



Caixa – Fundos europeus de apoio a Portugal*

A União Europeia (UE) tem assumido um papel importante no combate à pandemia por COVID-19 e à subsequente recessão económica. Desde março de 2020 foram adotadas diversas medidas a nível europeu de resposta à crise pandémica, tendo a mais emblemática sido o acordo sobre o [Plano de Recuperação para a Europa](#), alcançado após um longo processo de negociações. Na reunião do Conselho Europeu de dezembro de 2020 foi aprovado um pacote global de 1824,3 mil M€, disponível a partir de 2021 e executável até 2029. Este pacote visa também dar resposta aos desafios futuros (resiliência, transição digital e climática), combinando duas vertentes que irão funcionar em conjunto:

i) O Quadro Financeiro Plurianual da UE 2021-2027, com um montante global de 1074,3 mil M€ a executar até ao final de 2029, dos quais 29,8 mil M€ para Portugal, [maioritariamente no âmbito da política de coesão](#);

ii) O Next Generation-EU, um instrumento temporário no valor de 750 mil M€ (dos quais 390 mil M€ em subvenções a fundo perdido e 360 mil M€ em empréstimos concedidos), que irá impulsionar os recursos disponíveis da UE entre 2021 e 2026, com o objetivo de apoiar sobretudo a recuperação e a resiliência das economias dos Estados-Membros, mas também investigação e inovação. O financiamento deste instrumento será totalmente assegurado através de uma inédita emissão de dívida pela Comissão Europeia nos mercados de capitais, em nome da União Europeia.

Quadro 1 – Next Generation-EU: repartição por instrumento (mil M€)

Instrumento	União Europeia	Portugal
Mecanismo de Recuperação e Resiliência	672,5	até 28
do qual, Empréstimos	360	até 14,8
Subvenções	312,5	13,2
REACT-EU	47,5	1,9
Horizonte Europa	5	n.d.
InvestEU	5,6	n.d.
Desenvolvimento rural	7,5	0,33
Fundo para uma Transição Justa	10	0,12
RescEU	1,9	n.d.
Total do NextGeneration-EU	750	até 30,4

Fontes: CE, Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal (versão preliminar de out/20). Cálculos do CFP. Notas: valores a preços de 2018; n.d. - não estão disponíveis valores desagregados por país.



O principal instrumento no âmbito do Next Generation-EU é o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#), que irá absorver cerca de 90% do financiamento total. Este mecanismo – a executar entre 2021 e 2026, sendo que os compromissos têm de ser feitos até 2023 – dispõe de 672,5 mil M€, dos quais 360 mil M€ sob a forma de empréstimos e 312,5 mil M€ sob a forma de subvenções. Para Portugal estão previstos [13,2 mil M€ em subvenções](#) e até 14,8 mil M€ em empréstimos, a preços de 2018.¹

Em outubro, Portugal enviou à Comissão Europeia uma versão preliminar do seu Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), no qual está apenas previsto o recurso a subvenções, num total de 13,9 mil M€ a preços correntes – correspondente a 13,2 mil M€ a preços de 2018 – para investir nos seguintes pilares: resiliência, transição climática e transição digital. Nesse documento é referido que a utilização da modalidade de empréstimos será avaliada de forma criteriosa, em conjunto com as autoridades europeias.

No quadro do Next Generation-EU foi também criada a iniciativa de [Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa \(REACT-EU\)](#), que dispõe de 47,5 mil M€ para ajudar a recuperar a economia europeia em 2021 e 2022. O REACT-EU acrescenta novos recursos aos programas existentes da política de coesão, designadamente ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais Carenciadas (FEAC). O objetivo deste programa é proporcionar financiamento aos setores mais importantes da economia (saúde, emprego, empresas, turismo, cultura). Em 2021, Portugal beneficiará de um valor equivalente a 4% do total de 37,5 mil M€ de fundos da UE a aplicar no corrente ano ao abrigo da REACT-EU, o que corresponde a [1,5 mil M€, a preços de 2018](#). Em 2022, caso se mantenha a referida percentagem de afetação, deverá ser recebido um valor remanescente de 0,4 mil M€.

O NextGeneration-EU irá ainda reforçar alguns programas e fundos europeus com as seguintes verbas:

- Fundo para a Transição Justa (criado no âmbito do Pacto Ecológico Europeu): 10 mil M€, dos [quais 116 M€ para Portugal](#);
- Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural: 7,5 mil M€, dos quais 329 M€ para Portugal;
- Invest-EU (programa que agrega várias linhas de apoio ao investimento que estavam dispersas): 5,6 mil M€;
- Horizonte Europa (programa de investimento em investigação e inovação): 5 mil M€;
- Resc-EU (que faz parte do mecanismo de proteção civil da UE): 1,9 mil M€.

¹ Na versão preliminar do PRR de Portugal o valor máximo dos empréstimos a receber ao abrigo deste Plano é apresentado a preços correntes: 15,7 mil M€. Este valor foi deflacionado para preços de 2018 por uma questão de comparabilidade com os restantes valores apresentados nesta Caixa.



Quadro 2 – Next Generation-EU: afetação anual das subvenções atribuídas a Portugal (mil M€)

Instrumento	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Mecanismo de Recuperação e Resiliência - Subvenções	2,20	2,20	2,20	2,20	2,20	2,20
REACT-EU	1,51	0,40	-	-	-	-
Fundo Transição Justa + Desenvolvimento Rural	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Total	3,8	2,7	2,3	2,3	2,3	2,3

Fontes: CE, PRR de Portugal (versão preliminar de out/20). Notas: valores a preços de 2018. A fonte utilizada para a afetação anual das subvenções atribuídas no âmbito do REACT-EU foi a Comissão Europeia, uma vez que a soma dos valores expostos no PRR de Portugal (versão preliminar de out/20) excede o valor global destinado a Portugal ao abrigo deste instrumento.

Assim, considerando o financiamento previsto para Portugal no âmbito do NextGeneration-EU (15,6 mil M€ em subvenções, desagregadas no Quadro 2) e do Quadro Financeiro Plurianual (29,8 mil M€), ao qual acrescem as verbas do Portugal 2020 que ainda não foram executadas e que podem ainda sê-lo até 2023 (12,8 mil M€), Portugal poderá vir a receber um valor global de cerca de 58 mil M€ para executar até 2029, sem contabilizar os apoios disponíveis sob a forma de empréstimos.

Saliente-se que a implementação do Next Generation-EU deverá ocorrer durante a Presidência portuguesa do Conselho da UE, uma vez que é ainda necessária a ratificação pelos 27 parlamentos nacionais da decisão que permitirá à Comissão Europeia obter fundos nos mercados financeiros através da emissão de instrumentos de dívida. De acordo com o [Comunicado do Conselho de Ministros de 13 de janeiro de 2021](#), nesse dia o Governo português apresentou à Assembleia da República uma proposta de resolução para aprovar a [Decisão do Conselho](#) relativa aos recursos próprios da UE. Relativamente ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), será ainda necessária a conclusão do processo de aprovação do respetivo regulamento por parte das instituições europeias, bem como a aprovação dos planos nacionais de recuperação e resiliência de cada Estado-membro.

Atendendo ao atual contexto de emergência, o Parlamento Europeu negociou com o Conselho Europeu um sistema de pré-financiamento correspondente a 13% do total de cada MRR nacional, que deverá estar disponível a partir de julho, sendo as despesas elegíveis desde janeiro do corrente ano. Prevê-se também que uma ajuda adicional proveniente do REACT-EU possa ser disponibilizada já a partir dos próximos meses, possibilitando o pagamento de despesas elegíveis desde fevereiro de 2020, através dos programas operacionais atuais.

Por fim, refira-se que o Plano de Recuperação para a Europa veio complementar o Pacote de apoio ao emprego, às empresas e aos Estados-Membros, aprovado no passado mês de abril de 2020, no valor de 540 mil M€, a mobilizar até ao final do ano de 2022, nos seguintes termos:

- i) Para apoiar o mercado de trabalho foi criado o [programa temporário SURE](#), através do qual a Comissão Europeia concede empréstimos até 100 mil M€ em condições favoráveis para cofinanciar as medidas de apoio ao emprego adotadas durante a pandemia, tais como o *lay-off* simplificado e o apoio à retoma progressiva. Este regime estará operacional até 31 de dezembro de 2022, mas poderá ser prorrogado por um novo período de 6 meses se ainda persistirem as perturbações económicas causadas pelo surto de COVID-19. Até ao momento, a Comissão Europeia aprovou pedidos de



financiamento de 18 Estados-Membros no valor total de 90,3 mil M€, dos quais 5,9 mil M€ destinados a Portugal. Até ao final de 2020, as verbas já transferidas para os Estados-Membros ascenderam a 39,5 mil M€, dos quais 3 mil M€ correspondem à primeira tranche recebida por Portugal em dezembro. De acordo com a POE/2021, o desembolso dos 2,9 mil M€ remanescentes deverá ocorrer no corrente ano;

- ii) Para os Estados-Membros foi criado o Apoio à Crise Pandémica (240 mil M€), ao abrigo do qual os países da zona euro podem solicitar junto do Mecanismo Europeu de Estabilidade, até ao final de 2022, o acesso a linhas de crédito até 2% do respetivo PIB (sem os condicionalismos habituais), para financiar despesas direta ou indiretamente relacionadas com cuidados de saúde, tratamentos e prevenção da COVID-19. O Governo português já indicou, contudo, que Portugal não conta recorrer a este instrumento, dadas as atuais condições favoráveis de acesso a financiamento em mercado;
- iii) Para apoiar a liquidez das empresas afetadas pela pandemia (particularmente as pequenas e médias empresas) foi aprovado um fundo de garantia pan-europeu do Grupo Banco Europeu de Investimento (BEI), dotado de 25 mil M€, sendo o objetivo atrair financiamento adicional de fontes privadas com vista a mobilizar até 200 mil M€.

Quadro 3 – Pacote de apoio ao emprego, às empresas e aos Estados-Membros da UE (mil M€)

Instrumento	Montante
Apoio contra a Crise Pandémica do MEE	240
Apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE)	100
Fundo de garantia pan-europeu do Grupo BEI	200
Total	540

Fonte: Conselho Europeu. Notas: MEE – Mecanismo Europeu de Estabilidade; o Grupo BEI é constituído pelo Banco Europeu de Investimento e pelo Fundo Europeu de Investimento.

* Esta Caixa é parte integrante do Relatório 01-2021 “Análise ao Orçamento do Estado aprovado para 2021”, elaborado e publicado pelo CFP em fevereiro de 2021.