



EUROPEAN FUNDS DE FUNDOS
EUROPEUS

REACT-EU

Assistência à Recuperação para
a Coesão e os Territórios da
Europa

Sumário Executivo

27/11/2025

Cofinanciado por:



Cofinanciado pela
União Europeia

Programas operacionais na avaliação:



Entidade Adjudicante:



Entidade Adjudicatária:



EQUIPA

Elementos	Funções e responsabilidades
Sandra primitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação científica da Avaliação e responsável pela qualidade dos produtos da avaliação • Articulação com Entidade Adjudicante (estratégica) • Coordenação do trabalho da equipa
Rui Faustino	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com Entidade Adjudicante (operacional) • Auscultação de stakeholders • Recolha e análise de dados (responsável pela análise contrafactual) • Avaliação Baseada na Teoria (TdM, Análise da contribuição)
Pedro Casimiro	<ul style="list-style-type: none"> • Auscultação de stakeholders (gestão do processo de auscultação, preparação guiões, auscultação) • Recolha e análise de dados e documental • Resposta às questões de avaliação
Ana Caetano	<ul style="list-style-type: none"> • Auscultação de stakeholders • Recolha e análise de dados e documental • Avaliação Baseada na Teoria (TdM, Análise da contribuição) • Resposta às questões de avaliação
Manuel Reis	<ul style="list-style-type: none"> • Auscultação de stakeholders • Recolha e análise de dados e documental • Responsável pela aplicação inquérito e tratamento das respostas
Luísa Silveira	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha e análise de dados e documental • Suporte na auscultação de stakeholders; sistematização das entrevistas
João Maria Guimarães	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha e análise de dados e documental • Suporte na auscultação de stakeholders; sistematização dos focus group/estudos de caso
João Vieira	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha e análise de dados de suporte à análise contrafactual

Autoria

EY-Parthenon

Índice

1	Objeto, Âmbito e objetivos da Avaliação	1
2	Metodologia	2
3	Principais Conclusões da Avaliação.....	3
4	Principais Recomendações da Avaliação	7

Índice de quadros

Quadro 1. Nº de projetos aprovados, investimento elegível, fundo aprovado, seletividade, rescisão realização e compromisso, por Linha de Força e Medida a 31/12/2023	2
--	---

1 Objeto, Âmbito e objetivos da Avaliação

A presente avaliação tem como objetivo principal analisar a relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto e VAE da utilização dos instrumentos do REACT-EU e o modo como contribuíram para o objetivo temático “Promoção da reparação de crises no contexto da pandemia de COVID-19, e respetivas consequências sociais, e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia”, tendo por base as intervenções abrangidas nos Programa Operacional Temático no Continente (COMPETE 2020) e nos dois Programas Regionais das RA. As intervenções em análise abrangem todo o território nacional, sendo que o COMPETE financia projetos no Continente (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e os Programas Regionais apoiam os projetos nas respetivas Regiões Autónomas (Açores e Madeira). O momento em que é realizada a avaliação, pouco depois do encerramento do prazo de execução das operações, possibilita uma análise plena dos resultados das intervenções e a análise possível dos impactos, tendo em consideração o tempo (mais longo) necessário para a produção de efeitos no contexto das intervenções.

O REACT-EU

Em junho de 2021, numa ótica de continuidade das medidas imediatas de resposta à pandemia, através da Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus (CRII e CRII+), a UE aprovou o REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) tendo sido adicionados dois novos eixos, operacionalizados ao abrigo do novo objetivo temático "Promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia". Financiando também vacinas COVID, despesas com a vacinação, bem como investimentos que contribuíssem para a transição climática, foi estabelecido o Eixo 7 "REACT-FEDER" para apoiar, sob a forma de fundo de manuseio, as PME. Por outro lado, o Eixo 8 "REACT-EU FSE" foi programado para assegurar o apoio à criação de empregos e estágios.

Particularmente, em Portugal, conforme estipulado regulamentarmente, os recursos foram incorporados num único Programa Operacional Temático no Continente (COMPETE 2020)¹ e nos dois Programas Regionais das RA dos Açores² e da Madeira³, focados num único Objetivo Temático e Prioridade de Investimento - “Superar a crise provocada pela pandemia de COVID-19 e preparar uma recuperação verde, digital e resiliente da economia”. Estes recursos foram direcionados para as cinco linhas de força delineadas, nomeadamente: “1. Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial”, “2. Reforço das respostas sociais”, “3. Apoio à manutenção e criação de emprego”, “4. Reforço do investimento no apoio à transição climática”, “5. Ação de Coesão a Favor dos Refugiados na Europa”. Importa salientar que são objeto desta avaliação apenas as três primeiras linhas de força.

Ponto de Situação a 31 de dezembro de 2023

Para conter os impactos negativos resultantes da crise pandémica foram lançados 53 AAC, entre 2020 e 2023, tendo sido aprovados 89 140 projetos, correspondendo a um investimento elegível de 2 013M€, aos quais estão associados 1 997M€ de fundo aprovado (ver Quadro 1).

Os elevados níveis de compromisso e realização financeira do REACT-EU (96% e 110%, respetivamente) são largamente influenciados pelo desempenho do “apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica” cuja dotação representa quase 60% da programação total. A generalidade dos projetos executou mais de 70% do incentivo aprovado, no entanto, destaca-se particularmente os constrangimentos à realização do financiamento comunitário no âmbito do incentivo à formação em contexto de trabalho e de desempregados, em virtude das dificuldades de mobilização de participantes, decorrentes das inseguranças e incertezas vividos no contexto de pandemia.

Em virtude da natureza dos projetos analisados e dos objetivos do REACT, regista-se, em termos globais, uma baixa taxa de seletividade, tendo sido aprovadas cerca de 98% das candidaturas submetidas pelos promotores, determinado pela elevada taxa de aprovação observada nas operações da LF 1. Apenas 2% dos projetos foram rescindidos ou anulados após a sua aprovação, facilitando a

¹ Decisão C(2021) 4849, de 06/2021

² Decisão C(2020) 6254 de 09/09

³ Decisão C(2020) 6428 de 17/09

execução do Programa. As taxas de anulação foram mais significativas entre os projetos candidatados no âmbito da criação de emprego por conta própria e integração de adultos no mercado de trabalho.

Quadro 1. N° de projetos aprovados, investimento elegível, fundo aprovado, seletividade, rescisão realização e compromisso, por Linha de Força e Medida a 31/12/2023

Linha de Força/Medida	Nº Projetos	Inv. Elegível (M€)	Fundo Aprov. (M€)	Tx. Aprov. Bruta	Tx. Rescisão /Anulação	Tx. Realização	Tx. Compromisso
1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	89 085	1 189	1 177	98%	2%	100%	108%
Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	81 219	1 117	1 106	98%	2%	100%	109%
Açores - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	6 598	46	46	99%	1%	100%	92%
Madeira - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	1 268	24	24	95%	0%	100%	96%
2 - Reforço das respostas sociais	15	526	522	100%	6%	88%	116%
Açores - Reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços	6	46	46	100%	0%	93%	159%
PO CI - Capacidade de vacinação e medicamentos	2	250	250	100%	0%	100%	100%
Reforço da Educação	3	197	197	100%	0%	70%	133%
Madeira - Reforço das capacidades COVID e testagem massiva	4	33	29	100%	20%	99%	117%
3 - Apoio à manutenção e criação de emprego	40	298	298	98%	10%	99%	110%
Açores - Medidas de manutenção e qualificação do emprego	7	29	39	100%	0%	100%	101%
PO CI - Medidas de ativação	3	237	237	100%	0%	100%	111%
Madeira - Medidas do mercado de trabalho	30	33	33	97%	12%	92%	120%
Total	89 140	2 013	1 997	98%	2%	96%	110%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: A % Incentivo aprovado é calculada com base no peso fundo aprovado em cada LF/Medida no total do incentivo aprovado das operações analisadas na avaliação. Taxa de aprovação bruta = N° de candidaturas selecionadas/N° de candidaturas com análise concluída, o cálculo deste indicador inclui as candidaturas que foram aprovadas no momento da decisão, independentemente de terem sido posteriormente anuladas. Taxa de Rescisão/ Anulação = (N° candidaturas anuladas + N° candidaturas rescindidas ou revogadas) / N° candidaturas selecionadas. Taxa de Realização: Incentivo executado/ Incentivo aprovado. Taxa de Compromisso: Incentivo aprovado / Dotação programada

2 Metodologia

Esta avaliação assumiu como referencial metodológico de análise de impactos o método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e implicou a revisão do quadro lógico da intervenção do REACT-EU e das respetivas Teorias da Programação (TdP). O processo avaliativo envolveu um conjunto alargado de métodos e técnicas de recolha e análise de informação, incluindo recolha e análise documental e de dados estatísticos, realização de doze entrevistas/reuniões, três estudos de caso, cinco focus group, tendo ainda sido aplicados um inquérito direcionado a beneficiários empresariais que recorreram ao Sistema de Incentivos à Liquidez (medidas APOIAR PME, APOIAR +SIMPLES, e APOIAR RENDAS) e/ou Sistema de Incentivos ao Tecido Empresarial (Garantir Cultura) através do COMPETE 2020, Açores 2020 ou Madeira 14-20.

A revisão da TdP foi ainda suportada num processo de revisão de literatura e análise documental e teve em consideração, no que respeita aos pressupostos e riscos, um foco nos critérios de avaliação que regem as questões de avaliação colocadas no Caderno de Encargos e, por conseguinte, um foco nos resultados e não tanto no processo de operacionalização das tipologias. Estas opções preveem um ciclo completo de avaliação - mobilizando todos os métodos de recolha e análise de informação e a mobilização da TdP e da Análise da Contribuição - para as tipologias de intervenção objeto de análise.

Adicionalmente, para a análise do impacto dos apoios concedidos às empresas, foi adotada uma abordagem contrafactual baseada em métodos de emparelhamento estatístico. Este processo foi

desenvolvido e estruturado em várias etapas, com o objetivo de garantir a robustez e a fiabilidade dos resultados obtidos.

3 Principais Conclusões da Avaliação

C1. O REACT-EU surgiu num contexto de emergência, o que limitou a profundidade do diagnóstico inicial. Ainda assim, verificou-se uma elevada coerência entre os elementos analisados e as problemáticas identificadas na Teoria da Programação (TdP). O diagnóstico abrangeu áreas críticas como a quebra da atividade económica, o desemprego, a pressão sobre os serviços de saúde e as necessidades da comunidade educativa, refletindo as especificidades dos setores mais afetados pela pandemia e prevendo medidas de discriminação positiva para estes.

C2. As necessidades diagnosticadas mostraram-se alinhadas com os desafios emergentes da pandemia, nas diferentes linhas de força. No domínio empresarial, os setores mais impactados foram os que concentraram maior volume financeiro, enquanto nas áreas da saúde e educação, a previsibilidade dos universos abrangidos e a lógica participativa dos diagnósticos favoreceram esse alinhamento. Este processo permitiu ajustar as respostas às realidades concretas, garantindo maior eficácia na aplicação dos apoios.

C3. O REACT-EU revelou um forte alinhamento com as estratégias europeias, nacionais e regionais, sobretudo com os referenciais criados para responder à crise pandémica. A coerência interna e externa do conjunto de medidas foi evidente: internamente, as linhas de força eram complementares e reforçavam objetivos comuns; externamente, os apoios do REACT-EU articularam-se com outras políticas e instrumentos, evitando sobreposição e assegurando complementaridade, como no caso das medidas do SURE ou do PRR.

Linha de Força 1 - Apoio à Sobrevivência das Empresas

C4. Os apoios do REACT-EU à sobrevivência das empresas, especialmente nos setores mais afetados pela pandemia, como alojamento, restauração e turismo, revelaram-se altamente relevantes e adequados às necessidades, evidenciado pela elevada adesão e pela perceção positiva dos beneficiários (90% consideraram os instrumentos adequados). Estes apoios mitigaram quebras de faturação significativas (30% a 75% em 2020) e contribuíram para preservar 96% dos postos de trabalho nas empresas apoiadas, evitando falências e falta de liquidez. A medida APOIAR e outras intervenções asseguraram uma cobertura expressiva, representando 8% das empresas e 14% do volume de negócios dos setores mais impactados, com maior alcance nas Regiões Autónomas, confirmando a eficácia e consistência das respostas face ao diagnóstico das necessidades.

C5. Os resultados da avaliação indicam que os apoios do REACT-EU foram coerentes e complementares a outras medidas, como moratórias bancárias e o layoff simplificado, com cerca de 25% das empresas a recorrerem a múltiplos instrumentos e, destas, 33% a afirmarem que não manteriam a atividade sem essa combinação. Embora a análise contrafactual sugira que alguns efeitos possam ter sido sobrevalorizados, confirma-se a relevância da complementaridade para garantir uma abordagem integrada que preservou atividade e emprego. Além disso, mais de um terço dos promotores apoiados tinham projetos aprovados no PT 2020, sendo que quase 70% consideraram os apoios fundamentais para concluir esses investimentos, reforçando a coerência das medidas não só na sobrevivência empresarial, mas também na manutenção da competitividade.

C6. O REACT-EU revelou-se eficaz na manutenção da atividade empresarial e do emprego, com destaque para o programa APOIAR, que atingiu 100% de execução financeira e mobilizou mais de 1.100 milhões de euros, garantindo liquidez e capacidade produtiva nos setores mais afetados. Apesar de algumas fragilidades em medidas específicas, como o APOIAR RENDAS e os apoios ao setor cultural, a pertinência dos instrumentos foi reconhecida pela maioria dos beneficiários. A análise contrafactual confirma impactos positivos, com empresas apoiadas a apresentarem maior probabilidade de sobrevivência (+7,5 p.p.), melhor desempenho económico (+47 mil euros de VN anual) e ganhos no emprego (+0,6 ETI), evidenciando o contributo direto dos apoios para mitigar os efeitos da crise pandémica.

C7. A eficácia (e também a eficiência) da medida APOIAR encontra-se ancorada fundamentalmente num duplo fator: i) simplicidade do processo de instrução e celeridade na análise das candidaturas, assentes num desenho simplificado do instrumento e do estabelecimento de

mecanismos automatizados de verificação de condições de elegibilidade e de cálculo dos montantes de apoio (via interoperabilidade entre a AG e Autoridade Tributária) e; ii) cumulatividade dos apoios, com os beneficiários a recorrer a múltiplos instrumentos de apoio (intra LF 1; intra ou extra REACT-EU, com destaque para o lay-off simplificado, moratórias bancárias ou linhas de crédito) e a destacarem essa possibilidade como fundamental para a sua sobrevivência.

C8. Os apoios do REACT-EU tiveram um impacto significativo na redução da mortalidade empresarial, aumentando a taxa de sobrevivência das empresas apoiadas em mais de 6 pontos percentuais nos primeiros dois anos e 7,5 pontos no terceiro ano após a intervenção. Em 2022, estes apoios evitaram a perda de cerca de 4 mil empresas e, em 2023, mais 920, abrangendo setores fortemente afetados pela pandemia, como restauração e turismo, e garantindo a preservação da atividade económica em todo o território nacional, incluindo as Regiões Autónomas.

C9. A ausência destes apoios teria implicado uma redução estimada de 2,1% do volume de negócios das atividades elegíveis em 2022 (cerca de 5,5 mil milhões de euros), aumentando para 2,2% em 2023 (6,6 mil milhões de euros), além de uma quebra significativa no emprego, com perdas potenciais de 3% dos postos de trabalho em 2022 e 4,2% em 2023. Apesar do contributo positivo, o setor cultural revelou uma recuperação mais lenta e um impacto reduzido no contexto global da intervenção.

C10. Em termos de eficiência, os apoios à tesouraria apresentaram custos por unidade de resultado inferiores ao previsto e taxas de sobrevivência superiores às expectativas, confirmando uma boa alocação de recursos. Contudo, a análise contrafactual evidencia um efeito de deadweight relevante, sugerindo que muitas empresas teriam sobrevivido sem apoio. Esta constatação levanta um trade-off entre simplicidade e rapidez na execução, essenciais em contexto de crise, e maior seletividade para ganhos de eficiência, recomendando ponderação no desenho de futuros instrumentos.

Linha de Força 2 - Reforço das respostas sociais

C11. Os apoios do REACT-EU no setor da saúde foram altamente relevantes, centrando-se na mitigação da propagação do vírus e no reforço da capacidade assistencial, através de medidas como aquisição de vacinas, testagens massivas e disponibilização de equipamentos de proteção, alinhadas com as necessidades diagnosticadas. A adequação dos instrumentos, incluindo taxas de cofinanciamento a 100% e retroatividade das despesas, permitiu uma mobilização rápida de recursos para áreas críticas, garantindo uma resposta eficaz às exigências da saúde pública e contribuindo para reduzir a incidência de casos e óbitos, bem como os impactos sociais e económicos da pandemia.

C12. Os apoios do REACT-EU no setor da saúde revelaram forte coerência e complementaridade com outras iniciativas, como as financiadas pelo Orçamento do Estado e pelo PRR, assegurando uma resposta integrada e eficaz ao desafio sanitário. As medidas centraram-se na aquisição de vacinas e equipamentos médicos, evitando sobreposições e otimizando recursos, enquanto a colaboração entre entidades de saúde pública garantiu uma abordagem coesa e bem gerida. Esta articulação contribuiu para reforçar a resiliência do sistema de saúde e acelerar a normalização da situação sanitária no país.

C13. Os apoios do REACT-EU na área da saúde demonstraram elevada eficácia, permitindo vacinar 7,9 milhões de pessoas e atingir as metas definidas, graças à execução quase total dos montantes aprovados e à colaboração entre entidades e população. Nas Regiões Autónomas, a implementação também foi bem-sucedida, com taxas de execução de 93% nos Açores e 112% na Madeira, assegurando testagem massiva, reforço de recursos humanos e reabilitação de infraestruturas. Estes resultados confirmam que os apoios contribuíram significativamente para a resiliência do sistema de saúde e para a capacidade de resposta às necessidades emergentes durante a pandemia.

C14. Os apoios do REACT-EU no setor da saúde revelaram-se eficientes, com custos por unidade de resultado inferiores ao previsto na vacinação e uma alocação adequada de recursos, apesar de custos mais elevados na testagem nas Regiões Autónomas devido ao aumento inesperado das necessidades. Embora tenham existido dificuldades operacionais por parte de organismos como a DGS, decorrentes da menor experiência em processos aquisitivos de larga escala e gestão de projetos cofinanciados, estas foram mitigadas pela colaboração institucional, garantindo eficácia global. A retroatividade das despesas e o lançamento oportuno dos avisos asseguraram continuidade das operações, e a universalidade da medida, associada a preços definidos centralmente a nível europeu,

confirmou que os recursos foram utilizados de forma eficiente, sem margem para melhores resultados com os mesmos meios.

C15. O impacto do REACT-EU no setor da saúde foi determinante para conter a pandemia e permitir a retoma da vida social e económica. A vacinação de 7,9 milhões de pessoas, equivalente a cerca de 80% da população vacinada, contribuiu para reduzir a propagação do vírus, diminuir óbitos e flexibilizar restrições sanitárias. Paralelamente, a testagem massiva e a reabilitação de infraestruturas asseguraram a continuidade dos cuidados de saúde, especialmente nas Regiões Autónomas, reforçando a capacidade de resposta do sistema.

C16. Além da mitigação dos efeitos sanitários, as medidas apoiadas pelo REACT-EU tiveram um efeito multiplicador na recuperação económica, restaurando a confiança dos consumidores e investidores. A redução de casos e óbitos permitiu acelerar a normalização das atividades, enquanto a testagem financiada pelo programa desempenhou um papel estratégico na revitalização do turismo nos Açores e Madeira, promovendo os arquipélagos como destinos seguros e de baixo risco.

C17. A realização de 1,7 milhões de testes na Madeira e 228 mil nos Açores cumpriu as metas estabelecidas, reforçando a segurança sanitária e auxiliando as Regiões Autónomas a recuperarem a procura turística mais rapidamente do que a média nacional, superando os níveis de dormidas de 2019. A complementaridade entre as medidas de saúde e as estratégias de promoção turística foi essencial para revitalizar um setor crítico para estas regiões, evidenciando a eficácia das intervenções e a importância da articulação entre diferentes instrumentos para garantir resultados duradouros.

C18. A testagem à COVID-19 nos estabelecimentos escolares revelou-se essencial para garantir um regresso seguro ao ensino presencial, permitindo testar toda a comunidade educativa e viabilizar a retoma das atividades letivas. A articulação entre intervenientes, a flexibilidade das escolas e a adesão da comunidade foram fatores críticos para o sucesso da estratégia, complementados por medidas como aulas online para alunos infetados e maior consciencialização para evitar contágios.

C19. Apesar dos desafios, como a reafecção constante de recursos humanos e ruturas nas cadeias de abastecimento, a colaboração entre farmácias e fornecedores assegurou a disponibilização atempada dos testes. A operação iniciada no início de 2021 permitiu um regresso gradual às aulas presenciais em março, com impacto positivo na vida social e económica, já que a reabertura das escolas foi acompanhada pela retoma de atividades comerciais e pelo relaxamento do teletrabalho, reforçando o papel estratégico desta medida na recuperação pós-pandemia.

C20. Os apoios à educação no âmbito do REACT-EU foram concebidos com base num diagnóstico abrangente e na flexibilidade das escolas para adaptar medidas às suas especificidades, garantindo coerência com as necessidades identificadas. As intervenções, centradas na recuperação das aprendizagens e na testagem, mostraram-se complementares internamente, ao facilitar o regresso ao ensino presencial e mitigar desigualdades do ensino à distância, e externamente, pela articulação entre COMPETE 2020, PRR e POCH no financiamento do Plano Escola+ 21|23, evitando sobreposições e assegurando uma cobertura quase total das necessidades.

C21. A taxa de realização dos apoios à recuperação das aprendizagens atingiu 92% (120 M€), envolvendo 1,7 milhões de alunos e garantindo o cumprimento das metas de cobertura. Apesar disso, enfrentaram-se desafios como dificuldades na contratação de recursos humanos especializados e menor adesão de alunos de famílias vulneráveis. A ausência de dados globais sobre sucesso escolar limita a avaliação da eficácia face às metas previstas.

C22. A pandemia expôs fragilidades do sistema educativo, sobretudo no acompanhamento de alunos com maiores necessidades. Os apoios do REACT-EU permitiram mitigar estas lacunas, capacitando escolas com instrumentos para apoiar alunos vulneráveis e reduzir desigualdades socioeducativas. Embora não seja possível mensurar com precisão o impacto, a evidência recolhida indica contributos positivos para recuperação das aprendizagens e melhoria do desempenho escolar.

C23. Medidas como equipas multidisciplinares e planos estratégicos descentralizados foram fundamentais para enfrentar desigualdades, permitindo intervenções integradas e reforço de meios. A autonomia das escolas na definição das estratégias contribuiu para resultados positivos, confirmados por estudos e auscultação de atores, incluindo melhorias na motivação, assiduidade e comportamento dos alunos.

C24. As ações apoiadas tiveram continuidade após o término dos apoios, refletindo tanto os resultados positivos como a necessidade de prolongar esforços para consolidar aprendizagens. A taxa

de transição/conclusão dos alunos no ano letivo 2022/2023 (94,7%) superou os níveis pré-pandemia, especialmente no ensino secundário, embora a taxa de retenção/desistência tenha subido para 4,7%, indiciando efeitos persistentes da pandemia.

C25. Considerando que cerca de 30% dos alunos foram abrangidos nos anos letivos 2021/2022 e 2022/2023, conclui-se que os apoios do REACT-EU contribuíram para mitigar o insucesso escolar esperado e para manter níveis de sucesso próximos aos pré-pandemia. Apesar da impossibilidade de isolar o impacto das medidas face a outros fatores, a análise confirma a relevância das intervenções para reduzir desigualdades e apoiar a recuperação educativa.

Linha de Força 3 - Apoio à criação de emprego

C26. As medidas de apoio ao emprego do REACT-EU revelaram elevada relevância com as necessidades do mercado de trabalho, evidenciada pela forte adesão (44 dos 48 avisos com procura superior a 75%) e pelo reforço de dotações no POCI. Focadas na mitigação do desemprego e na promoção da inserção profissional, destacaram-se programas como o ATIVAR, que asseguraram a continuidade e alargamento de estágios, criando oportunidades para jovens e desempregados.

C27. Os apoios ao emprego do REACT-EU foram coerentes com outras iniciativas de manutenção de postos de trabalho, como as financiadas pelo Orçamento de Estado e pelo PRR. A centralização da gestão no IEFP (no caso do ATIVAR) e a natureza distinta dos apoios evitaram sobreposições, garantindo uma abordagem integrada e eficaz. A diversidade das medidas implementadas, que incluíram estágios, apoios à contratação e formação profissional, reflete uma estratégia bem estruturada para enfrentar os desafios do mercado de trabalho.

C28. As medidas de apoio ao emprego do REACT-EU demonstraram elevada eficácia na criação de emprego e reconversão profissional, destacando-se o programa ATIVAR, que mobilizou 236 M€, alcançou uma taxa de empregabilidade de 77% e criou 32.669 postos de trabalho, superando as metas previstas. Nas Regiões Autónomas, os apoios à inserção socioprofissional também registaram execução próxima de 100%, embora iniciativas como empreendedorismo e formação tenham tido menor adesão devido à incerteza da pandemia. No conjunto, a maioria das metas foi atingida ou superada, confirmando a relevância e impacto positivo das medidas implementadas.

C29. A pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo no mercado de trabalho português, afetando desproporcionalmente jovens, desempregados de longa duração, trabalhadores com contratos a termo e pessoas com baixa escolaridade. Entre 2019 e 2020, o emprego total caiu 2,3%, enquanto os jovens registaram uma quebra de 7,1%, só recuperando aos níveis pré-pandemia em 2023. As medidas de apoio ao emprego do REACT-EU foram cruciais para mitigar estes efeitos, permitindo recuperar os níveis de emprego e criar novas oportunidades, com um aumento acumulado de 22.400 indivíduos empregados entre 2019 e 2023 e mais de 30.000 após os apoios, embora persistam dificuldades para grupos vulneráveis como desempregados de longa duração e trabalhadores precários.

C30. Os apoios do REACT-EU nas Regiões Autónomas tiveram um papel relevante na recuperação da empregabilidade, representando cerca de 50% da variação acumulada na Madeira e entre 30% e 40% nos Açores. Medidas específicas, como formação e inserção socioprofissional, também contribuíram para este impacto. Em termos de eficiência, os apoios destacaram-se com custos por unidade de realização e resultado abaixo do previsto (-3% e -30%, respetivamente, no ATIVAR), impulsionados por uma procura elevada e taxas de empregabilidade superiores às metas (+22 p.p.), confirmando a adequação das medidas sem comprometer a atratividade num contexto de crise.

Valor Acrescentado Europeu

C31. A eficácia e eficiência das intervenções do REACT-EU foram potenciadas por uma coordenação europeia que assegurou uma resposta estratégica e integrada, evitando fragmentação e garantindo maior equilíbrio na recuperação entre Estados-Membros. Em Portugal, a gestão descentralizada pelos programas do Portugal 2020 e entidades com experiência na operacionalização dos fundos, aliada à simplificação das candidaturas, retroatividade das despesas e flexibilidade na afetação de recursos, contribuiu para uma elevada adesão dos beneficiários e para a eficiência operacional. Nas áreas da saúde, educação e emprego, os apoios permitiram evitar cortes noutras políticas públicas e maior endividamento, assegurando investimentos essenciais, como os 55% do

total nacional em saúde (72% na RAM), e ampliando ações para reduzir desigualdades, com efeitos duradouros, nomeadamente na capacitação das escolas para desafios futuros.

C32. No domínio empresarial, os apoios revelaram-se determinantes para evitar o encerramento de cerca de 5.000 empresas em 2022 e 2023, gerando um efeito de adicionalidade médio anual de 2,8 mil milhões de euros em volume de negócios e 51,6 mil postos de trabalho, além de um efeito amplificador que traduziu-se em mais 3 mil milhões de euros e 36,6 mil empregos. A alavancagem média de 4,65€ por cada euro investido confirma a relevância económica da intervenção. No conjunto, a utilização de fundos comunitários e o alinhamento com estratégias nacionais e europeias permitiram construir uma resposta coerente e complementar aos desafios da crise sanitária e económica, reforçando a resiliência do tecido empresarial e social.

4 Principais Recomendações da Avaliação

Recomendações contingentes / de resposta a futuras situações de crise

R1.	Garantir respostas céleres / imediatas, adaptáveis, evolutivas e coerentes a desafios emergenciais enfrentados pelas empresas
Operacionalização	
<p>Atento na adequabilidade do REACT-EU, na sua eficácia e na uma elevada coerência interna e externa do policy-mix dirigido à mitigação dos efeitos da crise pandémica nas empresas e no carácter contingente desta recomendação, importa, para resposta a situações de crise futuras, transportar o que se revelou positivo (a maioria), mas também (pelo menos) ponderar ajustamentos nos aspetos que se revelaram menos positivos, como foi o caso dos efeitos de <i>deadweight</i> verificados.</p> <p>Assim, recomenda-se em situações análogas que possam vir a ocorrer no futuro, conceber pacotes de medidas de resposta aos desafios das empresas que englobem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Diferentes horizontes temporais</u>: introduzindo medidas sequenciais, desde as de curto prazo, de implementação célere / quase imediatas que proporcionem a liquidez necessária às empresas (empréstimos/ linhas de crédito; adiantamento de pagamentos de fundos contratados; moratórias bancárias, créditos fiscais, etc.) às mais estruturantes e que fomentem trajetórias de recuperação mais aceleradas, replicando a lógica de resposta à COVID-19 que não se circunscreve ao REACT-EU, mas que foi das medidas CRII ao PRR. <p>Estas respostas, ainda que sequenciais, devem ser comunicadas de forma integrada, conferindo estabilidade e previsibilidade aos decisores das empresas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Diferentes e adaptáveis formas de apoio</u>: combinando instrumentos de dívida com subvenções a fundo perdido para empresas / setores mais afetados, considerando sempre que possível, mecanismos de conversão de subvenções reembolsáveis com não reembolsáveis e majorações em função do desempenho que maximizem a eficiência na utilização dos recursos e alinhem os incentivos dos decisores das empresas. • <u>Cumulatividade e complementaridade</u>: deve ser garantida a cumulatividade dos apoios e a sua complementaridade (i.e. não sobreposição), através não só de medidas com diferentes formas de apoio, mas também cobrindo diferentes objetivos e âmbitos, que se reforcem mutuamente (e.g. apoio à tesouraria e apoio à manutenção e criação de postos de trabalho) • <u>Incentivos adequados</u>: ponderar desenhos das medidas que, não colocando em causa a disponibilidade dos apoios em tempo para permitir um alívio imediato às empresas em situações de grande fragilidade, incorporem incentivos à eficiência na alocação dos recursos, mitigando o risco de <i>deadweight</i>. Estas terão de ser criteriosamente definidas, mas admite-se a possibilidade de combinação de subvenções reembolsáveis/ não reembolsáveis mediante a evolução do negócio das empresas apoiadas, sendo a componente não reembolsável majorada caso a situação externa tenha perdurado no tempo além do momento do apoio, tornando-o vital à sobrevivência ou reduzida (ou mesmo eliminada) em casos de empresas/ setores cuja evolução externa lhes foi particularmente favorável no pós-apoio. 	
R2.	Suportar a manutenção da capacidade operativa das empresas, facilitando a capacidade de as empresas manterem os seus planos de crescimento e aumento da sua competitividade a médio prazo
Operacionalização	
<p>Perante a dupla circunstância de que os FEEI não têm como finalidade suportar empresas em dificuldades financeiras e de que muitas das empresas apoiadas revelam ter beneficiado dos sistemas de incentivos do PT</p>	

R2.	Suportar a manutenção da capacidade operativa das empresas, facilitando a capacidade de as empresas manterem os seus planos de crescimento e aumento da sua competitividade a médio prazo
<p>2020, importa nestas situações assegurar a sua capacidade de prosseguir os seus investimentos e estratégias de médio e longo prazo, mitigando os riscos de sinistralidade dessas operações. Para tal importa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir que a mobilização das medidas previstas na recomendação R1 preveem medidas de discriminação positiva para empresas com projetos aprovados no âmbito dos FEEL ou de outros mecanismos de incentivo públicos. • Disseminar a oferta deste tipo de apoios junto dos beneficiários dos sistemas de incentivos, por forma a maximizar a adesão destes e, em última instância, sustentar a capacidade de concretização dos projetos e a boa execução dos programas de financiamento. 	

R3.	Garantir quadros de capacitação e / ou colaboração institucional ex-ante ou o acometimento das responsabilidades de desenho e implementação das medidas a entidades devidamente capacitadas
Operacionalização	
<p>Este tipo de apoios, mobilizando esforço financeiro extraordinário e requerendo elevado esforço aos organismos públicos com responsabilidade na execução das medidas requer ou o reforço de meios ou o estabelecimento de quadros institucionais de colaboração robustos que garantam a eficácia e eficiência de implementação. Para tal deve ser assegurado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O acometimento das responsabilidades pela execução das medidas financiadas a organismos com experiência na matéria (como foi disso exemplo, o APOIAR, operacionalizado pelas AG dos PO e OI - IPAMEI; TdP; IDE, IP-RAM; DRAIC), mitigando o esforço de adaptação aos procedimentos inerentes. • Permitir o reforço, excecional e temporário, de meios afetos às entidades implementadoras (tomando como exemplo o contingente especial de recrutamento criado no âmbito do PRR). • Estabelecer modelos de governação de implementação das medidas, grupos de trabalho, task-forces, etc. ex-ante ao desenvolvimento das medidas, promovendo a criação de equipas multidisciplinares devidamente capacitadas para a gestão de todo o ciclo de implementação das medidas (a título de exemplo, salienta-se a colaboração eficaz, mas em certa medida voluntária, da DGS, COMPETE 2020 e SPMS no âmbito do desenvolvimento de sistemas de informação, de tramitação dos procedimentos aquisitivos, entre outros, no âmbito do processo de vacinação). 	

Recomendações visando o reforço da resiliência face a situações de crise

R4.	Investir na qualificação e redução da segmentação do mercado de trabalho e inclusão por via do Emprego
Operacionalização	
<p>Tendo presente que os segmentos da população ativa mais vulneráveis (jovens, DLD, pessoas com menores níveis de qualificação e com contratos a termo) foram os que mais ficaram expostos ao desemprego na pandemia, e que mais dificuldades tiveram no reingresso ao mercado de trabalho, devem ser mantidos esforços no sentido de mitigar estas situações de vulnerabilidade, por via de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforço/ Manutenção dos sistemas de incentivos à contratação (i.e. conversão de contratos a termo por contratos sem termo, integração em regimes de tempo integral de trabalhadores em regimes de trabalho temporário). • Reforço/ Manutenção das medidas de inserção de jovens no mercado de trabalho, com majorações atrativas/ prémios para entidades promotoras que ultrapassem metas de empregabilidade e/ ou que celebrem contratos sem termo. • Reforço/ Manutenção dos incentivos ao aumento de qualificações dos adultos, seja através de medidas de reforço e ou requalificação da oferta (aumento das vagas/ cursos, em linha com as necessidades atuais e emergentes no mercado de trabalho; inclusão de novas unidades de competência; unidades de formação de curta duração ou percursos formativos), seja através de medidas de estímulo à procura (das empresas, dos indivíduos, como por exemplo o Acelerador Qualifica). 	

R5.	Manter a capacidade instalada (criada com o REACT) de combate ao insucesso escolar e à exclusão, alargando o âmbito dessas respostas aos AE/ENA
Operacionalização	

R5.	Manter a capacidade instalada (criada com o REACT) de combate ao insucesso escolar e à exclusão, alargando o âmbito dessas respostas aos AE/ENA
<p>Do benefício percebido pelos agentes do setor relativo às medidas de apoio à recuperação de aprendizagens e inclusão de grupos desfavorecidos, emergiu a pertinência de manter os AE/ENA dotados de meios humanos e competências técnicas para endereçar os desafios da população estudantil e suas famílias. Assim importa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manter em funcionamento as respostas e capacidades criadas nos AE/ENA, nomeadamente no que diz respeito às EMAEI (Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva) e PDPSC, por forma a garantir a cobertura destas necessidades “permanentes” e que exigem “investimento” contínuo para surtirem os resultados desejados; • Estabelecer mecanismos regulares de diagnóstico da incidência do insucesso escolar e fenómenos de exclusão nas escolas (ou vulnerabilidade a tal situação), permitindo robustecer o conhecimento sobre estes fenómenos e adequando permanentemente as respostas existentes e meios a elas afetos (e.g. relatórios regulares de diagnóstico e/ ou de balanço); • Manter a abordagem multidisciplinar e holística ao percurso e contexto do aluno, por forma a considerar nestas respostas a natureza multidimensional dos fatores de insucesso escolar e exclusão. 	

Recomendações decorrentes de lições aprendidas no âmbito do REACT-EU potencialmente transponíveis para programas/ políticas públicas futuras

R6.	Simplificação de procedimentos
Operacionalização	
<p>Capitalizar o ímpeto “simplificador” e “acelerador” incutido no REACT-EU, transportando-o para o PT 2030 pode permitir ganhos de eficiência (e também de eficácia) para os SI às empresas noutros programas. A este respeito recomenda-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar os procedimentos inerentes à tramitação das operações, ao longo do seu ciclo de vida, identificando <i>bottlenecks</i> e trâmites “mais pesados” em termos de carga burocrática e tempo despendido pelos candidatos e AG/OI; • Identificar oportunidades de melhoria e otimização dos procedimentos, seja quando esteja em causa a recolha de informações necessárias à instrução do processo de candidatura (aplicando o princípio “only-once”, em linha com o implementado em medidas simplex no passado, como seja a obtenção de informação de IES), seja para efeitos de análise de candidaturas e reporte de execução dos projetos; • Explorar oportunidades de recurso a soluções digitais/ tecnológicas (i.e. maximizando o uso da AI para este efeito) para efeitos de otimização do processo de análise de candidaturas e de pedidos de pagamento ou de saldo final. 	

R7.	Desenvolver um referencial de monitorização, com indicadores assentes numa abordagem de processo-resultado para quantificar e caracterizar os efeitos das intervenções
Operacionalização	
<p>Apesar do contributo positivo (consensual) para mitigar os efeitos da pandemia nas aprendizagens e promover a sua recuperação no pós-pandemia, o referencial e mecanismos existentes de monitorização das medidas de reforço das aprendizagens não permitem mensurar o contributo da medida para os objetivos preconizados, limitando a capacidade de avaliar objetivamente as medidas e produzir conhecimento acerca das mesmas que informe ajustamentos necessários à política pública, seja quanto à sua manutenção, extensão ou extinção, seja quanto ao seu desenho concetual.</p> <p>Esta necessidade sai reforçada quando estas medidas têm vindo a ser prolongadas⁴ ao longo do tempo, o que reclama a produção de informação/ evidências e a sua translação em conhecimento que suporte as opções políticas e programáticas destas medidas. Este conhecimento e os efeitos das medidas deve ser (não só, mas também) quantificado quanto aos seus efeitos nos beneficiários (distinguindo beneficiados de não beneficiados), o qual depende fortemente da qualidade e amplitude da informação disponível.</p>	

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 80-B/2023, de 18 de julho, que aprova o Plano 23|24 Escola+; Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2024, que aprova o novo plano de recuperação de aprendizagem “Aprender Mais Agora”, que prolonga a aplicabilidade das ações previstas no Plano 23|24 Escola+, já objeto do lançamento de medidas de apoio com recurso aos FEEL (Aviso PESSOAS-2024-1, de 26/11/2024)

R7. Desenvolver um referencial de monitorização, com indicadores assentes numa abordagem de processo-resultado para quantificar e caracterizar os efeitos das intervenções

O sistema de monitorização a desenvolver deveria incluir para cada uma das medidas um conjunto de indicadores para acompanhar o percurso do aluno intervencionado no período subsequente à intervenção (estes referenciais poderiam ter um tronco comum assente em indicadores-chave e módulos adicionais em função da natureza/duração das medidas) e sobre os efeitos nas aprendizagens.

Assim, recomenda-se:

- Desenvolver um referencial de monitorização relativo à população intervencionada por este tipo de medidas, visando aferir os resultados efetivos da sua aplicação;
- Este referencial deve estar assente em procedimentos/ mecanismos regulares de recolha e sistematização informação de um conjunto (limitado) de indicadores-chave, adequadamente selecionados, que permitam a destrição entre:
 - Processo: devem ser identificadas ações implementadas, recursos mobilizados alunos que efetivamente foram beneficiados/ participaram
 - Resultados: sucesso escolar dos alunos intervencionados (diferencial face à média e, preferencialmente, a alunos não intervencionados), medidos por indicadores explicativos do seu aproveitamento e aprendizagens;
- Promover uma maior articulação entre as entidades detentoras da informação e os responsáveis pela gestão dos FEEI. Preferencialmente esta articulação deve ser protocolada e estabelecer claramente, pelo menos, o âmbito da colaboração, a forma e periodicidade da disponibilização de dados e as regras aplicáveis de proteção de dados transmitidos entre entidades da Administração Pública. A adoção de reuniões regulares entre estas entidades será também importante para acompanhar a execução dos protocolos.
- Dar continuidade à prática avaliativa que incide sobre estas medidas, complementando os exercícios já realizados para uma apreciação baseada em evidência acerca do contributo destas medidas para o sucesso escolar e inclusão. Esta "continuidade" deve consubstanciar um aprofundamento aos estudos já realizados e ancorada num leque de informação mais abrangente em linha com o recomendado acima, permitindo não só mensurar essa contribuição como identificar fatores que expliquem maiores ou menores níveis de eficácia de diferentes medidas e para públicos-alvo com diferentes características.

EY | Building a better working world

EY exists to build a better working world, helping to create long-term value for clients, people and society and build trust in the capital markets.

Enabled by data and technology, diverse EY teams in over 150 countries provide trust through assurance and help clients grow, transform and operate.

Working across assurance, consulting, law, strategy, tax and transactions, EY teams ask better questions to find new answers for the complex issues facing our world today.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. Information about how EY collects and uses personal data and a description of the rights individuals have under data protection legislation are available via ey.com/privacy. EY member firms do not practice law where prohibited by local laws. For more information about our organization, please visit ey.com.

About EY-Parthenon

EY-Parthenon teams work with clients to navigate complexity by helping them to reimagine their eco-systems, reshape their portfolios and reinvent themselves for a better future. With global connectivity and scale, EY-Parthenon teams focus on Strategy Realized – helping CEOs design and deliver strategies to better manage challenges while maximizing opportunities as they look to transform their businesses. From idea to implementation, EY-Parthenon teams help organizations to build a better working world by fostering long-term value. EY-Parthenon is a brand under which a number of EY member firms across the globe provide strategy consulting services. For more information, please visit ey.com/parthenon.

© 2024 Ernst & Young, S.A.

All Rights Reserved.

parthenon.ey.com
ey.com/pt