

Bruxelas, 13 de outubro de 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	10 de outubro de 2025
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a avaliação da REACT-EU

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2025) 634 final.

Anexo: COM(2025) 634 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.10.2025
COM(2025) 634 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre a avaliação da REACT-EU

Índice

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	CONTEXTO	1
3.	RESPONDER ÀS NECESSIDADES RELACIONADAS COM AS CRISES.....	2
4.	RESPOSTA EFICAZ E RÁPIDA A SITUAÇÕES DE CRISE	3
5.	UMA RESPOSTA COORDENADA A SITUAÇÕES DE CRISE	8
6.	VALOR ACRESCENTADO DA AÇÃO DA UE	9
7.	CONCLUSÕES	10
	LISTA DAS REFERÊNCIAS	12
	ANEXO I: RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES NACIONAIS DA REACT-EU INCLUÍDAS NA AMOSTRA.....	
	ANEXO II: METODOLOGIA E DADOS SUPLEMENTARES.....	
	Metodologia	
	Dados suplementares.....	

1. INTRODUÇÃO

A Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU)¹ foi introduzida em 2020 no âmbito da iniciativa **NextGenerationEU**. **Representou recursos adicionais para os Estados-Membros e as regiões e foi concebida para atenuar os impactos económicos e sociais da pandemia**, apoiando simultaneamente **os objetivos da transição ecológica e digital da UE**. Em 2022, o âmbito de aplicação da REACT-EU foi alargado para apoiar a resposta à crise dos refugiados ucranianos e, em 2023, foi novamente alargado para fazer face aos impactos da crise energética.

A REACT-EU trouxe recursos adicionais no valor de 50,6 mil milhões de EUR e constituiu um complemento dos programas já em curso da política de coesão para 2014-2020 apoiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo Social Europeu (FSE), bem como pelo Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) e pela Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ). Esta abordagem ajudou a programar e a implementar rapidamente estes recursos adicionais, que podiam ser utilizados até ao final de 2023, como já acontecia com as dotações iniciais. Este financiamento constituiu a segunda maior fração do NextGenerationEU.

O Regulamento REACT-EU² exige que a Comissão Europeia apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma avaliação do instrumento. O presente relatório baseia-se num estudo de apoio sobre a resposta do FEDER a situações de crise («estudo de apoio sobre a resposta a situações de crise») e no estudo de apoio da avaliação *ex post* do FSE. Apresenta igualmente as principais conclusões de uma amostra de análises realizadas pelos Estados-Membros no âmbito da sua obrigação de avaliar a execução da REACT-EU.

2. CONTEXTO

Entre 2020 e 2023, a UE foi confrontada com uma série de crises sem precedentes. A pandemia de COVID-19, que teve início no início de 2020, **criou um choque súbito e grave para as economias, as sociedades e os sistemas de saúde**. A crise sanitária custou vidas, pôs em risco a segurança dos profissionais de saúde e pôs em causa os custos e a sustentabilidade dos sistemas de saúde. **As medidas restritivas introduzidas para travar a propagação do vírus resultaram numa crise económica**, cujo impacto variou consoante os setores e os territórios, o que expôs vulnerabilidades entre regiões e grupos sociais e agravou o risco de aumentar as disparidades.

A UE reagiu à crise através de uma série de ações coordenadas e coletivas. Em resposta à pandemia de COVID-19, as medidas incluíram a coordenação no domínio da saúde, a aquisição centralizada de vacinas, o apoio financeiro aos regimes para a manutenção do emprego, disposições orçamentais temporárias e disposições em matéria de auxílios estatais para apoiar os Estados-Membros. Mais importante ainda, criou o NextGenerationEU, o maior pacote de estímulo orçamental introduzido pela UE até à data. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) foi a pedra angular do NextGenerationEU e o pacote também disponibilizou recursos adicionais para a política de coesão através da REACT-EU.

¹ Regulamento (UE) 2020/2221.

² Artigo 2.º do Regulamento (UE) 2020/2221.

. A agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022, desencadeou uma série de novas crises com grande alcance. **Uma das mais imediatas foi a deslocação de uma parte significativa da população da Ucrânia para a UE.** No final de 2023, havia registo de quase seis milhões de ucranianos deslocados em toda a Europa, tendo 4,2 milhões beneficiado de proteção temporária na UE³. A invasão também exacerbou uma crise energética preexistente, uma vez que as importações de gás natural da Rússia foram suspensas. Esta situação teve um impacto particularmente negativo na UE, que dependia fortemente de fontes de energia externas. Embora a crise energética se tenha feito sentir em toda a Europa, o seu impacto variou significativamente entre países e regiões. Estas crises sucessivas foram, em certa medida, atenuadas pelas medidas programadas em resultado da REACT-EU. O presente relatório avalia a REACT-EU em função dos seus objetivos iniciais.

3. RESPONDER ÀS NECESSIDADES RELACIONADAS COM AS CRISES

A pandemia criou uma necessidade considerável de investimentos públicos nos sistemas de saúde dos Estados-Membros e em vários setores económicos, exercendo pressão sobre os orçamentos nacionais. As crises também criaram desafios de execução para as autoridades responsáveis pelos programas da política de coesão e para os beneficiários. As medidas de saúde pública introduzidas para travar a propagação do vírus fizeram com que fosse particularmente difícil chegar a alguns grupos-alvo, como os grupos vulneráveis e os beneficiários em zonas rurais remotas. Além disso, a suspensão do trabalho presencial conduziu a atrasos e ao encerramento temporário de vários projetos de infraestruturas. As perturbações nas cadeias de abastecimento e o encerramento das fronteiras complicaram ainda mais as iniciativas transfronteiriças. O ambiente macroeconómico incerto provavelmente também refreou o entusiasmo pela participação em projetos a mais longo prazo, incluindo projetos financiados pela política de coesão, com impacto adicional nos esforços de execução.

O quadro da política de coesão foi adaptado para apoiar os Estados-Membros na resposta às crises, resolver os estrangulamentos e aliviar a pressão sobre as administrações públicas e os orçamentos nacionais. A REACT-EU disponibilizou recursos adicionais para o quadro da política de coesão, complementando os programas que já estavam em curso para 2014-2020⁴. Este instrumento foi concebido para atenuar o impacto económico e social da pandemia e, simultaneamente, apoiar os objetivos da dupla transição. O financiamento foi concentrado, tendo três países (Itália, Espanha e França) recebido quase dois terços das dotações totais.

³ Eurostat (2024), disponível [aqui](#).

⁴ A fórmula de afetação aplicada à REACT-EU diferiu da metodologia habitual da política de coesão. Embora favorecesse os países menos desenvolvidos, a fórmula também incluiu a perda de PIB e de emprego (dos jovens).

Figura 1 Lógica de intervenção reconstruída da REACT-EU

Necessidades	Objetivos	Contributos	Realizações	Resultados	Impactos
Liquidez para dar resposta a ruturas decorrentes de um aumento repentino e significativo da despesa pública necessária para o setor da saúde e outros setores económicos, em especial as PME	Promover a reparação de crises e preparar uma recuperação ecológica, digital e resiliente através de investimentos em: - Cuidados de saúde - Apoio às empresas - Dupla transição - Investimento em emprego, educação e serviços sociais	- Liquidez e medidas financeiras - Elegibilidade alargada - Flexibilidade para transferir ou reprogramar fundos - Simplificações administrativas	- Operações novas/ajustadas - Recursos (re)alocados para combater as crises - Utilização mais rápida dos recursos e menores encargos administrativos	- Resposta à falta de liquidez - Aumento da despesa pública no setor da saúde - Aumento da despesa pública nos setores afetados pela crise de saúde pública e nas PME	- Atenuação das consequências económicas, sociais e sanitárias das crises - Recuperação mais rápida - Atenuação a mais longo prazo dos riscos relacionados com as crises, incluindo para a coesão - Transição ecológica e digital mais rápida

Fonte: Comissão Europeia

A esmagadora maioria das partes interessadas consultadas considerou que a REACT-EU estava alinhada com as necessidades emergentes dos seus países e regiões. As reações foram especialmente positivas no que diz respeito à relevância do instrumento para fazer face às repercussões económicas da pandemia. Foi fundamental travar a perda de postos de trabalho causada pela queda da procura económica. A maior parte do apoio do FSE visou as empresas e os trabalhadores e destinou-se a ajudá-los a manter o emprego através de regimes de tempo de trabalho reduzido. O apoio em matéria de saúde foi relativamente novo no contexto da política de coesão e foi predominantemente financiado através de iniciativas dos Estados-Membros. Mesmo assim, dois terços dos inquiridos num inquérito⁵ consideraram que a REACT-EU estava alinhada com as necessidades no domínio da saúde.

4. RESPOSTA EFICAZ E RÁPIDA A SITUAÇÕES DE CRISE

A REACT-EU foi eficaz para fazer face aos impactos sanitários e económicos da crise da COVID-19, em especial através do investimento em infraestruturas de saúde e do apoio às PME⁶, bem como para permitir que os organismos de execução promovessem a criação de emprego e garantissem empregos de elevada qualidade⁷. Os Estados-Membros utilizaram os recursos adicionais em quase metade dos programas⁸ e financiaram ações essenciais para apoiar os setores mais necessitados, preservando simultaneamente os recursos afetados às ações inicialmente previstas do programa⁹.

Uma componente importante do apoio às empresas incluiu subvenções ao capital de exploração para as PME, a fim de apoiar as operações durante a recessão económica induzida pela pandemia. Em Itália, por exemplo, a REACT-EU prestou apoio a 91 218 empresas com uma dotação de 1,2 mil milhões de EUR, garantindo um financiamento global superior a 12 mil milhões de EUR para as empresas. O apoio constituiu uma resposta imediata às necessidades de liquidez das empresas, tendo também contribuído para a transição ecológica

⁵ Que incidiu sobre o apoio da REACT-EU através do FEDER.

⁶ Esta conclusão foi confirmada por dois estudos de caso específicos sobre as PME e o setor da saúde, incluídos no estudo de apoio sobre a resposta do FEDER a situações de crise, e é apoiada por 88 % das partes interessadas consultadas sobre o FEDER.

⁷ Estudo de apoio à avaliação *ex post* do FSE.

⁸ 45 %.

⁹ Ver o anexo VI da avaliação *ex post* do FEDER e do Fundo de Coesão, o estudo de apoio sobre a resposta a situações de crise e os respetivos estudos de caso específicos sobre as PME e a crise sanitária.

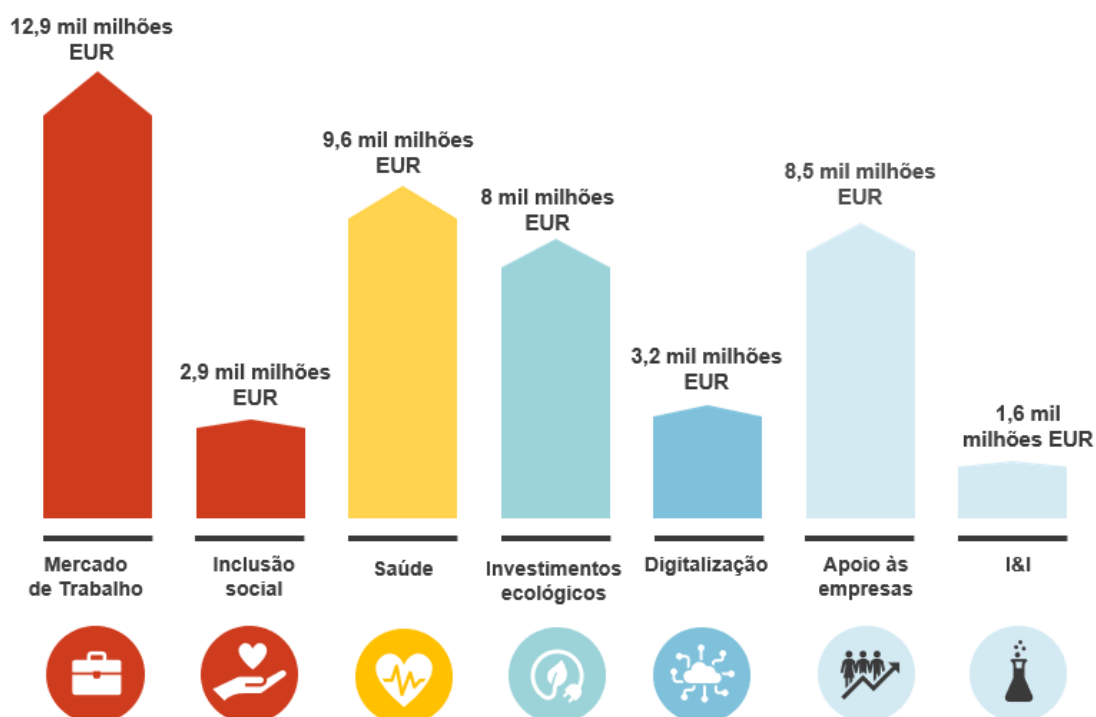
e digital dessas empresas. Mais de 50 % dos recursos foram afetados às regiões menos desenvolvidas. As empresas também receberam apoio eficaz para proteger o emprego em setores-chave da economia. Por exemplo, o programa de manutenção do emprego da Croácia manteve 115 000 trabalhadores (6 % da mão de obra) nos seus postos de trabalho¹⁰. Regimes semelhantes de manutenção do emprego e outras medidas do mercado de trabalho constituíram mais de um quarto da iniciativa (ver figura 2 *infra*). A REACT-EU não se limitou a dar resposta às necessidades urgentes decorrentes da crise; também catalisou investimentos estratégicos. Alguns desses investimentos visaram desafios imediatos, como o aumento da capacidade hospitalar, enquanto outros se centraram no reforço do sistema de saúde a longo prazo, incluindo investimentos em investigação, desenvolvimento e equipamento avançado. Em França, por exemplo, a REACT-EU financiou oito projetos no hospital de Besançon com um total de 12 milhões de EUR, enquanto o Centro Universitário de Saúde de La Réunion adquiriu um equipamento de tomografia por emissão de positrons, quase duplicando a sua capacidade de diagnóstico. As melhorias financiadas, para além de aumentarem a capacidade de gerir os impactos imediatos da pandemia de COVID-19, também se revelaram benéficas em crises subsequentes. Por exemplo, o equipamento adquirido durante a pandemia foi fundamental para dar resposta à crise dos refugiados, tal como ilustrado pela Chéquia, que acolheu 300 000 refugiados da Ucrânia, muitos dos quais necessitavam de cuidados médicos.

Bulgária — exemplo de apoio à integração laboral dos ucranianos deslocados

Na Bulgária, o projeto «Solidariedade» da Agência Nacional de Emprego visou a integração de mais de 9 000 pessoas deslocadas da Ucrânia no mercado de trabalho, oferecendo apoio psicológico, aconselhamento profissional e orientação profissional personalizada. As medidas incluíram emprego subsidiado, subsídios de integração para fins de alojamento, incentivos ao empregador para a manutenção do emprego e apoio de mentores, tendo conseguido empregar 4 785 pessoas. O projeto envolveu igualmente atividades de comunicação e gestão em consonância com os requisitos de candidatura.

¹⁰ Estudo para a avaliação *ex post* do FSE.

Figura 2 Principais investimentos temáticos da REACT-EU



Fonte: Comissão Europeia. Nota: alguns domínios de intervenção foram assinalados em vários temas.

O instrumento desempenhou um papel fundamental no apoio às iniciativas da dupla transição, financiando investimentos na eficiência energética, na digitalização e noutros projetos sustentáveis¹¹. Este apoio foi fundamental para assegurar a coerência com os objetivos mais vastos da política de coesão, em especial a ênfase na recuperação a longo prazo e no desenvolvimento regional¹². Na Dinamarca, foi concedido financiamento adicional para reforçar as medidas dos programas existentes, em especial na transição ecológica e na economia circular. Uma vez que as dotações iniciais de 2014-2020 já tinham sido objeto de contratos, os recursos adicionais permitiram novos investimentos. A Itália promoveu a transição ecológica dos transportes públicos locais através da aquisição de novos autocarros totalmente elétricos, por exemplo em Bolonha (20 milhões de EUR) e em Catânia (8 milhões de EUR). **Em alguns casos, as alterações reforçaram a ênfase no longo prazo.** As PME apoiadas, para além de terem atenuados os efeitos das crises, registaram progressos no desenvolvimento de soluções digitais e infraestruturas, adotaram novas tecnologias e reduziram os custos. Por exemplo, as empresas do setor da hotelaria e restauração utilizaram estes fundos para realizar renovações e integrar *software* digital avançado para otimizar o tratamento das encomendas e a gestão dos clientes.

Os Estados-Membros utilizaram os recursos da REACT-EU de várias formas e, em função da evolução das necessidades, adaptaram a sua resposta a situações de crise¹³. É importante

¹¹ Ver o estudo de apoio sobre a resposta a situações de crise; Nyman et al., 2024; Spule e Toptsidou, 2024.

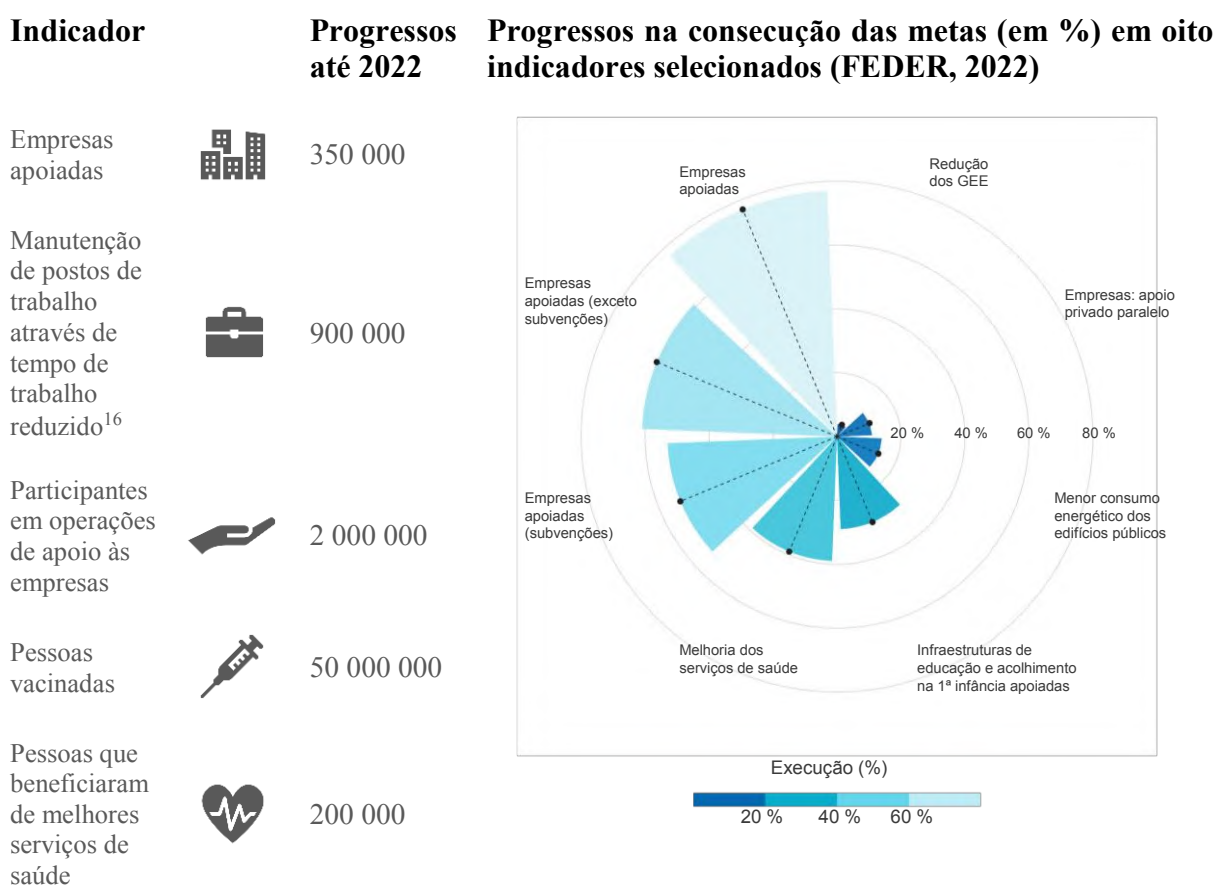
¹² Confirmado pela maioria das partes interessadas inquiridas, bem como pelas avaliações nacionais incluídas na amostra (anexo I).

¹³ Estudo de apoio sobre a resposta a situações de crise e Relatório Especial 02/2023 do Tribunal de Contas Europeu (TCE).

salientar que a flexibilidade oferecida também permitiu que os Estados-Membros afetassem maiores quantidades de recursos aos territórios mais necessitados. Por exemplo, o financiamento atribuído conduziu a alterações significativas na distribuição inicial de recursos na Finlândia, tendo os fundos sido direcionados para o sul e o oeste da Finlândia, que foram mais gravemente afetados pela pandemia. Na Itália e na Chéquia, a maioria dos beneficiários diretos do financiamento da REACT-EU foram entidades públicas¹⁴.

Um objetivo temático específico permitiu acompanhar os progressos comunicados. Apresenta-se em seguida uma seleção de indicadores. De um modo geral, os progressos variam consideravelmente entre os indicadores e os Estados-Membros.

Figura 3 Progressos registados nos indicadores REACT-EU até 2022¹⁵



Fonte: Comissão Europeia.

Para além de disponibilizar financiamento adicional, a REACT-EU introduziu flexibilidades importantes. Estas incluíam a elegibilidade retroativa, que abrangia as despesas incorridas antes do ajustamento dos programas. As autoridades responsáveis pelos programas consideraram que a opção de cofinanciamento da UE a 100 % ajudou a aliviar a pressão nos orçamentos nacionais e permitiu a utilização de fundos adicionais do orçamento de Estado

¹⁴ Dois terços na Itália. Esses dados de categorização não estão disponíveis num formato agregado. Para a Chéquia, ver EY (2023).

¹⁵ O ano relativamente ao qual estavam disponíveis os dados mais recentes no momento da redação do presente documento. Ver nota metodológica no anexo II.

¹⁶ Seis meses após o termo do apoio.

para outras atividades necessárias. Ao mesmo tempo, o objetivo do cofinanciamento é incutir um sentimento de apropriação a nível nacional. Embora esses riscos tenham sido atenuados pela situação de crise, este aspeto pode reduzir os controlos dos Estados-Membros, aumentando o risco de despesas ineficientes, uma vez que os projetos totalmente financiados pela UE implicam um risco mínimo para as autoridades nacionais¹⁷. Foram igualmente introduzidas medidas de pré-financiamento para ajudar países como a Polónia e a Roménia a fazer face à crise dos refugiados, permitindo-lhes recorrer aos fundos da REACT-EU para prestar assistência imediata às pessoas que chegam da Ucrânia.

Embora o financiamento adicional e a flexibilidade tenham sido cruciais para assegurar uma resposta rápida, algumas regiões enfrentaram desafios administrativos na reprogramação dos fundos. O ajustamento das prioridades e a distribuição dos fundos adicionais exigiam uma capacidade administrativa significativa, o que, em alguns casos, conduziu a atrasos. Esta situação foi ainda agravada pela necessidade de também se prepararem para os novos programas e o faseamento das operações do período de programação de 2014-2020 para o período de programação de 2021-2027.

Além disso, o período de execução foi curto, o que representou um desafio no que toca à eficácia. Os beneficiários dos projetos tiveram de preparar e construir rapidamente várias entidades de projeto, chegar a grupos-alvo, introduzir novas atividades de investigação e inovação ou outras infraestruturas necessárias e aplicar as medidas necessárias¹⁸. Existem dados a nível operacional que sustentam o que precede e que sugerem que os projetos REACT-EU tenderam a ser mais curtos do que outros durante o período de 2014-2020. Obviamente, esta situação está também parcialmente ligada à natureza de determinadas intervenções, por exemplo, equipamentos de saúde ou capital de exploração para as PME. As conclusões do inquérito revelaram que o facto de o prazo de execução ser curto contribuiu para atrasos em muitos projetos, tendo alguns sido, em última análise, cancelados devido a crises sucessivas. Os inquiridos também salientaram dificuldades no que toca a selecionar rapidamente os projetos que estavam alinhados com as condições e categorias de investimento exigidas ao abrigo da REACT-EU, o que fez aumentar os atrasos.

No contexto de uma crise sanitária em rápida evolução e de mudanças políticas, foi fundamental dar uma resposta rápida e eficaz à pandemia de COVID-19. Apesar da natureza intrinsecamente de longo prazo da política de coesão, a REACT-EU conseguiu mobilizar recursos rapidamente. Embora tenha proporcionado novos recursos, a duração das negociações colegislativas foi inferior ao tempo médio necessário para alterações comparáveis¹⁹. Mais importante ainda, as alterações do programa REACT-EU foram tratadas num terço do tempo necessário para o efeito, em comparação com o período anterior a fevereiro de 2020 (ou seja, antes da crise). A REACT-EU conseguiu mobilizar rapidamente fundos significativos para combater os efeitos negativos da pandemia²⁰.

¹⁷ TCE (2023); Parlamento Europeu, Kiss-Gálfalvi *et al.* (2024).

¹⁸ Nyman *et al.*, 2024.

¹⁹ Necessitou de 209 dias em comparação com 220 dias (em 2007-2013 e 2014-2020). Dados baseados no Relatório Especial 02/2023 do TCE.

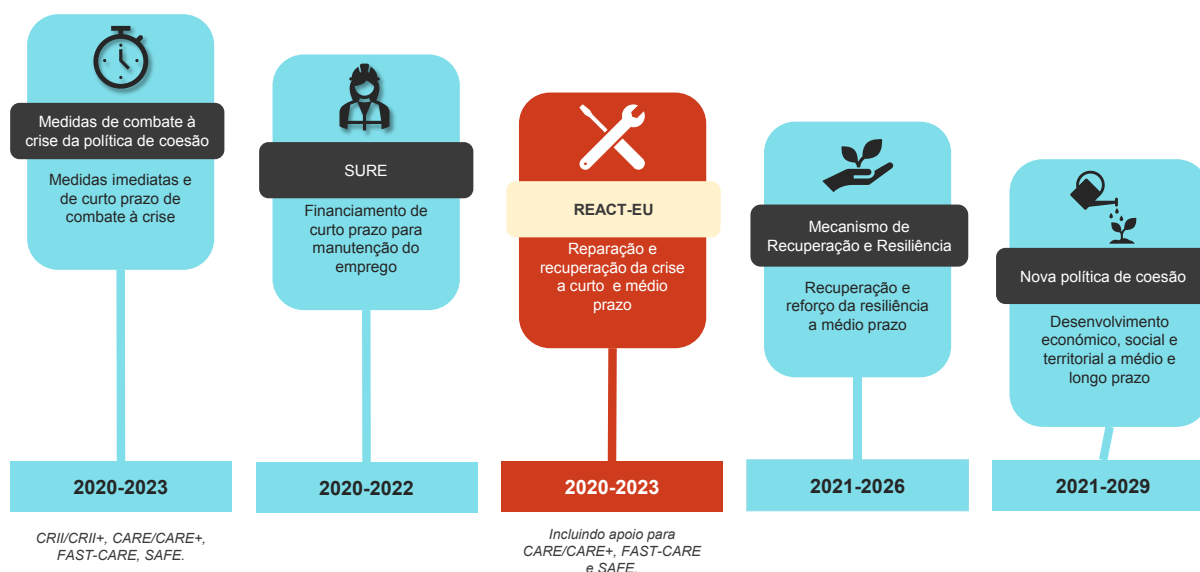
²⁰ Também confirmado pelo relatório de 2023 do Tribunal de Contas Europeu.

5. UMA RESPOSTA COORDENADA A SITUAÇÕES DE CRISE

A introdução da REACT-EU fez parte de uma sequência de iniciativas coordenadas contra a crise. A Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII/CRII+) foi utilizada nas fases iniciais da pandemia como parte de uma reorientação dos recursos de investimentos estruturais a longo prazo para satisfazer necessidades urgentes decorrentes da crise²¹. A REACT-EU foi uma continuação e expansão das medidas de combate à crise introduzidas pela CRII e pela CRII+, mas com um âmbito e uma ambição significativamente mais alargados. Disponibilizou financiamento adicional para apoiar os esforços de recuperação a mais longo prazo, incluindo o apoio às PME, à saúde e ao emprego. Alguns investimentos estruturais a longo prazo foram adiados devido à pandemia. Contudo, o financiamento adicional da REACT-EU permitiu que fossem realizadas mais ações sem alterar a lógica original dos programas, utilizando simultaneamente os programas e as estruturas existentes.

A REACT-EU também estabeleceu uma ponte entre os períodos de programação e desempenhou um papel crucial na revitalização das atividades de investimento, em especial através do alinhamento com os objetivos da transição digital e ecológica. Por exemplo, no Programa Operacional «Investimentos no Crescimento e no Emprego» da Áustria destinado à utilização dos fundos do FEDER 2014-2020, a REACT-EU serviu de mecanismo transitório, permitindo o financiamento de iniciativas de transição ecológica e digital.

Figura 4 Sequência das medidas orçamentais da UE contra a crise



Fonte: Comissão Europeia.

Os fundos contribuíram para manter as taxas de emprego durante a pandemia, juntamente com o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), através de medidas específicas para manter o emprego e

²¹ Para mais informações sobre todos os mecanismos de crise da política de coesão, consultar as avaliações *ex post* do FEDER e do Fundo de Coesão e a avaliação *ex post* do FSE. Relativamente à CRII, ver também o documento *Preliminary evaluation of the support provided by ESF and FEAD under the Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII and CRII+)* (não traduzido para português) [SWD(2023) 249 final].

apoiar a adaptação²². Em alguns países, o SURE e a REACT-EU foram combinados eficazmente para financiar regimes de manutenção do emprego. Em Espanha, por exemplo, 2,7 mil milhões de EUR de recursos da REACT-EU foram canalizados para o tempo de trabalho reduzido²³.

A rápida conceção e execução da REACT-EU também trouxe desafios no que toca a assegurar a coerência com outros instrumentos da UE. Tanto a REACT-EU como o MRR visaram setores semelhantes, como o ambiente empresarial e a investigação, criando um risco de sobreposição. Embora a distinção entre os dois instrumentos fosse, de um modo geral, clara, nem sempre foram formalmente coordenados, o que levou a um acréscimo dos encargos administrativos para as autoridades responsáveis pelos programas. A urgência da tomada de decisões também afetou a coerência interna, uma vez que a rapidez da execução conduziu, por vezes, a um desfasamento entre os objetivos reprogramados e as operações reais. Por exemplo, algumas regiões atribuíram inicialmente fundos a projetos relacionados com a saúde, mas, mais tarde, identificaram necessidades mais prementes em setores como a educação e o emprego, exigindo uma reprogramação adicional e causando atrasos.

A avaliação concluiu que a resposta nacional e as atividades da REACT-EU foram coerentes, tendo o instrumento desempenhado um importante papel complementar. Durante a pandemia, as medidas apoiadas centraram-se no investimento e nas infraestruturas numa perspetiva de mais longo prazo, ao passo que, em vários países, os fundos nacionais e regionais se destinaram a necessidades urgentes e menos complexas (por exemplo, vacinas na Chéquia). A nível regional, os instrumentos da política de coesão foram cruciais para proporcionar liquidez e flexibilidade, em especial para o apoio às PME e medidas de emergência, reforçando os esforços nacionais. A avaliação não encontrou provas de deslocação de recursos nacionais ou de duplo financiamento.

6. VALOR ACRESCENTADO DA AÇÃO DA UE

Os elementos de prova recolhidos sublinham que o apoio prestado através da REACT-EU contribuiu eficazmente para a retoma pós-pandemia. Ao mesmo tempo, os recursos mobilizados para as medidas de combate à crise da política de coesão, incluindo o financiamento da REACT-EU, constituíram uma parte relativamente pequena da resposta global à crise posta em prática pelos Estados-Membros²⁴. Contudo, o financiamento adicional revelou-se crucial para muitas regiões e setores.

Um importante valor acrescentado da REACT-EU foi o facto de ter canalizado apoio para regiões com recursos financeiros limitados e onde os recursos nacionais, por si só, não poderiam ter aplicado medidas de combate à crise com o mesmo alcance. Ao manter a ênfase territorial da política de coesão, a REACT-EU deu prioridade ao apoio às regiões

²² O estudo de apoio à avaliação *ex post* do FSE encontrou elementos de prova sólidos do contributo do FSE para as operações de emprego relacionadas com a pandemia no âmbito da CRII. Embora os dados sobre a REACT-EU sejam mais limitados, os dados do estudo de caso, juntamente com a CRII, também indicam um efeito positivo no contributo para a recuperação da pandemia no domínio do emprego, o que é ainda confirmado por dados provenientes da recolha de dados primários através de entrevistas e inquéritos.

²³ ICF (2024).

²⁴ Em comparação com os 50,6 mil milhões de EUR da REACT-EU, a resposta nacional à crise das PME mobilizou 2,3 biliões de EUR em todos os Estados-Membros, 11 vezes os fundos mobilizados para a crise sanitária (202 mil milhões de EUR) e quatro vezes os mobilizados para a crise energética (539 mil milhões de EUR).

menos desenvolvidas. As reações das partes interessadas e as avaliações nacionais confirmam que, sem o financiamento da REACT-EU, a escala global do apoio, bem como as despesas com investimentos a longo prazo nas transições ecológica e digital, teriam sido menores²⁵. Através da REACT-EU, os programas tiveram a possibilidade de continuar a apoiar investimentos orientados para o futuro, em vez de concentrarem totalmente os recursos em medidas de emergência.

Além disso, os fundos da REACT-EU tiveram efeitos positivos generalizados na durabilidade dos projetos, nos orçamentos nacionais, nos novos grupos-alvo (por exemplo, o pessoal dos cuidados de saúde) e na rapidez de execução, especialmente em domínios relacionados com a transição ecológica, o desenvolvimento de competências, a digitalização e a assistência médica. Ademais, numa altura em que as medidas de combate à crise foram em grande medida centralizadas, a REACT-EU ajudou a assegurar que os órgãos de poder local e regional continuavam envolvidos na gestão da crise.

7. CONCLUSÕES

A REACT-EU foi rápida e, tendo em conta a sua dimensão global, foi eficaz no que toca a dar resposta aos impactos sanitários e económicos da crise da COVID-19, bem como a estabelecer uma ponte entre os dois períodos de programação. Antecipou a execução do quadro seguinte, nomeadamente através das medidas de recuperação que serviram de base aos programas de 2021-2027 destinados a reforçar a resiliência dos Estados-Membros e das regiões. Além disso, a REACT-EU ajudou a assegurar a participação dos órgãos de poder local e regional na resposta, enquanto muitos outros mecanismos de resposta a situações de crise (tanto a nível da UE como a nível nacional) foram mais centralizados.

As alterações e medidas introduzidas pelos mecanismos de resposta a situações de crise e pela REACT-EU foram pertinentes para responder às necessidades e aos desafios emergentes, em especial através do investimento em infraestruturas de saúde e do apoio às PME. A REACT-EU mobilizou 9,6 mil milhões de EUR para apoiar medidas sanitárias, incluindo infraestruturas de refrigeração de vacinas, que foram cruciais para a distribuição das vacinas. Além disso, a REACT-EU concedeu subvenções para capital de exploração às PME e subvenções salariais aos trabalhadores, a fim de os ajudar a permanecer em atividade e empregados, respetivamente, durante a recessão causada pela pandemia, e facilitar a recuperação através do regresso da procura económica. No âmbito das medidas globais de resposta à crise, desempenhou um papel importante na atenuação do impacto económico negativo nas PME, estimando-se que 1,5 % das PME da UE tenham beneficiado diretamente do apoio da REACT-EU. A título de comparação, representou cerca de 2 % da resposta orçamental global à pandemia.

O cofinanciamento da UE a 100 % eliminou a necessidade de cofinanciamento nacional, o que foi particularmente importante nas regiões com um maior rigor orçamental, permitindo-lhes atuar rapidamente.

A REACT-EU acelerou a execução, uma vez que o financiamento adicional assegurou que **os Estados-Membros puderam mobilizar recursos rapidamente sem terem de desviar fundos de outras prioridades**. Ao mesmo tempo, **o curto período de execução para**

²⁵ Ver o estudo de apoio sobre a resposta a situações de crise e as conclusões das avaliações nacionais no anexo II.

utilizar o financiamento colocou alguns desafios à eficácia da REACT-EU. Os beneficiários dos projetos tiveram de preparar e construir rapidamente várias entidades de projeto, chegar a grupos-alvo e realizar novas atividades de investigação e inovação. Embora o financiamento adicional e **a flexibilidade tenham sido cruciais para assegurar uma resposta rápida, algumas regiões enfrentaram desafios administrativos na programação dos recursos.** O ajustamento das prioridades e a distribuição dos fundos adicionais exigiram uma capacidade significativa, o que, em alguns casos, conduziu a atrasos. A existência de um objetivo temático específico permitiu acompanhar as despesas e o desempenho, aumentando a transparência apesar do contexto de crise.

Não obstante o facto de ser um instrumento de crise, a REACT-EU continuou a ser coerente com os objetivos mais vastos da política de coesão, em especial a ênfase na recuperação a longo prazo e no desenvolvimento regional. Proporcionou uma oportunidade para apoiar as infraestruturas de saúde, os serviços sociais e o empreendedorismo e assegurou uma melhor preparação das regiões para os desafios futuros. As medidas da REACT-EU também contribuíram para **apoiar as iniciativas da dupla transição, financiando investimentos na eficiência energética, na digitalização e noutros projetos sustentáveis.**

A REACT-EU foi considerada, na sua maioria, coerente com a gestão de crises da UE, com um alinhamento claro dos objetivos, especialmente no que diz respeito aos cuidados de saúde e ao apoio às PME nas fases iniciais. Contudo, houve casos de sobreposições e questões de coordenação, em especial no que diz respeito à participação das autoridades responsáveis pelos programas da política de coesão na elaboração dos planos de recuperação e resiliência.

Tanto as avaliações *ex post* de 2014-2020 como a avaliação intercalar de 2021-2027 concluem que a política de coesão ainda tem de resolver alguns problemas de capacidade administrativa e procedimentos complexos. Ainda assim, o exemplo da REACT-EU mostra que, **mesmo em tempos de crise, o sistema de execução pode ser um veículo eficaz para o desembolso de fundos e a gestão de projetos.**

LISTA DAS REFERÊNCIAS

Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial 05/2025: Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa – Mais flexibilidade, mas falta de dados dificulta a avaliação da eficácia no futuro (2025)

Spatial Foresight, ÖIR, t33 e wiiw, *WP12: Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* – referenciado como o estudo de apoio à resposta a situações de crise (2025 — a publicar)

Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial 05/2025: *Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa*

Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial 02/2023: *Adaptação das regras da política de coesão para reagir à COVID-19*

Ecorys, Ismeri Europa e 3s, *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative* – referenciado como estudo de apoio para a avaliação *ex post* do FSE (2025 — a publicar)

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D., *Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level. Part I: Assessing implementation and implications* (2024)

Dozhdeva, V e Jabri, E., «*Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes*», relatório para a 53.ª Conferência IQ-Net (2023)

Dozhdeva, V., & Fonseca, L., «*Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality*» (2021)

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook*, Investigação para a Comissão REGI (2022a). Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., *The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis* (2022b). Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., *REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI*. MDI, Helsínquia (2024)

Spule, S., Toptsidou, M., *Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg*. Spatial Foresight, Heisdorf (2024)

ICF, *Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (2024)

EY, *Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU* (2023)