

REACT-EU

Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe

**Avaliação da Componente dos Apoios à
Sobrevivência das Empresas**

CONTRIBUTOS DA AIP-CCI

3 de Fevereiro de 2025

Com o presente documento pretende-se suportar o contributo da AIP-CCI para os trabalhos em curso na E&Y sobre a avaliação da iniciativa REACT EU, mais especificamente, na sua componente de apoio às empresas.

1. Contexto geral do REACT EU no Next Generation

O REACT-EU foi um dos instrumentos de financiamento comunitários para o combate à pandemia do COVID 19, tendo Integrado o pacote do NEXT GENERATION.

O tronco essencial do Next Generation centrou-se no Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). O REACT apresentou-se como uma componente de arranque mais imediato e de apoio conjuntural, com o objetivo, por um lado, de ser um instrumento de muito mais rápida implementação no terreno e, por outro, adotar medidas conjunturais permitidas pela Comissão Europeia de natureza muito excecional e transitória, sobretudo a nível de regras de auxílios de Estado e de elegibilidades para além das já tradicionais ligadas ao investimento.

Repartição do Next Generation EU

			Mil M €
Instrumentos novos	Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)	Empréstimos	385,8
		Subvenções	338,0
		Total	723,8
Reforços de instrumentos existentes no QFP 14-20	Incluídos nos fundos de coesão	React EU	50,6
		Desenvolvimento rural	5,4
		Fundo para uma Transição Justa (FTJ)	10,9
	Incluídos em programas da EU	Horizonte Europa	6,1
		InvestEU	8,1
		RescUE	2,0
TOTAL			806,9

O MRR (Mecanismo de Recuperação e Resiliência), que absorveu 90% do Next Generation, foi estabelecido de modo autónomo relativamente aos fundos de coesão

REACT-EU

Avaliação da Componente dos Apoios à Sobrevivência das Empresas
CONTRIBUTOS DA AIP-CCI

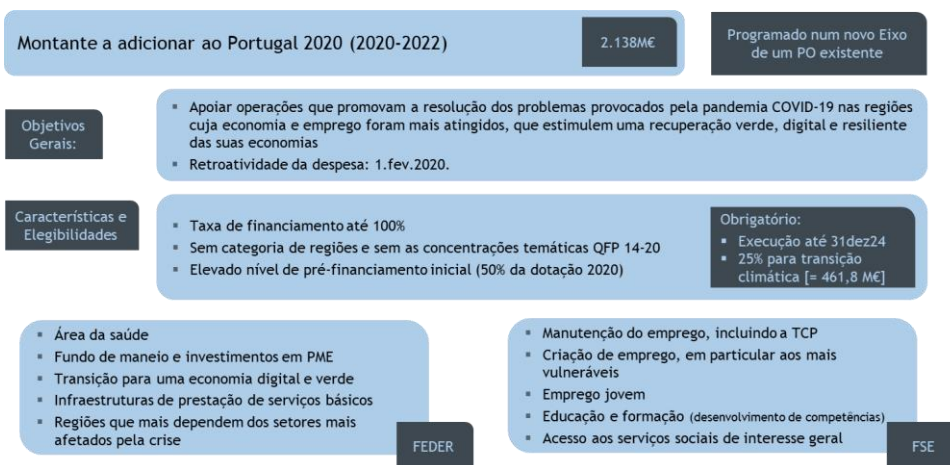
com uma metodologia própria e um modelo de financiamento comunitário que pela primeira vez incluiu a emissão de dívida conjunta pela União Europeia. Apesar da elevada prioridade que a Comissão e o Parlamento Europeu colocaram numa rápida implementação deste mecanismo, a natureza inovadora do mesmo, implicava um período mínimo para a conclusão do processo, tendo o REACT surgido como o mecanismo intercalar e imediato de apoio, a par de outros que a EU tinha lançado fora do Next Generation (empréstimos SURE, iniciativa CRII no âmbito dos fundos de coesão, etc).

Portugal conseguiu negociar um REACT com critérios de afetação do orçamento global que nos era favorável (maior peso da quebra do PIB e menor ponderação do desemprego e do nº de refugiados). O nosso país obteve um financiamento REACT de 2.139 M€, o quinto maior pacote entre os 27 EM.

REACT – top 10 Orç EM

Ord	EU27		50 423
1	ES	Spain	14 485
2	IT	Italy	14 387
3	FR	France	3 941
4	DE	Germany	2 394
5	PT	Portugal	2 139
6	EL	Greece	1 986
7	POL	Poland	1 913
8	RO	Romania	1 540
9	CZ	Czechia	1 152
10	HU	Hungary	985

Embora fazendo parte do Next Generation a sua implementação fez-se através dos PO nacionais da política de coesão, respeitando as suas regras gerais, mas com um vasto conjunto de exceções – retroatividade a fev 2020, aplicação a todo o território nacional, taxa de apoio a 100%, possibilidade de concentração num único PO:



Atendendo à necessidade de uma rápida colocação dos apoios no terreno, optou-se por concentrar apenas no COMPETE os orientados para o Continente, deixando a aplicação às RAA aos respetivos PO.

2. Medidas extra-REACT de apoio aos efeitos da COVID

Anteriormente à entrada em vigor do REACT (publicado em dez de 2020) e até em paralelo, foram disponibilizadas outras medidas de apoio:

- Apoios às empresas com processos em lay-off e diversos programas de apoios sociais, ao emprego e à formação profissional e o seu refinanciamento do OE pela iniciativa SURE_;
- Lançamento pela CE/DG Regio da Iniciativa CRII (Coronavirus Response Investment Initiative) que permitia e facilitava a reutilização e a reprogramação verbas disponíveis nos PO dos fundos de coesão, tendo-se aligeirado as regras de auxílio de Estado e de alteração de programas; o CRII acabou por não produzir impactes significativos em EM como PT, com elevadas taxas de compromisso/aprovações dos orçamentos em 2020 que dificultavam a reutilização de verbas.
- No entanto, foram adotadas no âmbito do PT 2020 extra-REACT diversas medidas de flexibilização e de apoio excecional às empresas:
 - moratória universal e unilateral dos reembolsos dos subsídios reembolsáveis (empréstimos ainda do QREN e novos do PT 2020)
 - suspensão de execução de decisões de anulação ou redução de apoios,
 - aceitação de renegociação de contratos, metas e calendários;

- Alteração da composição dos investimentos contratados, em função da revisão imposta pelas novas condições de mercado;
- Substituição de ações de formação e informação presenciais, por ações à distância, etc).
- Lançamento do programa ADAPTAR para microempresas para ações de ajustamento às condições vigentes nos confinamentos, sobretudo em instalações para assegurar o distanciamento em pandemia.

3. REACT – análise global

Situação REACT – Boletim ADC / 30 Set 2024

	Orçamento Fundo	Aprovações			Execução	Indicadores	
		Nª proj.	Desp. Elegível	Aprovações		Taxa Aprovação	Taxa Execução
REACT EU	2 139	92 134	2 398	2 233	2 158	104%	101%
<i>Fundos</i>							
FEDER	1 707	92 090	1 891	1 726	1 722	101%	101%
FSE	432	44	507	507	437	117%	101%
<i>PO</i>							
Compete 2020	1 925	84 038	2 166	2 008	1 940	104%	101%
Açores 2020	128	6 622	134	134	130	104%	101%
Madeira 14-20	86	1 474	97	91	88	106%	103%

Fonte: Relatório Monitorização ADC reportado a 30 set 2024

Conforme já se referiu, Portugal conseguiu obter um financiamento de 2.139 M€ cuja execução teria de ser conseguida no horizonte temporal do Portugal 2020, em princípio até final de 2023. Nessa data o nível de execução do REACT já se mostrava bastante avançado, com uma taxa globais de aprovação de 102% e taxa de execução de 82%.

Em setembro de 2024, todos os PO apresentavam taxas de aprovação e de execução superiores a 100%, o que quer significar que existirão boas condições para fechar integralmente os Eixos do REACT no COMPETE e nos PO Açores e Madeira.

REACT – COMPETE | Situação em out 2024 por áreas de intervenção

Área de investimento	Orçamento	Valor aprovado	Valor executado	Taxa compromisso	Taxa execução
Sobrevivência da atividade empresarial	1 012 199	1 271 248	1 270 917	126%	126%
Recup. aprendizagens e outras respostas sociais	191 700	284 443	220 955	148%	115%
Manutenção e criação de emprego	170 300	266 802	263 984	157%	155%
Saúde, incluindo Vacinas	249 893	249 486	249 486	100%	100%
Transição climática e ambiente	286 800	130 815	130 122	46%	45%
Saúde (diversos)	0	18 437	18 437		
Refugiados da Ucrânia	14 000	12 000	4 966	86%	35%
TOTAL REACT-COMPETE	1 924 893	2 233 231	2 158 868	116%	112%

Fonte: Portal da Transparência- atualizado a 10 out 24

Mais em detalhe e incidindo apenas no REACT do COMPETE, verificamos uma situação idêntica de boas condições para fechar com sucesso os Eixos do PO em que se encontra inscrito.

Por áreas de investimento do REACT/COMPETE apenas o Eixo da Transição Climática apresenta um deficit grande, como uma execução que não atinge os 50%. A AG do Compete estará certamente a acompanhar a situação com a DG Regio para encontrar uma solução, provavelmente, aproveitando as necessidades orçamentais significativas das restantes áreas de investimento.

Conforme já se referiu o REACT não tem qualquer limitação ou preferência regional. Esta opção foi justificada que a pandemia foi um fenómeno sobretudo urbano e nas grandes metrópoles.

Aprovações por Região NUT II

	Aprovações	% Total
AM Lisboa	788 275	35%
Norte	610 144	27%
Centro	350 114	16%
Algarve	155 730	7%
Açores	133 647	6%
Alentejo	103 966	5%
Madeira	90 910	4%
TOTAL	2 232 786	100%

Voltamos ao quadro global dos resultados do REACT para visualizar melhor o objeto deste documento – os apoios à sobrevivência empresarial, objeto principal do presente documento.

Ficam excluídas da presente análise a abordagem mais pormenorizada das seguintes áreas de investimento:

- No âmbito dos investimentos físicos apoiados pelo FEDER:
 - Os investimentos em Saúde, incluindo a aquisição de vacinas;
 - Os investimentos do Clima e Biodiversidade
 - Outros investimentos em infraestruturas físicas.
- No âmbito dos investimentos apoiados pelo FSE:
 - O programa ATIVAR.PT destinado a financiar programas integrados de formação e estágios, destinados a empresas com quebras de atividade
 - As ações de recuperação de aprendizagens no ensino básico e secundário, bem como de outras ações sociais nos estabelecimentos de ensino (testagem nas escolas)
 - Outras despesas sociais, incluindo uma verba específica de apoio aos refugiados da Ucrânia

Também não foram objeto de estudo as medidas incluídas nos PO das RAA.

REACT – Aprovações (set 2024)

	POCI		PO Madeira		PO Açores		Total	
	Nº Proj	Aprovado	Nº Proj	Aprovado	Nº Proj	Aprovado	Nº Proj	Aprovado
Incentivos Empresas	83 764	1 196 652	1 268	24 741	6 601	50 347	91 633	1 271 740
APOIAR.PT, APOIAR+, APOIAR Restauração e APOIAR Rendas	83 124	1 105 725						
Inovação e I&D COVID	58	66 853	1 268	24 741	6 601	50 347	96 326	1 271 740
Garantir Cultura	542	24 074						
Saúde (vacinas e medicamentos)	2	249 486	4	28 990	5	44 359	11	322 835
Clima e biodiversidade (gestão florestal e outros)	260	81 333	0	0	7	8 319	267	89 651
Outras infraestruturas (saneamento e outros)	5	35 210	172	4 528	2	2 088	179	41 826
FEDER	83 991	1 562 681	1 444	58 260	6 615	105 112	96 783	1 726 053
ATIVAR.PT (Formação+Estágios)	3	236 705	30	32 650	7	28 535	40	297 890
Recuperação Aprendizagens no Ensino	2	179 000					2	179 000
Outras despesas sociais (inclui apoio refugiados)	2	29 844					2	29 844
FSE	7	445 549	30	32 650	7	28 535	44	506 735
Total REACT	83 998	2 008 230	1 474	90 910	6 622	133 647	96 827	2 232 787

Fonte ADC

4. Os apoios às empresas no REACT

Apoios Empresas – REACT COMPETE

Regimes	Nº projetos	Aprovações	Aprovação média
APOIAR	83 124	1 105 725	13
SI Inovação, I&D e Outros	98	66 853	682
Garantir Cultutra	542	24 074	44
Total	83 764	1 196 652	14

O REACT apoio diretamente quase 84.000 empresas, na sua esmagadora maioria microempresas, números sem qualquer precedente na história dos fundos estruturais em Portugal. «Recorde-se que no ano de 2019, os SI do PT 2020 (COMPETE+PO Regionais) não tinha chegado a atingir 15.000 empresas apoiadas, ou seja com o APOIAR o nº de empresas apoiadas pelos Fundos Europeus mais do que multiplicou por cinco vezes.

Para além do peso absolutamente esmagador do programa APOIAR, importa referir o lançamento de concursos do SI Inovação e do SI I&DT, que beneficiando das condições

REACT-EU

Avaliação da Componente dos Apoios à Sobrevivência das Empresas CONTRIBUTOS DA AIP-CCI

excepcionais do CRIL e da flexibilização das regras de auxílios de Estado, apoiaram importantes projetos de desenvolvimento e de produção de equipamentos e dispositivos para o combate à pandemia (material e dispositivos médicos, ventiladores, máscaras, etc.). Foram atribuídos cerca de 67 M€ para cerca de uma centena de projetos, com um incentivo médio de .680 mil

Também o programa Garantir Cultura criou um “Apoiar” específico para estas atividades com funcionamento muito particular, tendo sido apoiados projetos de dimensão diversa, com um valor médio de apoio atribuído por 44 mil €.

Mas foi o Programa APOIAR, através dos seus regimes APOIAR.PT, APOIAR +Simples, Apoiar Restauração e Apoiar Rendas, que assegurou a parte mais significativa dos resultados alcançados.

O APOIAR permitiu a aprovação de mais de 83.000 projetos aos quais foram atribuídos mais de 1.100 M€ de subsídio, absorvendo a totalidade dos fundos orçamentados no REACT (cerca de metade do seu orçamento total).

A generalidade dos apoios consistiu na atribuição de um subsídio correspondente à quebra de vendas em 2020 face ao ano precedente. A candidatura era simples e fez-se através do Balcão 2020 (verificação de inexistência de dívidas à Segurança Social e Finanças).

Não era exigido qualquer tipo de justificação para a quebra registada e a empresa limitava-se a declarar as vendas do ano e as do ano anterior. Após a entrada da candidatura, a mesma era encaminhada por via eletrónica à AT que se pronunciava no prazo máximo de cinco dias. Com a confirmação, o IAPMEI/COMPETE aprovavam a candidatura e enviavam de imediato a comunicação com o promotor. Com a aceitação, a empresa recebia a totalidade do incentivo do Apoiar.

O processo decorreu sem grandes problemas de capacidade de resposta dos organismos públicos, face ao processo simplificado e automatizado da gestão da candidatura.

Resumindo, os objetivos foram cumpridos quer em termos do programa, quer nos objetivos visados – garantir um auxílio de emergência que pudesse alimentar a liquidez das empresas afetadas pela pandemia. O Programa APOIAR foi o grande instrumento de apoio às microempresas dramaticamente afetadas na sua liquidez com os períodos de confinamento necessários para o combate à pandemia do COVID 19.

5. Algumas considerações finais sobre o APOIAR

1. Recorde-se que os fundos estruturais não tinham, até então, mostrado qualquer tipo de vocação ou flexibilidade para apoiar microempresas, situadas na base da

pirâmide dimensional do tecido empresarial; pela primeira vez na história dos fundos europeus¹, os SI conseguiram abranger uma massa significativa de micro e pequenas empresas; em finais de 2019 os projetos aprovados eram de cerca de 15.000 (com prevalência para o SI PME); só o APOIAR atribuiu incentivos a cerca de 90.000 empresas.

2. A escolha de gestão centralizada no COMPETE/IAPMEI demonstrou as suas potencialidades para gerir sistemas com grandes massas de candidatura (ganhos de escala com sistemas altamente automatizados) e com capacidade de resposta rápida à correção de erros; o tempo de decisão para a esmagadora maioria das candidaturas foi de 15 dias, em média
3. Importava assim encontrar e rapidamente um modelo que funcionasse e que pudesse injetar liquidez nas empresas de micro dimensão o curtíssimo prazo; só um modelo disruptivo e novo, assente na excecionalidade do momento, poderia garantir os objetivos pretendidos.
4. Investir no design do processo de gestão e do produto (tipo de incentivo) de modo que pudesse cumprir os objetivos de comunicação rápida de decisões e do financiamento
5. Firmeza na opção pela intervenção da AT com entidade que validaria a declaração de vendas do ano pré-pandémico (houve pressão para que tal procedimento fosse substituído por uma análise do OI IAPMEI; a aceitar-se esta posição seria condenar ao insucesso o programa, face à inexistência de meios humanos para a realização da tarefa (problema que explica em larga medida o falhanço das tentativas anteriores de apoio às microempresas).
6. Sabemos que muito do desenho e das opções adotadas no APOIAR dificilmente seriam hoje repetíveis, pois foram implementadas ao abrigo de disposições transitórias que cessaram com fim da pandemia. Reconhece-se igualmente, que dificilmente que existirão outras prioridades mais estruturais para serem objeto de financiamento público.

No entanto, julga-se que a experiência de inegável sucesso do programa apoiar no alcançar dos objetivos a que se propôs, deveriam merecer reflexão mais aprofundada, no sentido de avaliar se algumas das opções então assumidas não poderiam ser, após adaptação, ser adotadas nos mecanismos de apoio às microempresas que constituem a base da economia e da sustentabilidade do emprego e da coesão social.

¹ Regimes que no passado foram orientados para as micro e pequenas empresas (v.g. RIME, SI2E, etc) demonstraram falhas claras quer na gestão, quer nos objetivos que se pretendiam alcançar.