



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2020)139

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO
relativa à criação de um instrumento europeu de apoio
temporário para atenuar os riscos de desemprego numa
situação de emergência (SURE) na sequência do surto de
COVID-19

Deputado a Relator:

Carlos Brás



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativa à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19. [(COM2020) 139]”.

A presente iniciativa, atendendo ao seu objeto, foi enviada à Comissão de Trabalho e Segurança Social, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. É um facto que logo após o surgimento dos primeiros casos de contágio pelo vírus SARS-CoV-2 a UE no seu todo e, no caso em apreço a COMISSÃO EUROPEIA têm desenvolvido esforços no sentido de criar ou ativar mecanismos de apoio aos estados membros e aos respetivos cidadãos. A União incrementou consideravelmente o nível de alerta e de coordenação política, adotou medidas de articulação entre órgãos, direções e serviços, e considerando que esta crise pandémica rapidamente dará lugar a uma crise económica de larga escala,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

flexibilizou os mecanismos de controle dos orçamentos adotando medidas temporárias mais adequadas a uma resposta rápida.

2. A iniciativa ora em análise insere-se no contexto descrito, pois constitui uma medida de emergência temporária, destinada a prestar assistência financeira da União aos Estados Membros, mais afetados pela atual pandemia, num espírito de solidariedade. Trata-se de um novo instrumento que visa atenuar os riscos de desemprego face à presente situação de emergência, cujo o objetivo central é proteger os postos de trabalho e os trabalhadores afetados pela crise pandémica.

Através deste instrumento a UE pretende estabelecer um conjunto de regras que lhe permitirão prestar assistência financeira, sob a forma de empréstimos em condições favoráveis aos Estados Membros, no montante máximo de 100 000 milhões de EUR¹. Estes empréstimos irão, assim, ajudar os Estados Membros a fazer face a aumentos súbitos da despesa pública para preservar o emprego.

Importa salientar que a presente proposta se insere na “Iniciativa de investimento de resposta à crise do coronavírus²”, e vem complementar outros instrumentos de apoio ao emprego, como o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)/InvestEU.

3. Por último, considerando que o relatório apresentado pela Comissão de Trabalho e Segurança Social reflete o conteúdo da proposta com rigor e detalhe.

¹ Importa referir que a mobilização da assistência financeira será efetuada mediante proposta da Comissão ao Conselho. Cabendo aos Estados Membros interessados solicitar esse apoio. Devendo, para tal, fornecer à Comissão Europeia provas do inesperado aumento da despesa real ou prevista no domínio da proteção do emprego, para que esta possa proceder à respetiva análise.

² COM(2020) 113 fina



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido. Evitando-se, desta forma, uma repetição de análise e conseqüente redundância.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não contende com o princípio da subsidiariedade.
2. No que concerne à presente iniciativa o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 24 de abril de 2019

O Deputado Autor do Parecer

(Carlos Brás)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)



Comissão de Trabalho e Segurança Social

**RELATÓRIO DA COMISSÃO DE TRABALHO E
SEGURANÇA SOCIAL**

COM (2020) 139 Final

*Proposta de Regulamento do Conselho relativa à
criação de um instrumento europeu de apoio
temporário para atenuar os riscos de desemprego
numa situação de emergência (SURE) na
sequência do suto de COVID-19*

**Autor: Deputada
Sandra Pereira (PSD)**



Comissão de Trabalho e Segurança Social

ÍNDICE:

I - NOTA INTRODUTÓRIA

II – CONSIDERANDOS

- 1. Enquadramento da Proposta**
- 2. Objetivo da Proposta**
- 3. Conteúdo da Proposta**
- 4. Base Jurídica**
- 5. Dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

III – CONCLUSÕES

IV – PARECER

Comissão de Trabalho e Segurança Social

I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 163.º da Constituição da República Portuguesa e do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio (Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia), compete à Assembleia da República o acompanhamento das iniciativas europeias, podendo, nomeadamente, pronunciar-se sobre propostas de atos legislativos que considere adequado escrutinar através da emissão de relatórios e pareceres.

Neste contexto, veio a Comissão de Assuntos Europeus, nos termos e para os efeitos do disposto na Lei de Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, invocando a metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, solicitar à Comissão de Trabalho e Segurança Social a análise da **Proposta da Comissão – COM (2020) 139 Final – relativa à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19.**

Nestes termos, deliberou a Comissão de Trabalho e Segurança Social pronunciar-se através do presente relatório sobre a proposta de Regulamento acima identificada.

II – CONSIDERANDOS:

1. Enquadramento da Proposta

“A crise que enfrentamos devido à pandemia da COVID-19 tem uma dimensão humana considerável e um impacto económico negativo de grande magnitude”.

O coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), responsável pela doença que a Organização Mundial da Saúde (OMS) designou de COVID-19, é uma nova estirpe de coronavírus não identificada anteriormente nos seres humanos. A sua rápida propagação mundial levou a que a OMS a declarasse uma pandemia. Desde o início do surto na União, e até 30 de março de 2020, foram notificados 334 396 casos e 22 209 óbitos nos Estados-Membros (EM).

Os Estados-Membros adotaram medidas excecionais com o objetivo de contenção da pandemia e dos seus efeitos que, sendo óbvios na saúde pública e na mortalidade dos EM, são - ainda que menos óbvios, e nem por isso menos graves – significativos nos sistemas económicos dos Estados, abalando o tecido social dos países e espoletando o aumento da despesa pública num significativo número de Estados da União.

Esta situação, quer pela sua amplitude, quer pela sua gravidade, fugiu ao controlo e planeamento dos Estados. Estes, subitamente e de forma extraordinária, viram-se na contingência de ter que adotar medidas de contenção da pandemia que ditaram o confinamento das pessoas, imobilizando uma parte substancial da sua mão de obra, o que originou um acréscimo abrupto da sua despesa pública em virtude da introdução de

Comissão de Trabalho e Segurança Social

regimes de tempo de trabalho reduzido para os trabalhadores por conta de outrem, e em medidas semelhantes, nomeadamente para os trabalhadores por conta própria.

A Europa foi forçada a entrar em *lock-down*, sujeitando-se às mais variadas repercussões que isso provoca.

Assim, tornou-se urgente dotar os Estados de instrumentos de auxílio e suporte a esse acréscimo de despesa pública, e tornou-se evidente a necessidade de criação de um mecanismo europeu de apoio temporário - SURE - com vista à atenuação dos riscos eminentes de desemprego na actual situação de emergência em que vivemos, consequência do surto de COVID-19.

Este mecanismo - **SURE** - pretende ser uma resposta concertada, rápida e eficaz da União à crise no mercado de trabalho, em linha com os valores de solidariedade entre os Estados, de forma a mitigar o impacto da crise no emprego das pessoas e dos sectores económicos mais afectados, e assim reagir à situação excepcional de acréscimo de despesa pública dos Estados da União.

Em conclusão, e face à actual situação de pandemia na Europa, afigura-se essencial a acção colectiva e solidária da União Europeia e dos seus Estados-Membros para enfrentar as repercussões económicas decorrentes da pandemia COVID-19, através da adopção de um regulamento que institui um novo instrumento de apoio financeiro denominado **SURE**, de cariz temporário, com vista à atenuação dos riscos de desemprego e dos seus impactos sociais negativos nos países da União afectados.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

2. Objetivo da Proposta

A presente Proposta visa, em conjunto e nomeadamente com o alargamento do âmbito de aplicação do *Fundo de Solidariedade da União Europeia* (FSUE), reforçar a solidariedade da União para com os Estados-Membros na resposta à situação de emergência provocada pela COVID-19.

O novo instrumento de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) é um **dispositivo temporário e suplementar, destinado a permitir assistência financeira da União até ao montante de 100 mil milhões de EUR, sob a forma de empréstimos da União aos Estados-Membros.**

O instrumento SURE prestará assistência financeira aos Estados-Membros para fazer face a aumentos súbitos da despesa pública em prol da preservação do emprego.

Servirá especificamente de segunda linha de defesa, apoiando regimes de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes, para ajudar os Estados-Membros a proteger os postos de trabalho e, por conseguinte, os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, contra o risco de desemprego e de perda de rendimentos.

3. Conteúdo da Proposta

O SURE, instrumento europeu temporário de atenuação dos riscos de desemprego numa situação de emergência, na sequência do surto COVID-19, cria um dispositivo de assistência financeira da União até ao montante de 100 mil milhões de EUR, sob a forma de empréstimos da União aos Estados-Membros.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Este instrumento SURE constituirá uma forma de assistência financeira suplementar, que acresce às medidas nacionais e na sequência do apoio financeiro regular concedido para fins semelhantes no âmbito do Fundo Social Europeu.

4. Base Jurídica

A base jurídica deste instrumento é o *artigo 122.º, n.ºs 1 e 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)*.

A presente Proposta é complementar ao instrumento criado com o Regulamento (CE) n.º 2012/2002, do Conselho, de 11 de novembro de 2002, que institui o **Fundo de Solidariedade da União Europeia - FSUE** - que foi alargado pelo Regulamento (UE) 2020/461 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de março de 2020, passando a ter aplicação em emergências graves de saúde pública e a definir operações específicas elegíveis para financiamento.

Ao contrário do *FSUE*, que é um instrumento permanente, o *SURE* tem carácter temporário. Além disso, o *SURE* é limitado aos Estados-Membros e não abrange os países candidatos à adesão à União como o *FSUE*, nem tão pouco abrange o Reino Unido. Acresce que o *FSUE* baseia-se em subvenções e permite pagamentos antecipados, enquanto o *SURE* é baseado em empréstimos.

No *SURE*, as ações em foco decorrem do aumento súbito das despesas no domínio da proteção do emprego para responder ao surto de COVID-19.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

5. Dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

Já aqui se disse - mas reitera-se - que esta iniciativa tem como principal fundamento o apoio aos Estados-Membros na conjuntura adversa provocada pela pandemia da COVID-19.

Ora, atendendo a que esta proposta mais não é do que a expressão concreta do princípio da solidariedade europeia, com o objetivo de prestar auxílio aos Estados-Membros em face de uma situação de emergência, os quais, subitamente, se viram compelidos a aumentar as suas despesas públicas a fim de mitigarem os efeitos económicos decorrentes dessa emergência, especialmente no que concerne ao desemprego. E, tratando-se de um mecanismo financeiro que assume a forma de empréstimo com vista a ajudar os Estados-Membros a suportarem esse acréscimo da sua despesa pública, parece-nos evidente que o princípio da subsidiariedade não assume particular relevância nesta iniciativa, porquanto não nos parece adequado que **a ajuda e a solidariedade** que a mesma preconiza, nomeadamente a instituição de um mecanismo financeiro sob a forma de empréstimo, sejam conseguidas através da acção de nenhum Estado-Membro de *per si*, tratando-se de matéria que exige a intervenção da União. O estabelecimento de um mecanismo de empréstimo financeiro exige uma relação de bilateralidade que um Estado-Membro sozinho não consegue concretizar.

Nos termos do **artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE)**, para que as instituições da União intervenham em obediência ao princípio da subsidiariedade, deverão estar preenchidas três condições prévias:

- a) não pode tratar-se de um domínio da competência exclusiva da União (isto é, deve ser uma competência não exclusiva);

Comissão de Trabalho e Segurança Social

- b) os objetivos da ação não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros (necessidade);
- c) devido às dimensões ou aos efeitos da ação, esta pode ser mais bem alcançada ao nível da União (valor acrescentado).

O escrutínio do princípio da subsidiariedade afigura-se, assim, particularmente relevante no âmbito das competências não exclusivas partilhadas entre a União e os Estados-Membros, o que, *s.m.o.*, não nos parece ser o caso em apreço.

De resto, no que concerne ao princípio da proporcionalidade, somos da opinião que a proposta de regulamento sob escrutínio **respeita o princípio da proporcionalidade**, não excedendo o necessário para atingir os objetivos pretendidos com este instrumento, conforme dispõe o n.º 4 do art.º 5 do TUE.

Ora, o princípio da proporcionalidade assume uma dupla dimensão: por um lado, implica que a intervenção da União se demonstre necessária, e por outro lado, obriga a que a intervenção não se apresente como excessiva para a realização do resultado pretendido.

Por tudo quanto se disse sobre a presente iniciativa, parece-nos muito evidente a necessidade da intervenção vertida na proposta, bem como que a mesma não se demonstra excessiva na sua intervenção para atingir os objetivos a que se propõe.

PARTE III – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui o seguinte:

Comissão de Trabalho e Segurança Social

1. A Comissão de Assuntos Europeus remeteu a presente proposta à Comissão de Trabalho e Segurança Social, para que esta se pronunciasse em concreto sobre a mesma;
2. A proposta *sub judice* visa a instituição de um instrumento financeiro para apoiar os Estados-Membros afectados pela pandemia da COVID-19 por efeito do aumento súbito das despesas no domínio da proteção do emprego.
3. O princípio da subsidiariedade não assume aqui particular relevância, uma vez que a solidariedade e o apoio que subjazem a esta proposta inserem-se no âmbito das competências de domínio exclusivo da União, isto não sob o prisma jurídico, mas sob o prisma fáctico: o estabelecimento de um mecanismo de empréstimo financeiro exige uma relação de bilateralidade que um Estado-Membro sozinho não consegue concretizar. O princípio da subsidiariedade e o seu escrutínio revelam pertinência perante as competências não exclusivas partilhadas entre a União e os Estados-Membros, o que, *s.m.o.*, não nos parece ser o caso em apreço.
4. Atendendo a que o regulamento proposto se afigura necessário e a que a presente proposta não excede o necessário para atingir os objetivos enunciados, também o princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, é respeitado na presente iniciativa;
5. A Comissão de Trabalho e Segurança Social dá por concluído o escrutínio da iniciativa em apreço.

IV- PARECER

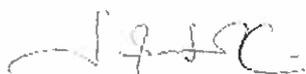
A Comissão de Trabalho e Segurança Social é de parecer que:

Comissão de Trabalho e Segurança Social

- 1 – Não se verifica qualquer violação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- 2 – O presente relatório deve ser remetido, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, à Comissão de Assuntos Europeus, para os efeitos legais e regimentais;
- 3 – A Comissão de Trabalho e Segurança Social dá por concluído o escrutínio da iniciativa em apreço.

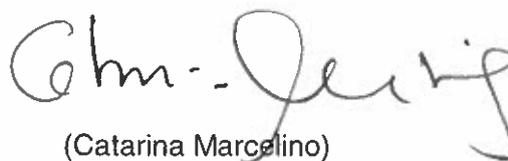
Palácio de São Bento, 22 de abril de 2020.

A Deputada Relatora



(Sandra Pereira)

A Vice-Presidente da Comissão



(Catarina Marcelino)