  
CONTAS



## ÍNDICE GERAL

---

ÍNDICE DE QUADROS .....	2
ÍNDICE DE FIGURAS .....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS .....	4
<b>SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>5</b>
<b>I. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVO .....	8
2. SÍNTESE METODOLÓGICA .....	8
3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	8
4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	9
<b>II. ENQUADRAMENTO.....</b>	<b>10</b>
5. MEDIDAS EXCECIONAIS E TEMPORÁRIAS.....	10
6. PRINCÍPIOS ORIENTADORES PARA A GESTÃO DE EMERGÊNCIAS .....	11
<b>III. OBSERVAÇÕES.....</b>	<b>13</b>
7. <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” .....	13
7.1. <i>ELEGIBILIDADE: MEDIDA CLARA E FLEXÍVEL, MAS NEM TODAS AS SITUAÇÕES FORAM ACAUTELADAS</i> .....	13
7.2. <i>OPERACIONALIZAÇÃO: MEDIDA FACILMENTE ACESSÍVEL, MAS COM ATRASO NO PROCESSO DE VALIDAÇÃO</i> .....	16
7.3. <i>BENEFICIÁRIOS: MAIS DE 800 MIL TRABALHADORES ABRANGIDOS; INFORMAÇÃO INCOMPLETA CONDICIONA AVALIAÇÃO</i> .....	18
7.4. <i>FINANCIAMENTO: A MEDIDA QUE MAIS RECURSOS ABSORVEU NO 1.º SEMESTRE</i> .....	20
7.5. <i>CONTROLO E FISCALIZAÇÃO: 66 MIL TRABALHADORES ABRANGIDOS POR AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO</i> .....	22
7.6. <i>COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS: MEDIDA DE APLICAÇÃO GENERALIZADA, MAS COM DIFERENÇAS</i> .....	23
8. FACTOS SUPERVENIENTES .....	25
<b>IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>26</b>
<b>V. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>26</b>
<b>VI. DECISÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>28</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

---

QUADRO 1. MEDIDAS EXCECIONAIS E TEMPORÁRIAS PARA PROTEÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO .....	10
QUADRO 2. REGIME LEGAL E DISTINÇÃO ENTRE <i>LAY-OFF</i> “TRADICIONAL” E “SIMPLIFICADO” .....	13
QUADRO 3. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA COM O <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” POR ENTIDADE .....	21
QUADRO 4. <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” - PERDA DE RECEITA EM CONTRIBUIÇÕES .....	21
QUADRO 5. PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA ACT EM AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” .....	22
QUADRO 6. MEDIDAS SEMELHANTES AO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” EM ESPANHA, FRANÇA E REINO UNIDO.....	23

## ÍNDICE DE FIGURAS

---

FIGURA 1. TIPOS DE SITUAÇÃO DE CRISE EMPRESARIAL.....	15
FIGURA 2. ENTIDADES PÚBLICAS RESPONSÁVEIS PELA OPERACIONALIZAÇÃO DO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO”.....	17
FIGURA 3. DESFASAMENTO TEMPORAL ENTRE OS PEDIDOS DE ADESÃO AO <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO” E A SUA VALIDAÇÃO	18
FIGURA 4. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS TRABALHADORES EM SITUAÇÃO DE <i>LAY-OFF</i> .....	20
FIGURA 5. SETORES DE ATIVIDADE COM MAIS TRABALHADORES EM <i>LAY-OFF</i> “SIMPLIFICADO”.....	20
FIGURA 6. LIMITES MÍNIMOS PARA ACESSO AO <i>LAY-OFF</i> POR QUEDA DO VOLUME DE NEGÓCIOS .....	24

## FICHA TÉCNICA

### COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

**Auditor-Coordenador**

José António Carpinteiro

**Auditor-Chefe**

Jorge Santos Silva

### EQUIPA DE AUDITORIA

Irene Silva Dâmaso

(Técnica Verificadora Superior)

Carlos Pessoa

(Técnico Superior)

Ricarda Faria Melo

(Técnica Verificadora Superior Estagiária)

## RELAÇÃO DE SIGLAS

<i>Siglas</i>	<i>Designação</i>
ACT	<i>Autoridade para as Condições do Trabalho</i>
CAE	<i>Código de Atividade Económica</i>
CE	<i>Comissão Europeia</i>
CT	<i>Código do Trabalho</i>
DGO	<i>Direção-Geral do Orçamento</i>
EE	<i>Entidade Empregadora</i>
EM	<i>Estado Membro da União Europeia</i>
FEAC	<i>Fundo Europeu de Auxílio ao Carenciado, que Substituiu o Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados.</i>
FMI	<i>Fundo Monetário Internacional</i>
FSE	<i>Fundo Social Europeu</i>
GEP-MTSSS	<i>Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social</i>
IAS	<i>Indexante dos Apoios Sociais</i>
IBAN	<i>Número Internacional de Conta Bancária</i>
IEFP	<i>Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP</i>
INE	<i>Instituto Nacional de Estatística</i>
ISS	<i>Instituto da Segurança Social, IP</i>
MF	<i>Ministério das Finanças</i>
MTSSS	<i>Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social</i>
NISS	<i>Número de Identificação de Segurança Social</i>
OE	<i>Orçamento do Estado</i>
PEES	<i>Programa de Estabilização Económica e Social</i>
PIB	<i>Produto Interno Bruto</i>
RMMG	<i>Remuneração Mínima Mensal Garantida</i>
SEO	<i>Síntese de Execução Orçamental</i>
SIF	<i>Sistema de Informação Financeira</i>
SS	<i>Segurança Social</i>
SURE	<i>Instrumento Europeu de Apoio Temporário Para Atenuar os Riscos de Desemprego Numa Situação de Emergência</i>
UE	<i>União Europeia</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>



## SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

### Sumário

O presente Relatório dá conta da primeira fase da ação de controlo à medida extraordinária de apoio à manutenção dos contratos de trabalho, *lay-off* “simplificado” que vigorou até 30 de junho de 2020, ao nível do seu desenho, implementação e impactos diretos, cuja apreciação será aprofundada em ações subsequentes. Do exame efetuado destacam-se as seguintes observações, que fundamentam as recomendações formuladas.

1. A 13 de março, o governo anunciou uma medida de apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho, em caso de redução temporária do período normal de trabalho ou da suspensão do contrato de trabalho, denominada por *lay-off* “simplificado”, configurada a partir do regime previsto no Código do Trabalho (vulgo *lay-off*), e adaptada aos requisitos exigidos pelo contexto de emergência, em particular ao nível do seu desenho, procedimentos de adesão e financiamento (Cfr. pontos 5 e 7.1).
2. O objetivo, de conceder, de forma rápida, apoio financeiro a entidades empregadoras e aos seus trabalhadores que em resultado da epidemia da COVID-19 se encontravam numa situação de crise empresarial, foi alcançado. De facto, todo este apoio foi operacionalizado desde 27 de março, ou seja, 2 semanas após o respetivo anúncio. Os trabalhadores receberam 2/3 da retribuição normal ilíquida, participada em 70% pela Segurança Social. As entidades empregadoras beneficiaram de isenção do pagamento das contribuições para a Segurança Social na parte que lhes respeita, e ficaram impedidas de cessar contratos de trabalho durante o período de adesão ao *lay-off* “simplificado” e nos 60 dias seguintes. (Cfr. ponto 7.1).
3. Incluíram-se como principais critérios de elegibilidade para obtenção do apoio ser uma entidade empregadora de natureza privada, com a situação regularizada perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária e em situação de crise empresarial devido à COVID 19, por: *i*) quebra da faturação em, pelo menos, 40% nos 30 dias anteriores ao pedido, face ao período de referência (mês homólogo ou dois últimos meses); *ii*) encerramento por ordem administrativa ou legal; *iii*) paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento resultante da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas (Cfr. ponto 7.1).
4. No desenho inicial da medida *lay-off* “simplificado”, privilegiou-se um apoio rápido e abrangente sem atender a características específicas dos setores de atividade e das entidades empregadoras, tendo os mecanismos de controlo sido aligeirados, com a fiscalização das condições de acesso a ser realizada *a posteriori* (Cfr. pontos 7.1 e 7.5).
5. Na maioria dos outros países europeus optou-se por abranger negócios com quedas de faturação inferiores a 30%. A retribuição ao trabalhador variou entre os 50% e os 100% do salário (Cfr. ponto 7.6).
6. O *lay-off* “simplificado” teve uma adesão expressiva já que até 30 de junho, foram recebidos 114.200 pedidos de adesão de entidades empregadoras. A medida permitiu apoiar, até essa data, 101.229 entidades empregadoras e 820.739 trabalhadores. Porém, a informação disponível não permitiu identificar os respetivos critérios de elegibilidade nem o número de entidades empregadoras/trabalhadores a quem foram recusados o apoio e o motivo da recusa. A maioria dos trabalhadores em *lay-off* pertence à indústria transformadora (22,3%) seguindo-se o “Comércio por grosso e a retalho; Reparação de veículos automóveis e motociclos” (17,9%), “Alojamento, restauração e similares” (17,1%) e “Atividades administrativas e dos serviços de apoio” (10,1%) (Cfr. ponto 7.3).

7. Os procedimentos, por serem claros e acessíveis, facilitaram a adesão à medida. Porém, verificaram-se atrasos na validação, tendo sido validados 79.899 dos pedidos das entidades empregadoras, com eventuais reflexos na celeridade do pagamento, pese embora o esforço de adaptação da Segurança Social, que mesmo sem reforço de meios, se reorganizou através do envolvimento de diversas entidades e departamentos e da criação de vários canais de comunicação, quer ao nível interno, quer ao nível dos utilizadores externos (*Cfr.* ponto 7.2).
8. Em 30 de junho de 2020, a despesa com o *lay-off* “simplificado” ascendeu a 629 M€. Acresce que, nessa data, a receita que o Estado deixou de arrecadar resultante das isenções temporárias do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo das entidades empregadoras que aderiram ao *lay-off* “simplificado”, foi de 258,2 M€ (*Cfr.* ponto 7.4).
9. A Autoridade para as Condições do Trabalho realizou 2.220 ações de fiscalização do *lay-off* “simplificado”, abrangendo 65.515 trabalhadores, tendo efetuado 103 participações, respeitantes a 1.429 trabalhadores, ao Instituto de Segurança Social, IP, para eventual cessação e restituição dos apoios atribuídos (*Cfr.* ponto 7.5).
10. Um dos riscos identificados na ação prende-se com a fiabilidade da informação de reporte. De facto, e pese embora se conheça o número de pedidos recebidos e validados, não se conhece a informação sobre os motivos de adesão das entidades empregadoras, número de prorrogações, prazos médios de deferimento e datas de pagamento, o que limita o acompanhamento, avaliação da execução e a identificação dos impactos do *lay-off* “simplificado”. A falta dessa informação e a sua não publicação periódica até ao final do ano 2020 prejudicou a transparência sobre a utilização dos recursos públicos disponibilizados.
11. Acresce que tal informação é tanto mais relevante quanto a evolução da pandemia vai exigindo respostas contínuas e auxílios específicos que serão tão mais eficazes à proteção dos empregos quanto mais o seu desenho e respetiva implementação for fundamentada pela informação que resulte da aplicação da medida que a antecedeu (*Cfr.* pontos 6 e 7.3).
12. Após 30 de junho foram anunciadas novas medidas, que serão aprofundadas em ações futuras:
  - a. **Em agosto de 2020**, foi criado o apoio extraordinário à retoma progressiva que sucedeu ao *lay-off* “simplificado”. Inicialmente, este apoio era acessível somente a empresas com quebra de faturação igual ou superior a 40%, tornando-se em outubro mais abrangente, ao baixar este limite para 25%. Igualmente, comporta vantagens pois, se no início a Segurança Social só financiava 70% da retribuição do trabalhador pelas horas não trabalhadas, salvo exceções, passou depois a financiar 100%, em determinados casos (*Cfr.* ponto 8).
  - b. **Em setembro de 2020**, o Instituto de Segurança Social, IP, criou uma equipa de projeto com o objetivo de acompanhar e controlar os apoios extraordinários de proteção e apoio ao emprego, atribuídos no âmbito da pandemia COVID-19. Este trabalho será crucial na monitorização destas medidas, particularmente identificando e atenuando os riscos inerentes a processos desta natureza (*Cfr.* ponto 8).
  - c. **Em janeiro de 2021**, as empresas obrigadas a encerrar voltaram a ter a possibilidade de aderir ao *lay-off* “simplificado”, desistindo, se for o caso, do período remanescente do apoio extraordinário à retoma progressiva. (*Cfr.* ponto 8).

## Recomendações

Atentas as observações da auditoria e tendo em particular atenção as medidas de apoio subsequentes, recomenda-se:

### À 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.
- ◆ Providenciar pela produção de informação fiável, completa e oportuna sobre o universo de beneficiários, incluindo dados físicos e financeiros.
- ◆ Promover a instituição de mecanismos de controlo que garantam a recolha e tratamento da informação necessária à respetiva monitorização, avaliação e publicitação.
- ◆ No desenho de futuros apoios à manutenção de postos de trabalho ponderar a definição de objetivos e critérios de adesão mais orientados e específicos, assegurando a prevenção do risco de exclusão dos que mais precisam.

### Ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP

- ◆ Diligenciar, em articulação com o Instituto de Informática, IP, pela implementação de procedimentos de controlo e validação da informação registada relativa à adesão ao *lay-off* “simplificado”, bem como à execução física e financeira da medida, por forma a permitir a sua adequada avaliação.
- ◆ Diligenciar pela produção e divulgação periódica de informação sobre indicadores de execução financeira da medida *lay-off* “simplificado”, critérios de elegibilidade e motivos de indeferimento.

## I. INTRODUÇÃO

### 1. Fundamento, âmbito e objetivo

13. O Tribunal de Contas redefiniu as prioridades do Plano de Ação para 2020, para acompanhar as medidas de resposta à crise gerada pela pandemia da COVID-19. Neste contexto, previu a realização de uma ação de controlo<sup>1</sup> relativa ao apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho, também conhecido por *lay-off* “simplificado”<sup>2</sup>.
14. O presente Relatório dá conta dos resultados preliminares da ação, focada na conceção, implementação, operacionalização e controlo do apoio pelas entidades públicas da área da Segurança Social envolvidas, reportados a 30 de junho de 2020.
15. Esta primeira ação de controlo não aprecia os montantes definitivos aplicados e os beneficiários abrangidos, nem os aspetos de conformidade legal e regulamentar dos apoios concedidos no âmbito do *lay-off* “simplificado”, de que se dará conta numa ação de controlo posterior.

### 2. Síntese metodológica

16. A ação foi realizada de acordo com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias adotados pelo Tribunal de Contas.
17. Além da informação recolhida junto das entidades do Ministério Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), foi também utilizada informação publicada por entidades internacionais, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a “*International Organization of Supreme Audit Institutions*” (INTOSAI), bem como a Instituição Superior de Controlo congénere do Reino Unido, o “National Audit Office” (NAO).

### 3. Condicionantes e limitações

18. Na execução dos trabalhos foram adotados meios não invasivos de recolha de evidência, nomeadamente através da utilização, sempre que possível, de dados publicamente disponíveis, no sentido de minimizar os constrangimentos operacionais que pudessem ser causados ao Instituto da Segurança Social, IP (ISS) diretamente envolvido na implementação e controlo da medida. Complementarmente, foi solicitada informação à Autoridade para as Condições no Trabalho (ACT).
19. O desenvolvimento dos trabalhos foi condicionado pelos impactos e restrições decorrentes da pandemia da COVID-19, notando-se, em particular, que a obtenção de esclarecimentos e informação junto do ISS revelou-se morosa, para além de não ter sido facultada toda a informação relevante solicitada, designadamente dados e indicadores de atividade e de execução financeira reportados a 30 de junho de 2020<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ação inscrita no Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas para 2020, aquando da sua alteração, em 14 de maio, em reunião do Plenário da 2ª Secção.

<sup>2</sup> A utilização da expressão *lay-off* no presente Relatório abrange a suspensão do contrato de trabalho ou a redução temporária do período normal do trabalho.

<sup>3</sup> Parte da informação solicitada através de mensagem de correio eletrónico de 24 de junho, designadamente a relativa às entidades da SS e aos recursos humanos afetos à operacionalização da medida, bem como aos mecanismos de controlo interno implementados, só foi remetida a 25 de setembro. Também não foi fornecida, aquando da notificação do relatório nem após a insistência a 6/1/2021.

#### 4. Exercício do contraditório

20. Nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto<sup>4</sup>, o relato de auditoria foi enviado aos seguintes responsáveis:
- Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - Inspetora-Geral da Autoridade para as Condições do Trabalho;
  - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP;
21. Os responsáveis notificados do relato de auditoria se pronunciaram sobre o conteúdo do mesmo, tendo as alegações apresentadas sido analisadas e 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.
22. As alegações apresentadas pelo Secretário de Estado da Segurança Social no âmbito das competências delegadas pela Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social incidiram sobre as recomendações formuladas dando conta das iniciativas adotadas e em curso no âmbito das mesmas.
23. A ACT apresenta informação atualizada sobre a intervenção inspetiva de controlo do cumprimento do *lay-off* “simplificado” realizada. Salienta ainda o seu contributo em matéria de informação, a trabalhadores e empregadores, das regras legais relativas às medidas de *lay-off*.
24. O ISS refere apenas que “(...) já se encontram implementados os procedimentos de controlo e validação da informação, em concreto no formulário online (...)”.

---

<sup>4</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

## II. ENQUADRAMENTO

### 5. Medidas excecionais e temporárias

25. A doença da COVID-19 atingiu a Europa no primeiro trimestre de 2020, tendo a economia europeia entrado em recessão, com a maior contração da produção desde a Segunda Guerra Mundial<sup>5</sup>. Previa-se para 2020 uma contração de 8,8% para a economia da área do euro.
26. Logo a 13 de março de 2020, em resposta aos impactos desta pandemia, o Estado Português anunciou um conjunto de **medidas excecionais e temporárias**, visando a proteção dos postos de trabalho e a mitigação de situações de crise empresarial, nos seguintes contextos<sup>6</sup>:
- Encerramento total ou parcial da empresa ou estabelecimento determinado ao abrigo do estado de emergência ou ao abrigo de medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19, anteriores ao estado de emergência ou ao abrigo das Leis de bases da Proteção Civil ou da Saúde<sup>7</sup>.
  - Paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento em resultado da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas.
  - Quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação, em relação ao período de referência (a média mensal dos dois meses anteriores a esse período ou o período homólogo do ano anterior, ou, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, a média desse período).
27. Neste contexto foi anunciado um pacote de diversas medidas direcionadas ao mercado de trabalho, sintetizadas no quadro seguinte.

Quadro 1. Medidas excecionais e temporárias para proteção de postos de trabalho

Medidas	Características
<b>Lay-off</b> “simplificado”	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 formação profissional</b>	Uma alternativa ao <i>lay-off</i> “simplificado”, onde o IEFP concede um apoio extraordinário por trabalhador em formação parcial.
<b>Isenção contributiva (TSU empresas)</b>	Para quem beneficiar 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.

<sup>5</sup> Fonte: Comissão Europeia (2020). *European Economic Forecast – Summer 2020*.

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

<sup>7</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 (Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual.). Por isso, as entidades devem “(...) preservar a informação relevante durante o período de três anos (...)” (Cfr. artigo 8.º, n.º 1, da Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril.). Além disto, a tramitação dos pedidos de apoio e respetivas prorrogações será feita de forma automatizada (Cfr. artigo 10.º, da Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril.).



Medidas	Características
Apoio extraordinário à retoma da atividade empresarial	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.

28. A primeira estimativa do custo das medidas de apoio à atividade económica foi apresentada, em abril de 2020, no **Programa de Estabilidade 2020**, que previu um impacto direto no saldo orçamental das Administrações Públicas de 2020 de 1.139,3 M€ (0,54% do PIB de 2019), sendo a medida o *lay-off* “simplificado” aquela com maior previsão de recursos públicos: 373,3 M€ mensais.

## 6. Princípios orientadores para a gestão de emergências

29. O desenho, implementação e monitorização de medidas de política pública em contexto de crises, tem sido matéria tratada por diversas entidades públicas e privadas<sup>8</sup>. O próprio TC, em junho de 2020, identificou riscos relativos à gestão de recursos públicos em contexto de emergência<sup>9</sup> tendo sublinhado a importância de garantir um equilíbrio entre uma resposta célere à pandemia e “(...) a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes ao uso dos recursos públicos”. No contexto da medida *lay-off* “simplificado” a que se reporta este Relatório, destacamos alguns dos princípios mais relevantes para a eficácia e eficiência da medida:

- a. A efetividade das medidas adotadas na gestão de crises depende de **normas legais claras e coerentes** que estabeleçam a identificação dos objetivos, os critérios, os procedimentos, os mecanismos de monitorização e de controlo e as medidas de prevenção de conflitos de interesses.
- b. A operacionalização da medida, requer a emissão de **orientações** para a uniformização da respetiva implementação e que seja assegurada a adequada parametrização dos sistemas de informação, reforçando-se a segurança das redes informática.
- c. Para a coordenação, execução e acompanhamento das medidas devem ser estabelecidos **diferentes níveis de responsabilidade** e assegurado que as entidades públicas estão **preparadas para as operacionalizar**.
- d. A garantia de que todos os processos de despesa das medidas são adequadamente suportados em documentação válida e que a manutenção de controlos básicos, designadamente a segregação de funções, a verificação cruzada e a revisão, também é assegurada. Deve igualmente ser efetuado um reporte periódico e sistemático do impacto financeiro da execução e da eficácia e eficiência das medidas face aos objetivos e metas traçadas inicialmente.

<sup>8</sup> Gurazada, S., Kristensen, J. K., Sjoblom, M. C., Piatti, M. & Farooq, K. (2020). *Getting government financial management systems COVID-19 ready*. World Bank blogs. 20-03-2020. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-covid-19-ready>

Comité Económico e Social Europeu (2020). *Resolução sobre as Propostas do CESE para a reconstrução e a recuperação na sequência da crise da COVID-19: «A UE deve orientar-se pelo princípio segundo o qual é considerada uma comunidade com um destino comum.» com base no trabalho do Subcomité para a Recuperação e a Reconstrução pós-COVID-19*. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2020.311.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2020:311:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.311.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2020:311:TOC); p. 5.

FMI (2020). *Fiscal Monitor. Policies for the Recovery. Outubro de 2020*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

<sup>9</sup> Relatório n.º 1/2020 – OAC, “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)”.

30. Também ao nível da INTOSAI<sup>10</sup> se alerta para os riscos das novas medidas de apoio social e de estímulo à economia criadas, em curto prazo, como resposta à pandemia, nomeadamente ao nível de uma implementação eficaz, tempestiva e eficiente, bem como para os seus efeitos na economia e na proteção de grupos vulneráveis, recomendando-se que os controlos públicos sejam flexibilizados durante a situação de emergência, mas não eliminados, devendo essa flexibilização reduzir-se à medida que a situação é ultrapassada<sup>11</sup>.
31. A OCDE<sup>12</sup> recomenda que, com o avanço do desconfinamento, os governos mudem o âmbito dos esquemas de proteção de postos de trabalho adotados, focando-se apenas no apoio aos empregos viáveis a curto e médio prazo, devendo ainda apoiar diretamente os trabalhadores em risco de desemprego e não tanto o seu posto de trabalho.

---

<sup>10</sup> INTOSAI *Development Initiative* (2020). *Accountability in a time of crisis*. Disponível em: <https://www.idi.no/en/covid-19/covid-19-paper>

<sup>11</sup> Cf. ISSAI 5520 - *Audit of disaster-related aid*.

<sup>12</sup> OCDE (2020). *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, 3 de agosto. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond-0853ba1d/>



### III. OBSERVAÇÕES

#### 7. Lay-off “simplificado”

##### 7.1. Elegibilidade: medida clara e flexível, mas nem todas as situações foram acauteladas

32. O *lay-off* “simplificado” é a denominação usual dada às medidas excecionais e temporárias à manutenção do contrato de trabalho em resposta à pandemia da COVID 19, adotadas no quadro de um regime “simplificado” de redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho previsto no Código do Trabalho (vulgo *lay-off*, adiante designado por *lay-off* “tradicional”)<sup>13</sup>. As medidas foram estabelecidas no Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, com as alterações subsequentes, que definiu e regulamentou os termos e as condições de atribuição dos apoios destinados aos trabalhadores e às empresas afetadas pela pandemia e que se encontrem, em consequência, em situação de crise empresarial, com o objetivo de prevenir riscos imediatos de desemprego em consequência da pandemia da COVID-19.
33. O *lay-off* “simplificado” comporta a flexibilidade necessária a fim de poder ser operacionalizado de forma mais agilizada<sup>14</sup> (entre o anúncio da medida e a disponibilização dos formulários de adesão passaram apenas 2 semanas<sup>15</sup>), tal como se evidencia no Quadro seguinte.

Quadro 2. Regime legal e distinção entre *lay-off* “tradicional” e “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>	Implica várias etapas	Mais flexível, com processo agilizado				
<b>Negociação com os trabalhadores</b>	Obrigatória	Dispensada (mera comunicação escrita)				
<b>Condições de elegibilidade</b>	<b>Motivos</b>	<table border="1"> <tr> <td rowspan="3">Crise empresarial (Cfr. 7.1)</td> <td>Encerramento por determinação pública</td> </tr> <tr> <td>Paragem da atividade</td> </tr> <tr> <td>Quebra <math>\geq</math> 40% da faturação</td> </tr> </table>	Crise empresarial (Cfr. 7.1)	Encerramento por determinação pública	Paragem da atividade	Quebra $\geq$ 40% da faturação
	Crise empresarial (Cfr. 7.1)	Encerramento por determinação pública				
Paragem da atividade						
Quebra $\geq$ 40% da faturação						
<b>Situação contributiva e tributária regularizada</b>	Sim	Sim, mas até ao dia 30 de abril de 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 sua retribuição base ilíquida, financiada em 70% pela SS					

<sup>13</sup> Cfr. artigos 298.º a 308.º, do CT, Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua versão atual.

<sup>14</sup> Cfr. parágrafo 6, do preâmbulo, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual.

<sup>15</sup> A medida foi anunciada a 13 de março, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, e os formulários de adesão ficaram disponíveis no site da Segurança Social, a 27 de março. Cfr. o Comunicado do Conselho de Ministros de 26 de março de 2020, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=336>

Características	<i>Lay-off</i> “tradicional”	<i>Lay-off</i> “simplificado”
Dispensa das contribuições à SS do empregador	Não	Sim
Obrigações	Não despedir - Só os trabalhadores abrangidos pela abrangência - medida	Totalidade dos trabalhadores
	Não despedir - Durante apoio e 60 ou 30 dias depois, duração - consoante duração do apoio	Durante apoio e 60 dias depois
	Renovação de contratos a termo para preenchimento de posto de trabalho suscetível de ser assegurado por trabalhador em <i>lay off</i> - Proibido	Permitido

Fonte: Elaboração própria, com base no artigo 298.º e seguintes, do Código do Trabalho, e no Decreto-Lei 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual.

34. Entre maio e junho, foram sendo introduzidas alterações que alargaram o âmbito do regime do *lay-off* “simplificado” e complementaram o apoio (Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio e Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 18 junho<sup>16</sup>):
- as empresas com estabelecimentos que deixaram de estar encerrados por imposição legal ou administrativa no contexto da pandemia da COVID-19, continuaram a beneficiar da medida, desde que retomassem a atividade no prazo de oito dias após o levantamento das restrições, com, pelo menos um trabalhador, e cumprissem uma das duas condições de crise empresarial (paragem total ou parcial e/ou quebra de 40% da faturação);
  - foram permitidas renovações de contratos a termo “(...) para preenchimento de posto de trabalho suscetível de ser assegurado por trabalhador em situação de redução ou suspensão (...)”<sup>17</sup>;
  - foi permitida a apresentação de requerimentos iniciais com efeitos até 30 de junho, podendo ser prorrogados mensalmente pelo máximo de 3 meses, à exceção das entidades encerradas por dever administrativo ou legal que continuavam a poder aceder ou manter o direito ao apoio (a vigência desta medida prolongou-se até 30 de setembro de 2020);
  - foi dada possibilidade às entidades abrangidas de recorrer imediatamente ao regime de *lay-off* “tradicional”<sup>18</sup>;
  - foi ainda criado o Complemento de Estabilização<sup>19</sup> (no seguimento da aprovação do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)<sup>20</sup>) aos trabalhadores abrangidos pelo *lay-off* “simplificado” e que tiveram os seus rendimentos diminuídos na sequência do mesmo, cujo montante variou entre 100 € a 351 €, pago em julho de 2020<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>17</sup> Cfr. artigo 25.º-C, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua versão atual, 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>18</sup> Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>19</sup> Cfr. artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>20</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 16 de junho

<sup>21</sup> São considerados elegíveis os trabalhadores cuja remuneração base em fevereiro de 2020 tenha sido igual ou inferior a duas vezes a RMMG e que estiveram pelo um mês civil completo abrangido pela medida, entre abril e junho. O valor a pagar corresponde à diferença entre a remuneração base em fevereiro e o mês civil completo em que esteve abrangido em que recebeu o menor valor, com o limite mínimo de 100€ e máximo de 351€ (mais tarde o mês civil completo foi substituído por 30 dias seguidos).

35. Para serem elegíveis, as entidades empregadoras devem ser de natureza privada, podendo ser também entidades empregadoras do setor social, e estar numa situação de crise empresarial, que pode assumir uma das três formas ilustradas na Figura 1.

Figura 1. Tipos de situação de crise empresarial



Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto-Lei 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual.

36. Acresce que, as entidades empregadoras só podem beneficiar da medida se tiverem a situação contributiva regularizada perante a administração fiscal e a Segurança Social, embora não relevem, até ao dia 30 de abril de 2020, as dívidas constituídas durante o mês de março de 2020<sup>22</sup>.
37. O desenho da medida, alicerçado na adaptação de um regime já existente (*lay-off* “tradicional”), observou princípios de clareza, coerência e de baixa complexidade, tal como sinalizado no ponto 6. Permitiu assim uma implementação rápida e a possibilidade de a medida ser adaptada a uma realidade em contínua mutação, aproveitando alguma experiência já detida quer pelos decisores de política, quer pelos próprios beneficiários.
38. Porém, nem todas as situações foram acauteladas no desenho da medida, nomeadamente:
- a. não foi considerada a possibilidade de verificar se os trabalhadores colocados em situação de *lay-off* foram devidamente informados, pela entidade empregadora, quanto à modalidade escolhida (suspensão do contrato de trabalho ou redução do período normal de trabalho), o que aumenta o risco de situações irregulares relacionadas com desvios à suspensão do contrato de trabalho<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. artigo 2.º, 3.º e 17.º, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua versão atual.

<sup>23</sup> A ACT, através do ofício ref.ª S-DIR-01986-2020, informou o tribunal da existência de participações de empresas ao ISS, com base nesse motivo.

- b. não existiram critérios para ponderar a diferente exposição dos setores de atividade e a viabilidade das empresas, em particular a partir da fase de desconfinamento e no acesso ao regime que substituiu o *lay-off* “simplificado” (apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade), em linha com o sugerido pela OCDE<sup>24</sup> [apoiar diretamente os trabalhadores em risco de desemprego e não tanto o seu posto de trabalho], incrementando o risco de o Estado estar a procrastinar situações quer de desemprego, quer de reconversão de atividades económicas ou a excluir os beneficiários que mais precisam.
- c. o critério para a elegibilidade relativo à quebra de 40% da faturação medida por referência a um período que inclui apenas os últimos 2 meses, pode originar tratamentos desiguais face à sazonalidade de certos negócios.

Em contraditório, o MTSSS informa que *“(..) privilegiou-se um apoio rápido e abrangente, face ao impacto generalizado e transversal da crise sanitária sobre a globalidade das atividades económicas, em detrimento de um direcionamento específico para alguns setores de atividades ou determinadas entidades empregadoras, precisamente para prevenção do elevado risco de possível exclusão inadvertida de setores e entidades empregadoras igualmente afetadas e não previstas.”*.

### **7.2. Operacionalização: medida facilmente acessível, mas com atraso no processo de validação**

39. Na operacionalização da medida estiveram envolvidas várias entidades da SS (*cf.* Figura 2), destacando-se o ISS, com a afetação de 361 colaboradores da área de Prestações e Contribuições (dos quais 84 do Centro Distrital de Lisboa, 51 do Centro Distrital de Braga e 48 da Unidade de Contribuintes Estratégicos)<sup>25</sup>, o Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA), o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSRAM), o Instituto de Informática, IP (II), a Direção-Geral da Segurança Social (DGSS) e o Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social (GSESS)<sup>26</sup>.
40. No que respeita ao ISS, foram ainda envolvidos o Gabinete de Análise e Gestão de Informação, o Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente, o Departamento de Gestão e Controlo Financeiro e os Centros Distritais.

---

<sup>24</sup> OCDE (2020). *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, 3 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond-0853ba1d/>

<sup>25</sup> Informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 25 de setembro de 2020.

<sup>26</sup> Informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 15 de setembro de 2020.

Figura 2. Entidades públicas responsáveis pela operacionalização do *lay-off* “simplificado”



Fonte: Elaboração própria.

41. Foram disponibilizados<sup>27</sup> diversos canais de atendimento para prestar esclarecimentos e acompanhar as entidades empregadoras (EE) no processo de apresentação dos pedidos. Para tal, centralizou-se na Equipa de Gestão do Conhecimento do Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente do ISS a gestão das dúvidas internas. O ISS procedeu também à divulgação de vários conteúdos relacionados com o tema no Portal da SS<sup>28</sup>, no *microsite* COVID-19 e nas redes sociais, tendo ainda promovido um *Webinar* sobre o mesmo.

Em contraditório, a ACT informa que, em articulação com o ISS e a DGERT, também produziu “(...) *diversas perguntas frequentes e respostas dirigidas aos interlocutores do mundo laboral sobre as diversas medidas de apoio às empresas e direitos e deveres dos empregadores e trabalhadores nomeadamente no que se refere a montantes de retribuição e compensações devidas.*”.

42. A adesão ao *lay-off* “simplificado”, feita de forma eletrónica através da plataforma da SS Direta, permitiu agilizar a entrega e o processamento dos pedidos. Para além do IBAN<sup>29</sup>, era requerido às entidades aderentes a indicação do fundamento do pedido (através da simples seleção de um motivo: “Paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento, resultante da interrupção das cadeias de abastecimento globais ou da suspensão ou cancelamento de encomenda, ou quebra abrupta e acentuada de pelo menos, 40% da faturação, nos 30 dias anteriores à apresentação do requerimento, ou encerramento decretado pelo Governo ou por determinação legislativa ou administrativa.”), o qual condicionava a documentação a fornecer. Assim, deviam anexar a lista dos trabalhadores abrangidos, e também a certificação por contabilista certificado dos factos subjacentes ao pedido, salvo se tiver resultado do encerramento por imposição administrativa ou legal<sup>30</sup>.
43. A submissão de pedidos de *lay-off* “simplificado” concentrou-se logo em finais de março e primeira quinzena de abril, atingindo o total de 114.200 pedidos de adesão de 31 de março a 30

<sup>27</sup> Informação prestada pelo ISS através de mensagem de correio eletrónico de 25 de setembro de-2020.

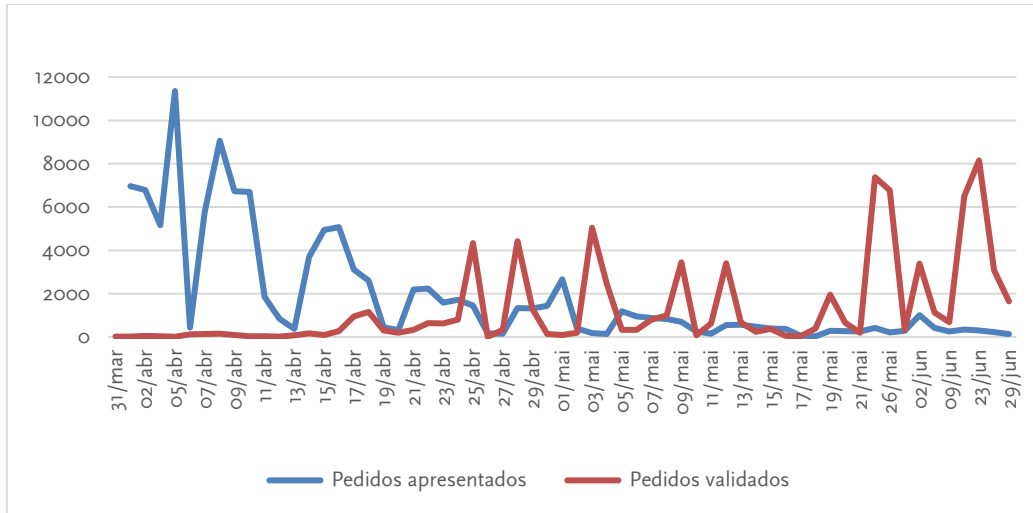
<sup>28</sup> No Portal da SS foram divulgados vários documentos que visaram esclarecer as normas do *lay-off* “simplificado” e, em alguns casos, colmatar lacunas na regulamentação do mesmo. Foram disponibilizados na internet, entre outros, os seguintes documentos: “Perguntas Frequentes – *Lay-off* “simplificado””; Perguntas Frequentes – Manutenção e Prorrogação”; e “Regras de Cálculo e Pagamento desta medida extraordinária”. Foram disponibilizados ainda dois manuais, sendo um direcionado ao registo do pedido de *lay-off* na SS Direta e outro à desistência do pedido e um simulador para cálculo do valor da retribuição.

<sup>29</sup> Uma vez que os pagamentos são feitos por essa via.

<sup>30</sup> Utilizando-se o Mod. RC 3058-DGSS.

de junho de 2020<sup>31</sup>. Porém a sua validação concentrou-se a partir de 22 de abril até 13 de maio e posteriormente a 26 de maio, a 12 de junho e a 23 de junho (Figura 3).

Figura 3. Desfasamento temporal entre os pedidos de adesão ao *lay-off* “simplificado” e a sua validação



Fonte: Elaboração própria com dados facultados pelo ISS a 20 de julho de 2020 e Indicadores COVID-19 MTSSS do Gabinete de Estratégia e Planeamento -GEP (2020)<sup>32</sup>.

44. Verificaram-se atrasos na validação dos pedidos de adesão das entidades empregadoras, decorrentes da precipitação dos acontecimentos e do grande número de pedidos recebidos pelo ISS logo desde o início da vigência da medida, com reflexos no pagamento célere do apoio. No final de março, apenas existiam pedidos validados de entidades empregadoras dos distritos de Lisboa, Aveiro, Coimbra, Setúbal e Portalegre, embora nesse mês tenham também sido apresentados pedidos de outros distritos.

Em contraditório, o MTSSS refere que “(...) desde julho de 2020, momento a partir do qual passou a ser possível a submissão por requerimento eletrónico (...) no momento da submissão passaram a ser verificadas as condições de acesso ao apoio, nomeadamente, a situação tributária e contributiva e a relação dos trabalhadores com a entidade empregadora requerente (...)” o que “(...) permitiu encurtar os tempos de análise, deferimento e pagamento.”

45. Considerando-se os pedidos validados (79.899, a 30 de junho), verificou-se que a sua maioria respeita a entidades sediadas em Lisboa (11.521, 14,4%) e no Porto (10.653, 13,3%), seguindo-se os distritos de Braga (7.403, 9,3%) e Aveiro (6.205, 7,8%).

### 7.3. Beneficiários: mais de 800 mil trabalhadores abrangidos; informação incompleta condiciona avaliação

46. Os pedidos validados foram 79.899, abrangendo 1.695.227 trabalhadores<sup>33</sup>, dos quais cerca de 75,5% na modalidade de suspensão temporária. Note-se que os dados divulgados pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSSS [dados que incluem as Regiões Autónomas] revelam que o total de trabalhadores abrangidos nos pedidos submetidos ascendeu apenas a 1.357.318,

<sup>31</sup> Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento -GEP (2020). Indicadores COVID-19 MTSSS, dados de 12 de agosto de 2020, relativos ao período de 31 de março a 1 de julho de 2020. Os dados divulgados pelo GEP não têm informação específica para o dia 30 de junho, pelo que se teve por referência a informação registada a 29 de junho.

<sup>32</sup> Utilizaram-se os dados do GEP relativos aos pedidos de adesão por o ISS não ter facultado a informação relativa a pedidos de adesão.

<sup>33</sup> Os dados fornecidos pelo ISS, a 21 de julho de 2020, referem-se a pedidos validados, existindo entidades empregadoras com mais do que um pedido validado (renovações) relativamente aos mesmos trabalhadores, pelo que o número de trabalhadores indicado não representa o universo dos trabalhadores apoiados.

com uma massa salarial de 1.375.708.426 €, encontrando-se por esclarecer esta divergência de quase 338 mil trabalhadores do universo.

47. De acordo com a informação mais atual transmitida pelo ISS, em 26 de agosto de 2020, foram abrangidos pelo apoio até 30 de junho, 101.229 entidades empregadoras e 820.739 trabalhadores, revelando que os pedidos apresentados e validados incluem um número significativo de renovações do *lay-off* de entidades empregadoras relativamente aos mesmos trabalhadores e justificando, pelo menos em parte, a diferença entre o número de pedidos de adesão e de pedidos validados.
48. Acresce que não se conhece informação detalhada, designadamente quanto aos critérios de elegibilidade<sup>34</sup>, às desistências e aos indeferimentos por motivo, prorrogações e indicadores de execução financeira<sup>35</sup>. A análise encontra-se assim condicionada por esta ausência de informação e limitada na correspondente interpretação.

Em contraditório, o MTSSS refere que a “(...) disponibilização de informação de monitorização da evolução/acompanhamento das medidas, foi um dos procedimentos prioritários que foram implementados (...)” e que a “(...) informação sobre o universo de beneficiários e a execução financeira foi regularmente divulgada ao Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.) e ao Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP) que, por seu turno, a divulgaram junto da Direção-Geral do Orçamento (DGO), da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e ao próprio Tribunal de Contas (TdC), sempre que solicitado.”.

Porém, nota-se que não foi apresentada no decurso dos trabalhos, nem agora em sede de contraditório, apesar de solicitada, a informação quantitativa acima referenciada.

Sublinha-se assim que a falta de informação sobre indicadores de execução financeira da medida *lay-off* “simplificado”, critérios de elegibilidade e motivos de indeferimento e a sua não publicação periódica até ao final do ano de 2020 prejudicou a transparência sobre a utilização dos recursos públicos disponibilizados.

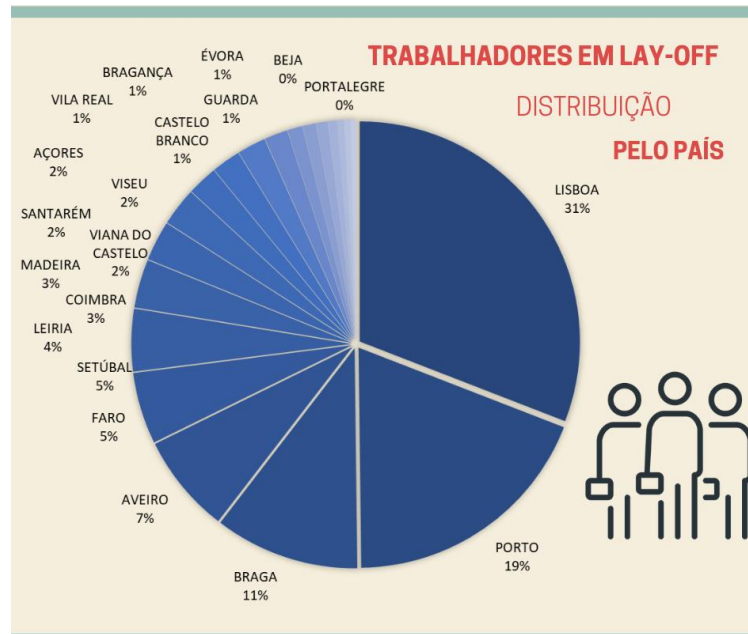
49. Com base nos pedidos validados até 30 de junho, os distritos com mais trabalhadores abrangidos pelo regime de *lay-off* “simplificado” foram Lisboa (523.698, 30,90%), Porto (320.640, 18,9%) e Braga (180.251, 10,6%), como ilustra a Figura 4.

---

<sup>34</sup> De acordo com informação prestada através de mensagem de correio eletrónico de 20 de julho de 2020, o ISS não dispõe de informação relativa ao motivo de adesão indicado pelas entidades empregadoras no pedido de adesão ao *lay off* “simplificado”. Esta informação é de preenchimento obrigatório no registo do pedido na plataforma. Note-se que se trata de informação essencial porque a SS precisa de aferir se as entidades que recorreram à medida por motivo de encerramento obrigatório por razões administrativas ou legais, cumpriram depois os requisitos para se manterem em *lay-off*, nomeadamente se retomaram a atividade no prazo de 8 dias.

<sup>35</sup> Nomeadamente, o prazo médio de deferimento e prazo médio de pagamento, o valor médio de pagamento de *lay-off* que coube à SS e o valor do montante pago pela SS às EE por dimensão da EE.

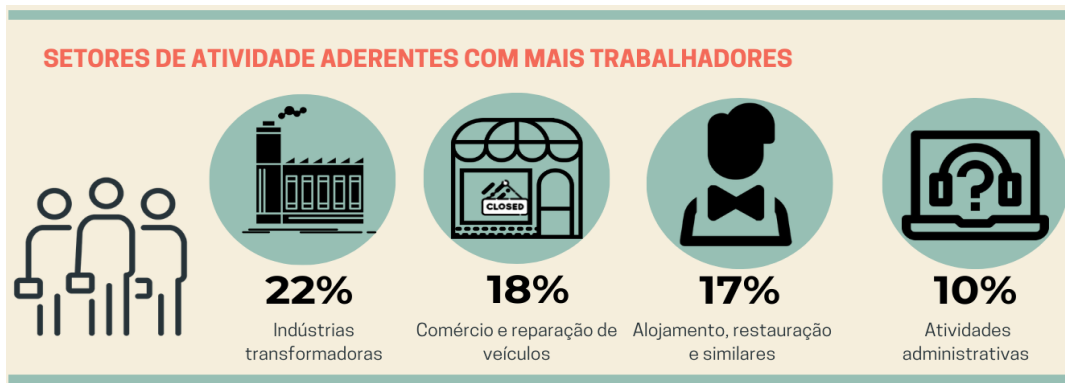
Figura 4. Distribuição geográfica dos trabalhadores em situação de *lay-off*



Fonte: Elaboração própria com dados facultados pelo ISS a 21 de julho de 2020.

50. Por setores de atividade<sup>36</sup>, e sendo a indústria transformadora, uma grande empregadora, verifica-se ser o setor que concentra o maior número de trabalhadores em regime de *lay-off* “simplificado” (22,3%) seguido do “Comércio por grosso e a retalho; Reparação de veículos automóveis e motociclos” (17,9%), “Alojamento, restauração e similares” (17,1%) e “Atividades administrativas e dos serviços de apoio” (10,1%) (Figura 5).

Figura 5. Setores de atividade com mais trabalhadores em *lay-off* “simplificado”



Fonte: Elaboração própria, com base nos Indicadores COVID-19 MTSS do Gabinete de Estratégia e Planeamento -GEP (2020)

51. Por dimensão das entidades empregadoras, salienta-se que 67% dos pedidos validados respeitam a microempresas<sup>37</sup>.

#### 7.4. Financiamento: a medida que mais recursos absorveu no 1.º semestre

52. A medida *lay-off* “simplificado” foi a que, no conjunto das medidas de resposta à epidemia da COVID-19, maior impacto teve na execução orçamental até junho (segundo a SEO de julho) com 629 M€, ou seja, 47% do total da despesa das medidas reportadas até junho (1.350,9 M€).

<sup>36</sup> Indicadores COVID-19 MTSS do Gabinete de Estratégia e Planeamento -GEP (2020).

<sup>37</sup> Cfr. informação prestada pelo ISS, a 21 de julho de 2020.



Até junho, o financiamento da medida envolveu o ISS (599 M€), mas também ao nível regional o ISS da RAM (19 M€) e o ISS da RAA (10 M€) (Quadro 3).

Quadro 3. Execução orçamental da despesa com o *lay-off* “simplificado” por entidade  
Unidade: em euros

Entidade	Dotações Corrigidas	Despesa-Total	Saldo
ISS	683 159 557	598 903 295	84 256 262
ISS Madeira, IP-RAM	22 146 029	19 420 795	2 725 234
ISS Açores, IP-RAA	12 646 454	10 658 522	1 987 932
<b>Total Geral</b>	<b>717 952 040</b>	<b>628 982 612</b>	<b>88 969 428</b>

Fonte: Dados extraídos do SIF, a 30 de julho de 2020, com referência a 30 de junho de 2020.

53. Quanto à perda de receita resultante da isenção total do pagamento das contribuições a cargo das entidades empregadoras, no âmbito do *lay-off* “simplificado”, esta ascendeu a 258,2 M€, até junho, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 4. *Lay-off* “simplificado” - Perda de Receita em contribuições  
Unidade: em euros

Mês	Contribuições antes do <i>lay-off</i>	Contribuições durante o <i>lay-off</i>	Contribuições perdidas
março	9 772 747	3 131 412	6 641 335
abril	160 468 626	51 941 393	108 527 233
maio	140 846 151	45 507 406	95 338 745
junho	70 517 297	22 804 444	47 712 853
<b>Total</b>	<b>381 604 821</b>	<b>123 384 655</b>	<b>258 220 166</b>

Fonte: Informação remetida pelo ISS, a 14 de setembro de 2020.

54. No final de junho, o impacto financeiro do *lay-off* “simplificado” totalizou cerca de 887,2 M€.
55. De acordo com o decreto-lei<sup>38</sup> que estabelece as medidas do *lay-off* “simplificado”, a despesa da SS deve ser financiada pelo OE, existindo a possibilidade de financiamento comunitário, nomeadamente no âmbito do programa SURE<sup>39</sup>, apresentado por Portugal à Comissão Europeia (CE)<sup>40</sup> e concretizado desde setembro, com a aprovação pelo Conselho Europeu<sup>41</sup> do empréstimo a Portugal no montante de 5.934,5 M€ (e um reembolso feito em prestações num prazo médio máximo de 15 anos) para financiamento das medidas de resposta à epidemia da COVID-19, onde se inclui o *lay-off* “simplificado” e o *lay-off* “tradicional”, bem como outras medidas adotadas.

<sup>38</sup> Cfr. artigo 16.º, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na versão atual.

<sup>39</sup> O SURE foi criado (Regulamento (UE) 2020/672, do Conselho, de 19 de maio de 2020) com o objetivo de “(...) prestar assistência financeira a Estados-Membros (EM) ... a braços com uma situação de grave perturbação económica causada pelo surto de COVID-19.”, financiando principalmente “(...) regimes de tempo de trabalho reduzido ou de medidas semelhantes destinadas a proteger os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, reduzindo assim a incidência do desemprego e a perda de rendimentos, bem como o financiamento, a título acessório, de algumas medidas sanitárias, sobretudo no local de trabalho (...)”.

<sup>40</sup> Cfr. Proposal for a Council Implementing Decision granting temporary support under Council Regulation (EU) 2020/672 to Portugal to mitigate unemployment risks in an emergency situation following the COVID-19 outbreak. COM/2020/473 final, agosto 2020.

<sup>41</sup> Cfr. Decisão de Execução (UE) 2020/1354 do Conselho de 25 de setembro de 2020.

### 7.5. Controlo e fiscalização: 66 mil trabalhadores abrangidos por ações de fiscalização

56. Os procedimentos de controlo instituídos no acesso (controlos *ex-ante*) ao regime de *lay-off* “simplificado” foram os seguintes<sup>42</sup>:
- impedimento da submissão de requerimentos por período superior a 30 dias, quer no pedido inicial, quer nas prorrogações;
  - confirmação da situação contributiva e tributária das entidades empregadoras.
57. A verificação das condições de elegibilidade das entidades empregadoras para a adesão foi remetida para uma fiscalização *ex-post*<sup>43</sup>.
58. Sabendo-se que em contexto da emergência os controlos *ex-ante* são aligeirados de forma a permitir respostas rápidas, devem ser criados controlos e verificações concomitantes e posteriores mais exigentes, capazes de mitigar outros riscos, designadamente de erro e fraude, como por exemplo, a obrigação de remessa dos recibos do vencimento efetivamente pago ao trabalhador colocado em situação de *lay-off*, assinados por estes, com a referência à modalidade adotada (suspensão do contrato ou redução do período normal de trabalho).
59. Entre 26 de março e 30 de junho de 2020, a ACT realizou 2.220 ações de fiscalização do cumprimento do *lay-off* “simplificado”, abrangendo 65.515 trabalhadores. Neste contexto foram emitidos 324 processos contraordenacionais e 9 participações-crime (Quadro 5).

Quadro 5. Procedimentos adotados pela ACT em ações de fiscalização do *lay-off* “simplificado”

Tipo de procedimentos	N.º de procedimentos	%
Advertências	506	14%
Notificações para apresentação de documentos	2.108	59%
Notificações para apuramentos de quantias em dívida	116	3%
Notificações para tomada de medidas	527	15%
Participação-crime	9	0%
Processos contraordenacionais	324	9%
<b>Total Geral</b>	<b>3.590</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados da ACT.

60. Foram ainda efetuadas 103 participações ao ISS, abrangendo 1.429 trabalhadores, (cerca de 2% dos trabalhadores controlados), designadamente para eventual cessação e restituição dos apoios.
61. Em suma, o relaxar, por um lado, do nível de exigência dos controlos prévios em prol da celeridade na concessão do apoio, é admissível desde que seja assegurada, por outro lado, a implementação de outros controlos e verificações internas (*ex-post*) adaptados à configuração específica desta medida, o que não se demonstrou ter ainda existido.
62. As ações de fiscalização concomitante da ACT representam apenas cerca de 4% dos trabalhadores incluídos nos pedidos validados a 30 de junho, notando-se que não foram instituídos outros mecanismos de controlo capazes de detetar outras situações de risco.

Em contraditório, o MTSSS refere que em novembro de 2020, o Conselho Diretivo do ISS “(...) aprovou o Plano de Gestão de Riscos deste Instituto, o qual contempla um documento específico relativo às medidas excecionais de apoio no âmbito da COVID-19.”. Refere, ainda,

<sup>42</sup> Informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 25 de setembro de 2020.

<sup>43</sup> A fiscalização da medida foi atribuída ao ISS, ao Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP e à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), devendo nesse momento as entidades comprovarem as condições alegadas no requerimento de adesão apresentado. *Cfr.* artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020 de 19 de junho.

que “(...) como medida de controlo adicional, está previsto e em preparação um protocolo para troca de dados com a Autoridade Tributária, que permitirá (...) verificar os níveis de quebra de faturação indicados pelas entidades empregadoras no momento do requerimento do apoio.”.

Também em contraditório, a ACT refere que “(...) desde 30 de junho até dezembro de 2020 a intervenção inspetiva da ACT para verificação da legalidade das situações de lay off prosseguiu e intensificou-se.”. Refere, ainda, que tem vindo a remeter ao ISS “(...) a listagem atualizada das empresas que terão comunicado à DGERT o procedimento de despedimento coletivo desde o dia 3 de março de 2020 até à presente data, uma vez que tal facto pode constituir, por parte da entidade empregadora, incumprimento das obrigações relativas a eventuais apoios concedidos, e assim como determinar a imediata cessação destes apoios e a sua restituição ou pagamento.”.

### 7.6. Comparações internacionais: medida de aplicação generalizada, mas com diferenças

63. No contexto europeu, 13% das medidas lançadas pelos governos entre março e abril, em resposta à pandemia da COVID-19, focavam-se na proteção do emprego, das quais cerca de 70% estavam relacionadas com o *lay-off*. Todos os EM da UE disponibilizaram este tipo de medida, embora com grandes diferenças em termos de elegibilidade, de percentagem de retribuição mantida, duração e financiamento<sup>44</sup> (Quadro 6).

Quadro 6. Medidas semelhantes ao *lay-off* “simplificado” em Espanha, França e Reino Unido

	Espanha	França	Reino Unido
<b>Medida</b>	ERTE	Chômage partiel	Temporary leave
<b>Origem</b>	Adaptado	Adaptado	Novo
<b>Suspensão do contrato de trabalho</b>	✓	✓	✓
<b>Redução do período de trabalho</b>	✓	✓	✗
<b>Diferentes Modalidades</b>	Por força maior	Por motivos económicos	
<b>Negociação com trabalhadores</b>	✗	✓	✓
<b>Isenções de contribuições</b>	Empregador, total ou parcial	Trabalhador e empregador	Subsídio contribuições ao empregador
<b>Remuneração do trabalhador</b>	Perde remuneração, mas tem direito ao subsídio de desemprego	70% da remuneração bruta, pelas horas não trabalhadas, garantindo o salário mínimo por hora	80% do salário, até ao máximo de 2.500€
<b>Duração do apoio</b>	De 18 de março de 2020 até 31 de janeiro 2021	De 13 de março até 31 de dezembro de 2020	De 1 de março até dezembro de 2020
<b>Mudança de foco</b>	A partir de 1 de outubro, o valor das isenções e das contribuições para a SS variam consoante a situação e número dos trabalhadores	A partir de 1 de junho o financiamento público deixou de ser a 100% para a generalidade das empresas.	A partir de 1 de julho: permite-se a redução do tempo de trabalho, e diminuiu a comparticipação pública

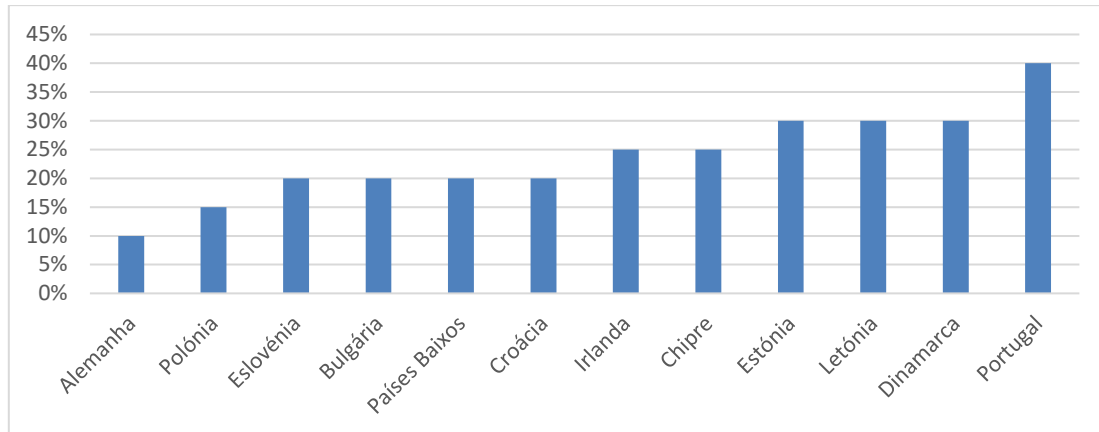
Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos mencionados em nota de rodapé<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Cfr. Eurofound (2020), *COVID-19: Policy responses across Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pág. 8.

<sup>45</sup> Espanha: Cfr. artigos 22º, 24º e 25º, do Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de março, artigo 3º, do Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junho, e o artigo 1.º e 2.º, do Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de setembro. França: Cfr. Décret n°2020-325, de 25 de março de 2020, regulada pela Ordonnance n° 2020-346, de 27 de março 2020, alterada por: Ordonnance n°2020-460, de 22 de abril de 2020, Ordonnance n°2020-460, de 22 abril de 2020, Ordonnance n°2020-428, de 15 abril de 2020 e Ordonnance n°2020-346, de 27 março de 2020, o artigo L. 5122-1 e seguintes e artigo R. 5122-1 e seguintes do Código de Trabalho Francês, a Ordonnance n° 2020-770, de 24 de junho de 2020, e o Décret n° 2020-1316 du 30 octobre 2020. Reino

64. Ao nível dos critérios de elegibilidade da medida, merece destaque a diferença entre EM na exigência em termos de limites mínimos de elegibilidade. Por exemplo, enquanto em Portugal se estabeleceu como limite mínimo uma redução de 40% do volume de negócios<sup>46</sup>, a Alemanha impõe apenas uma redução de 10% (Figura 6).

Figura 6. Limites mínimos para acesso *ao lay-off* por queda do volume de negócios



Fonte: Eurofound (2020), *COVID-19: Policy responses across Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 27.

65. Também a retribuição do trabalhador, em *lay-off*, varia entre os 50% e os 100% do salário consoante o país<sup>47</sup>. Por exemplo, em **França** o apoio estatal pago ascende a 70% da remuneração bruta anterior do trabalhador, com o limite máximo de 4,5 vezes do salário mínimo e com um limite mínimo por hora de 8,03€<sup>48</sup>. O valor recebido pelo trabalhador está isento das contribuições para a SS. Já os valores pagos pelo empregador acima do subsídio recebido do Estado não estão isentos<sup>49</sup>. No caso de **Espanha** a medida implementada (ERTE)<sup>50</sup>, permite a uma empresa suspender o contrato ou reduzir o tempo normal de trabalho do trabalhador, entre 10% a 70%, por razões relacionadas com a COVID-19 e os trabalhadores abrangidos, perdem a remuneração, mas têm direito ao subsídio de desemprego.

Unido: Cfr. GOV.UK (2020). *Guidance. Check if you can claim for your employees' wages through the Coronavirus Job Retention Scheme. Versão de 28 de agosto de 2020 e anteriores*. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wage-costs-through-the-coronavirus-job-retention-scheme>

<sup>46</sup> “No período de 30 dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social, com referência à média mensal dos dois meses anteriores a esse período, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, ainda, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período.”. Fonte: FAQ - Medida Extraordinária de Apoio à Manutenção dos Contratos de Trabalho (*Lay off*) Segurança Social.

<sup>47</sup> Eurofound (2020), *COVID-19: Policy responses across Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 28. Segundo o Eurofound (2020), os limites mínimos de elegibilidade, em todos os países mencionados na figura, dizem respeito a reduções da procura, volume de negócios ou faturação, normalmente comparando com o período homólogo. Contudo, no caso da Dinamarca, esse limite está relacionado com a percentagem de trabalhadores que o empregador iria despedir caso não beneficiasse do apoio.

<sup>48</sup> Quanto ao empregador, recebe um subsídio do Estado equivalente a uma parte da remuneração do trabalhador visado, tendo de retribuir ao trabalhador o correspondente ao tempo não trabalhado, até ao limite de 35h semanais.

<sup>49</sup> A partir de 1 de novembro, com o novo confinamento, o governo francês manteve até ao fim do ano civil o financiamento de 85% dos salários na generalidade dos setores e de 100% nos setores mais afetados. Cfr. Décret n° 2020-1316 du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle et au dispositif d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable.

<sup>50</sup> O ERTE desenvolveu-se no Decreto Real 463/2020, de 14 de março, que declarou o estado de emergência para a gestão da crise sanitária gerada pela pandemia e o Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de março, o Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junho, que contém as medidas urgentes e extraordinárias para fazer face ao impacto económico e social da situação.

66. No **Reino Unido** a medida criada [*temporary leave ('furlough')*]<sup>51</sup> permite aos empregadores requerer o apoio para pagar 80% do salário do trabalhador até ao limite de 2.500£, por mês<sup>52</sup>, assim como para pagar a sua quota parte das contribuições para a SS e para o sistema de pensões<sup>53</sup>.

## 8. Factos supervenientes

67. Perante a manutenção da situação de pandemia, a partir de julho foram introduzidos apoios complementares ao *lay-off* “simplificado” (que vigorou até 30 de setembro de 2020<sup>54</sup>), tal como abaixo se descreve:

- **Em julho**, foi criado o “apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade em empresas em situação de crise empresarial com redução temporária do período normal de trabalho”, com efeitos desde 1 de agosto de 2020 até ao dia 31 de dezembro de 2020. Embora não em termos acumuláveis, podem aceder tanto as entidades empregadoras que aderiram ao *lay-off* “simplificado” como as que não beneficiaram daquele apoio, que em consequência da pandemia da COVID-19 apresentem quebra de faturação igual ou superior a 40 %, desde que sejam de natureza privada, incluindo as do setor social, e tenham a situação regularizada perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária. Este novo apoio distingue-se do *lay-off* “simplificado” por apenas permitir a redução do período normal de trabalho dos trabalhadores, cujos limites máximos<sup>55</sup> variam consoante a quebra de faturação e o mês em causa e já não admitir a suspensão de contratos de trabalho, no sentido de incentivar a retoma da atividade económica.
- Para além disso foi criado um apoio financeiro adicional sobre as horas trabalhadas para as empresas com maior quebra de faturação [igual ou superior a 75%], as quais têm direito a um apoio adicional sobre as horas trabalhadas<sup>56</sup>. Além disso, a compensação retributiva ao trabalhador sobre as horas não trabalhadas aumenta de 2/3 para 4/5 da sua remuneração normal líquida, a partir de outubro<sup>57</sup>. Por fim, deixa de haver uma isenção contributiva a 100% para todas as empresas. Esta passa a variar consoante a sua dimensão e o mês em causa<sup>58</sup>.
- Entretanto, com o objetivo de ampliar a cobertura da medida, pelo alargamento do universo dos potenciais beneficiários, desde 20 de **outubro**, que as empresas com uma quebra de faturação igual e superior a 25% também podem aceder a este apoio. Igualmente, as

<sup>51</sup> Cfr. GOV.UK (2020). *Guidance. Check if you can claim for your employees' wages through the Coronavirus Job Retention Scheme*. Versão de 28 de agosto de 2020 e anteriores. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wage-costs-through-the-coronavirus-job-retention-scheme>

<sup>52</sup> Durante o período de ausência temporária os trabalhadores não podiam prestar trabalho para a entidade. Caso o trabalhador continue a trabalhar para a empresa, mas com horário reduzido, não é elegível para este apoio.

<sup>53</sup> A partir de 1 de julho ocorreram mudanças quanto à supressão de apoios aos empregadores no pagamento dos encargos sociais e a remuneração dos trabalhadores passou a ser subsidiada parcialmente pelo Governo.

<sup>54</sup> Salvo para as empresas cujos estabelecimentos sejam sujeitos ao dever administrativo ou legal de encerramento, no âmbito da pandemia, ou que ainda estivessem a beneficiar das prorrogações da medida até ao seu limite legal. Cfr. artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>55</sup> Limites máximos de redução do período normal de trabalho de 50% nos meses de agosto e setembro e 40% nos meses de outubro, novembro e dezembro relativamente a entidades empregadoras com quebra de faturação igual ou superior a 40 %. No caso de entidades empregadoras com quebra de faturação igual ou superior a 60 % o limite máximo da redução do período normal de trabalho é de 70% nos meses de agosto e setembro e de 60% nos meses de outubro, novembro e dezembro. Cfr. artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>56</sup> Correspondente a 35 % da retribuição normal líquida pelas horas trabalhadas devidas a cada trabalhador com redução do período normal de trabalho. Cfr. artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>57</sup> Compensação retributiva mensal sobre as horas não trabalhadas. Cfr. artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho.

<sup>58</sup> Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 98/2020, de 18 de novembro.

empresas com uma quebra igual ou superior a 75% podem reduzir o tempo normal de trabalho dos seus trabalhadores até 100% e receber da SS 100% da compensação retributiva<sup>59</sup>.

- Com o agravar da pandemia, voltou a haver novo encerramento de empresas e estabelecimentos, desde 15 de **janeiro de 2021**<sup>60</sup>, sendo dada a possibilidade aos mesmos de aderirem ao *lay-off* “simplificado”, e, se for o caso, de desistirem do período remanescente do apoio extraordinário à retoma progressiva, para aderirem àquele apoio<sup>61</sup>. Durante o ano de 2021, os trabalhadores abrangidos por *lay-off* “simplificado” recebem uma retribuição igual à sua remuneração normal ilíquida, até ao máximo de 3 RMMG<sup>62</sup>. Para tal, o valor da compensação pago pela Segurança Social é aumentado na medida do estritamente necessário para assegurar o pagamento daquele valor<sup>63</sup>.

68. A despesa reportada com o *lay-off* “simplificado” até setembro atingiu 817,7 M€<sup>64</sup>, seguida das despesas com as medidas de resposta à epidemia associadas à Saúde (331,8 M€) e do apoio extraordinário à redução da atividade económica (183,6 M€). Note-se que o montante apurado pode não ser ainda a despesa final da medida dado existirem entidades empregadoras que continuaram a beneficiar do regime de *lay-off* “simplificado”, por ainda estarem encerradas por ordem administrativa ou legal.

69. É de relevar a criação, em setembro, pelo ISS<sup>65</sup> de uma Equipa de Projeto para gestão de risco ao nível das medidas excecionais de proteção e apoio ao emprego, legalmente previstas, determinadas pela pandemia COVID-19 e tendo em conta que estas exigem um acompanhamento específico e implicam uma avaliação *a posteriori*, em sede de controlo interno, com base em análises de risco e confronto de dados e indicadores.

#### IV. 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.

#### V. EMOLUMENTOS

Tratando-se de um Relatório Intercalar, os emolumentos a pagar serão fixados pelo Tribunal no Relatório final.

<sup>59</sup> Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro.

<sup>60</sup> Ao abrigo do Decreto n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro.

<sup>61</sup> *Cfr.* artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro.

<sup>62</sup> *Cfr.* artigo 142.º, da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, e artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 6-C/2021, de 15 de janeiro

<sup>63</sup> Ou seja, a Segurança Social compensa 70% de 2/3, da retribuição normal ilíquida do trabalhador, mais 100% de 1/3.

<sup>64</sup> Fonte: DGO, Síntese de Execução Orçamental de outubro 2020.

<sup>65</sup> Deliberação n.º 1.153/2020, de 24 de setembro.



## VI.DECISÃO

Em subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente Relatório.
2. Remeter o Relatório aos seguintes responsáveis:
  - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - Inspetora-Geral da Autoridade para as Condições do Trabalho;
  - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP;
3. Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
4. 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.
5. Que, após a entrega do Relatório aos responsáveis referidos, o mesmo seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e divulgado no sítio do Tribunal na *internet*.

Tribunal de Contas, em 28 de janeiro de 2021

A Conselheira Relatora

Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)

As Conselheiras Adjuntas

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

**ANEXO – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO**





Para Conhecimento  
Exma. Senhora  
Chefe do Gabinete da Senhora  
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 PROCESSO N.º 6/2020 - OAC	42121/2020 15/12/2020	ENT.: 14980/2020 PROC. Nº: 17-20/2641	57 14-01-2021

**ASSUNTO: COVID-19 - Implementação do *lay-off* simplificado durante a pandemia**

Com referência ao assunto em epígrafe, e nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e n.º 3 do artigo 87.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, 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 apresentar as seguintes alegações no que concerne às Recomendações dirigidas à Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social:

***“Providenciar pela produção de informação fiável, completa e oportuna sobre o universo de beneficiários, incluindo dados físicos e financeiros.”***

A disponibilização de informação de monitorização da evolução/accompanhamento das medidas, foi um dos procedimentos prioritários que foram implementados e que se concretizou na disponibilização, numa primeira fase com periodicidade diária, e posteriormente semanal, de informação de apoio à gestão, com dados físicos e financeiros (montantes lançados), assim como dados que permitiam a caracterização das entidades e pessoas beneficiárias da medida.

A informação sobre o universo de beneficiários e a execução financeira foi regularmente divulgada ao Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.) e ao Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP) que, por seu turno, a divulgaram junto da Direção-Geral do Orçamento (DGO), da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e ao próprio Tribunal de Contas (TdC), sempre que solicitado.

A informação em questão foi igualmente divulgada à sociedade civil em geral, em sede de Comissão Permanente de Concertação Social, em audições e debates na Assembleia da República e, bem assim, no contexto dos esclarecimentos prestados à comunicação social.

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

Nos termos das suas atribuições, o GEP tem garantido permanentemente o apoio técnico ao planeamento e à formulação estratégica e operacional da medida de política, em articulação com a programação financeira da competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., garantindo a produção e difusão de informação de monitorização da execução física da medida.

Sob sua coordenação, inclusivamente no âmbito das relações com os Gabinetes de Estudos dos outros Ministérios e em resposta a solicitações de organismos internacionais, tem acompanhado e avaliado, em articulação com os demais serviços deste Ministério, os resultados da medida de política. O impacto nas Finanças Públicas tem sido avaliado regularmente entre os Gabinetes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do Ministério das Finanças, entre o IGFSS, I.P. e a DGO, seja do ponto de vista da despesa direta seja das receitas cessantes.

***“Promover a instituição de mecanismos de controlo que garantam a recolha e tratamento da informação necessária à respetiva monitorização e avaliação.***

A disponibilização de informação de monitorização e acompanhamento da medida foi prontamente operacionalizada desde o primeiro dia de vigência da mesma. Refira-se ainda que, desde julho de 2020, momento a partir do qual passou a ser possível a submissão por requerimento eletrónico, o nível de controlo do processo melhorou de forma significativa.

A partir dessa data, e no momento da submissão, passaram a ser verificadas as condições de acesso ao apoio, nomeadamente, a situação tributária e contributiva e a relação dos trabalhadores com a entidade empregadora requerente. A verificação no momento da submissão permitiu encurtar os tempos de análise, deferimento e pagamento.

Previamente à disponibilização do requerimento eletrónico os motivos de indeferimento eram notificados fora do sistema, o que dificultou a recolha de informação massiva desta informação. Com a submissão eletrónica do requerimento os processos passaram a devolver os códigos de erro associados aos motivos ao abrigo dos quais o processo não pôde ser deferido.

De referir que o Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, prevê a fiscalização, *a posteriori*, pelas entidades públicas competentes, devendo comprovar nesse momento os factos em que se baseou o pedido e as respetivas renovações.

Neste sentido, para além das ações de fiscalização do ISS, I.P. e da Autoridade para as Condições do Trabalho já realizadas, em novembro de 2020, o Conselho Diretivo do ISS, I.P. aprovou o Plano de Gestão de Riscos deste Instituto, o qual contempla um documento específico relativo às medidas excecionais de apoio no âmbito da COVID-19.



O documento em causa institui um modelo de controlo integrado que pretende acautelar riscos e garantir a eficácia e eficiência da gestão das medidas excecionais de apoio COVID-19: estabelece o modelo de gestão e controlo das medidas, concretiza os serviços do ISS, I.P. envolvidos no processo, o enquadramento no âmbito do sistema de gestão de risco em implementação no ISS, I.P. e define pontos críticos de controlo, com o respetivo indicador/medida associado.

Ainda como medida de controlo adicional, está previsto e em preparação um protocolo para troca de dados com a Autoridade Tributária, que permitirá também verificar os níveis de quebra de faturação indicados pelas entidades empregadoras no momento do requerimento do apoio.

***“No desenho de futuros apoios à manutenção de postos de trabalho ponderar a definição de objetivos e critérios de adesão mais orientados e específicos, assegurando a prevenção do risco de exclusão dos que mais precisam”.***

Perante a emergência decorrente da pandemia e a concomitante necessidade de manutenção dos postos de trabalho e de salvaguarda do rendimento dos trabalhadores e famílias, os critérios de elegibilidade e os mecanismos de controlo no acesso e de posterior fiscalização revelaram-se proporcionalmente ajustados à urgência de implementação da medida.

Privilegiou-se um apoio rápido e abrangente, face ao impacto generalizado e transversal da crise sanitária sobre a globalidade das atividades económicas, em detrimento de um direcionamento específico para alguns setores de atividades ou determinadas entidades empregadoras, precisamente para prevenção do elevado risco de possível exclusão inadvertida de setores e entidades empregadoras igualmente afetadas e não previstas.

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

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Teresa Paula  
Mota Raimundo

Assinado de forma digital  
por Teresa Paula Mota  
Raimundo  
Data: 2021.01.14  
17:52:41 Z

Teresa Raimundo



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Dr. Paulo Nogueira Costa

**N/Referência: S-DIR-00030-2021**

Em resposta ao solicitado através do vosso ofício nº 42126/2020, de 15 de dezembro de 2020, a que corresponde a entrada nº 17032, de 22 de dezembro na ACT, solicitando a pronúncia da ACT sobre o Relato Intercalar do Tribunal de Contas referente à COVID-19: implementação do *Lay off* simplificado durante a pandemia cumpre informar o seguinte:

A ACT tem vindo a desenvolver desde há vários anos intervenção inspetiva em situações de crise empresarial, podendo ser consultados nos seus Relatórios de atividade os dados referentes a esta vertente da sua intervenção.

Apenas referindo os dados mais recentes, referentes ao ano de 2019, uma vez que o Relatório de atividades 2020 ainda não se encontra finalizado, foram realizadas, em 2019, as 767 verificações relacionadas com situações de crise empresarial conduzidas com vista à averiguação da legalidade em situações de redução ou suspensão temporária dos contratos de trabalho por facto respeitante ao empregador, encerramento e diminuição temporária da atividade, de despedimento coletivo, extinção de postos de trabalho, "salários em atraso" e insolvência.

Tais intervenções encontram-se discriminadas no quadro seguinte, referindo-se fundamentalmente a situações de salários em atraso e extinção do posto de trabalho:

Tabela 1 – Acompanhamento de situações de crise empresarial - 2019

Matérias	N.º de verificações
Salários em atraso	239
Extinção de posto de trabalho	227
Pedido de declaração de retribuição em mora	79
Despedimento coletivo	29
Encerramento definitivo	60
Lay off (art.º 298 do CT)	11
Fundo de Garantia Salarial	34
Insolvência	38
Pedido de modelo de FGS	35
Encerramento temporário	15
<b>Total</b>	<b>767</b>

Fonte: Sistema de informação da ACT, recolha de dados a 11/01/2020

Em 2020, o impacto da pandemia da COVID-19 no mercado laboral e adoção de medidas específicas neste contexto, como seja a do vulgarmente designado *Lay off* simplificado, levou a que a ACT desenvolvesse intervenção prioritária nesta área com o objetivo de informar, verificar e controlar o cumprimento das regras legais relativas às medidas de *lay-off* que, resumidamente, consubstanciam amparo público às empresas tendo em vista a manutenção do emprego.

Sublinha-se neste contexto que à ACT compete controlar apenas a aplicação das normas laborais no âmbito das relações laborais privadas, estando consequentemente excluídas do seu controlo as entidades que se constituem como empresas sem trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes.

Em matéria de informação – vertente absolutamente fundamental para



assegurar o cumprimento por parte dos interlocutores laborais e que constitui igualmente uma metodologia inspetiva prevista nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho ratificadas por Portugal - foram esclarecidos 24.928 utentes do serviço informativo (presencial, telefónico, por escrito/ofício, por escrito/correio eletrónico e facebook).

Outra importante medida em matéria de informação, tem sido a produção, de forma articulada entre a DGERT, a ACT, e o ISS, IP, de diversas perguntas frequentes e respostas dirigidas aos interlocutores do mundo laboral sobre as diversas medidas de apoio às empresas e direitos e deveres dos empregadores e trabalhadores nomeadamente no que se refere a montantes de retribuição e compensações devidas. As resposta a perguntas frequentes encontram-se disponíveis no portal da ACT:

[https://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/Itens/Noticias/Documents/Faqs\\_Medidas%20COVID19.pdf](https://www.act.gov.pt/(pt-PT)/Itens/Noticias/Documents/Faqs_Medidas%20COVID19.pdf)

No que se refere especificamente à ação de controlo inspetivo, a ACT realizou, entre 26 de março e 30 de junho de 2020, 2.220 ações de fiscalização do cumprimento do lay-off "simplificado", abrangendo 65.515 trabalhadores. Neste contexto foram emitidos 324 processos contraordenacionais e 9 participações crime.

Na tabela 2 encontram-se discriminados os procedimentos adotados.

**Tabela 2 - Procedimentos adotados pela ACT em ações de fiscalização lay-off "simplificado" de 26 de março a 30 de junho de 2020**

Tipo procedimentos	N.º de procedimentos	%
Advertências	506	14%
Notificações para apresentação de documentos	2.108	59%
Notificações para apuramentos de quantias em dívida	116	3%
Notificações para tomada de medidas	527	15%
Participação-crime	9	0%
Processos contraordenacionais	324	9%
<b>Total Geral</b>	<b>3.590</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de informação da ACT, recolha de dados a 4/01/2020



Foram ainda efetuadas 103 participações ao ISS, abrangendo 1.429 trabalhadores.

De sublinhar – embora este não seja o período coberto pelo Relatório Intercalar – que desde 30 de junho até dezembro de 2020 a intervenção inspetiva da ACT para verificação da legalidade das situações de Lay off prosseguiu e intensificou-se.

A Tabela 3 infra evidencia um aumento acentuado em todos os indicadores da atividade inspetiva da ACT neste domínio.

Foram abrangidas de 1 de julho a 22 de dezembro pela intervenção da ACT 3.689 entidades empregadoras e 111.097 trabalhadores em ações inspetivas que contemplaram a matéria Lay Off.

Por seu lado, forma no mesmo período comunicadas pela ACT ao ISS, IP 638 situações, envolvendo 623 entidades e 7.414 trabalhadores.

**Tabela 3 – Ação inspetiva no âmbito da ação do Lay-off – 2020 de 1 de julho a 22 de dezembro**

<b>Intervenção Inspetiva</b>	<b>01/jul/2020 a 22/dez/2020</b>
Processos inspetivos (n.º)	3.665
Trabalhadores (n.º)	111.097
Procedimentos (n.º)	5.912
notificações para apresentação de documentos	3.333
notificações para tomada de medidas	776
advertências	924
notificações para apuramentos de quantias em dívida	192
procedimentos contraordenacionais	542
participações crime	15
participações ao ISS, IP	120
- n.º de entidades participadas ao ISS, IP	120
- n.º de trabalhadores abrangidos	7.718
- n.º de entidades comunicadas ao ISS, IP	623
- n.º de trabalhadores abrangidos	7.414



A moldura da totalidade das coimas aplicadas varia entre o mínimo de € 1.069.740,96 €, por negligência, e o máximo de € 2.328.904,80 €, por dolo.

Sendo o 111.097 o total dos trabalhadores abrangidos pela fiscalização da ACT.

Importa, por outro lado, sublinhar que foram instituídos vários mecanismos de controlo tendo em vista detetar situações de risco. Desde logo, em matéria de articulação entre vários organismos do Ministério, o Despacho nº 5/2020 do Secretário de Estado de Estado Adjunto do Trabalho e da Formação Profissional veio reforçar a articulação entre os vários serviços e organismos com atuação relevante na área laboral com o intuito de agilizar o controlo e fiscalização *ex-post*, tendo a DGERT, nos termos do referido Despacho, passado a remeter à ACT e ao IEFP listagem das comunicações das entidades empregadoras recebidas, em caso de despedimento coletivo, nos termos do n.º 5 do artigo 360.º do Código do Trabalho, para o devido tratamento e acompanhamento no âmbito das respetivas atribuições que cada serviço e organismo detém.

Por seu turno, e face à medida de "Lay-off simplificado" e as responsabilidades de articulação com o ISS, IP, a ACT tem vindo a remeter a este Instituto a listagem atualizada das empresas que terão comunicado à DGERT o procedimento de despedimento coletivo desde o dia 3 de março de 2020 até à presente data, uma vez que tal facto pode constituir, por parte da entidade empregadora, incumprimento das obrigações relativas a eventuais apoios concedidos, e assim como determinar a imediata cessação destes apoios e a sua restituição ou pagamento. Sublinha-se que esta matéria é da exclusiva competência do ISS, IP.

Esta troca de informação almeja fechar o circuito previsto nos art.º 4.º n.º 2, art.º 13.º e art.º 14.º do DL n.º 10-G/2020, de 26 de março.

Por último, a ACT desenvolveu ao longo do ano de 2020 ações nacionais conjuntas e concertadas com o ISS, IP, tendo sido definidos em conjunto com este Instituto indicadores de risco por forma a definir o universo de entidades a inspecionar.

Com efeito, em matéria de verificação da legalidade do Lay off e das condições





previstas na lei para a sua concessão importa levar em linha de conta não apenas as competências de inspeção da ACT, mas também as do ISS, IP, considerando as competências que o mesmo detém na matéria.

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.

Também neste diploma, a ACT não tem formalmente identificada a competência para o seu controlo e fiscalização.

No mesmo sentido, 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 seguintes do Código do Trabalho (...)” e não do art.º 6.º do DL n.º 10-G/2020, de 26 de março.

A Inspetora-Geral

Maria Luísa  
Torres de  
Eckenroth  
Guimarães  
Luisa Guimarães

Assinado de forma  
digital por Maria Luísa  
Torres de Eckenroth  
Guimarães  
Dados: 2021.01.06  
13:14:07 Z



\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt  
Data/hora : 2021-01-05 15:29:39  
-----

Registo n° : 825/2021  
Data/hora : 2021-01-19 10:59:49  
Serviço : DAV  
Email : dav@tcontas.pt  
N. Anexos : 0  
Anexos : image003.png  
\*\*\*\*\*

Exmos. Srs.,

Em resposta ao v/ ofício com a referência Proc 06/2020 OAC /DA V UAT.2 - Relato preliminar COVID 19 – Implementação do lay-off simplificado durante a pandemia, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo deste Instituto de dizer o seguinte:

- O relatório apresenta uma recomendação dirigida ao ISS, I.P, em articulação com o II, I.P a qual se prende com a implementação de procedimentos de controlo e validação da informação registada relativa à adesão ao lay-off “simplificado”, bem como à execução física e financeira da medida, por forma a permitir a sua adequada avaliação.  
Sobre esta recomendação importa referir que já se encontram implementados os procedimentos de controlo e validação da informação, em concreto no formulário online.

Com os nossos cumprimentos,



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Segurança Social  
agora e sempre

Secretariado do Conselho Diretivo  
Instituto da Segurança Social, I.P.  
Av. 5 de outubro n.º 175, 1069-451 LISBOA  
Tel. 300 510 358 ext. 22358  
[www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)