



## **Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**

### **Recomendação sobre a medida “Vale Eficiência”**

**Junho de 2021**

O CNADS criou, em 11 de maio, um grupo de trabalho *ad hoc*, com o objetivo de se pronunciar sobre a anunciada medida de atribuição de “Vales Eficiência” e a sua eficácia para assegurar a melhoria da eficiência energética das habitações e reduzir a pobreza energética.

O grupo de trabalho é constituído pelos conselheiros José de Matos (relator), Jaime Braga, João Joanaz de Melo e pelas conselheiras Luísa Schmidt e Júlia Seixas e contou com a colaboração ativa de Carla Martins, da assessoria técnica do CNADS e o apoio da secretária executiva, Maria Adília Lopes.

A proposta de Recomendação elaborada pelo grupo de trabalho foi aprovada na generalidade, por unanimidade, na 4ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, realizada em 9 de junho, e a sua redação final foi aprovada por correio eletrónico em 17 de junho.

#### **Enquadramento e exposição de motivos**

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) apresentado pelo Governo português contempla, no âmbito dos investimentos a realizar no quadro das reformas relacionadas com a componente Eficiência Energética dos Edifícios (em que se inscrevem a “Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios”, o “Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública 2030” e a “Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética”) um conjunto de investimentos no montante de 610 M€.

Estes investimentos, que têm como objetivo “reabilitar e tornar os edifícios energeticamente mais eficientes, potenciando o alcance de múltiplos objetivos, proporcionando inúmeros benefícios sociais, ambientais e económicos para as pessoas e as empresas”, surgem no PRR repartidos da seguinte forma:

- Eficiência energética em edifícios residenciais – 300 M€;
- Eficiência energética em edifícios da Administração Pública Central – 240 M€;
- Eficiência energética em edifícios de serviços – 70 M€.

Conforme referido na Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2021-2050<sup>1</sup>, da verba de 300 M€ alocada a edifícios residenciais, 130 M€ servirão para implementar a medida “vale eficiência”, 135 M€ para dar seguimento ao programa Edifícios +Sustentáveis e 35 M€ para implementar projetos de autoconsumo coletivo e comunidades de energia renovável.

*A medida “Vale Eficiência” que visa “Atribuir 100 000 “vales eficiência”, com um valor médio de 1 300 €/Vale, a famílias economicamente vulneráveis e em pobreza energética, é um mecanismo de apoio direto que poderá ser usado em intervenções de reabilitação e renovação dos edifícios, em apoio técnico especializado e na adoção e/ou substituição de sistemas e equipamentos energeticamente eficientes.”*

Esta medida surge alinhada com a informação plasmada no Sumário Executivo do PRR, a propósito dos resultados esperados dos investimentos na área da Dimensão Transição Climática: (...) *atribuir 100 mil vales para apoiar soluções energéticas eficientes a famílias em situação de pobreza energética.*

A implementação de uma adequada estratégia de descarbonização do parque residencial e o combate à pobreza energética afiguram-se, para o CNADS, merecedores de uma atenção especial e de uma abordagem cuidada.

A este propósito, convém recordar o definido na ELPRE - Estratégia de Longo Prazo para a Reabilitação de Edifícios, aprovada pela RCM n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, que procura dar resposta à necessidade identificada no PNEC 2030 de “desenvolver e implementar uma estratégia de longo prazo que permita promover a renovação de edifícios, contribuindo para um aumento da eficiência energética do parque edificado e alterando assim o paradigma das últimas décadas, centrado unicamente na construção nova, e assim contribuir para um aumento da qualidade do parque nacional de edifícios existentes, cada vez mais necessitado de uma intervenção urgente que aumente os níveis de conforto das populações e gere ganhos em termos de eficiência energética”.

No Eixo de atuação EA5 da ELPRE, relativo ao Combate à Pobreza Energética, propõem-se, designadamente, as seguintes ações:

- *Divulgação e promoção de apoios financeiros existentes a entidades locais que levem a cabo programas de apoio à renovação energética em habitação social;*
- *Estudar a introdução de benefícios fiscais e bónus de poupança energética integrado no esquema de certificação energética de edifícios;*
- *Propor a inclusão de um critério social na atribuição de benefícios financeiros e fiscais.*

---

<sup>1</sup> Versão submetida a consulta pública entre 15 de abril de 2021 e 17 de maio de 2021.

## Reflexões

O investimento na eficiência energética dos edifícios residenciais é uma das medidas mais custo-eficazes para a descarbonização da economia e para o combate à pobreza energética e poderá ter, simultaneamente, um impacto positivo na economia pela dinamização do setor da construção, tão importante em Portugal.

O investimento na reabilitação energética dos edifícios inclui várias componentes, a implementar preferencialmente de forma integrada, a saber: i) renovação dos edifícios com recurso sobretudo a medidas passivas; ii) equipamentos de elevada eficiência; iii) comportamentos de uso racional de energia; e iv) inclusão da produção de energia de fontes renováveis para autoconsumo.

Os incentivos à promoção da eficiência energética nos edifícios residenciais têm sido dos mais difíceis de desenhar com vista à maximização do seu impacto privilegiando, ao mesmo tempo, quem mais precisa deles, numa lógica de equidade social. Desde logo porque exigem literacia energética, que a maior parte das famílias não tem, e, sobretudo, disponibilidade de investimento inicial para as medidas a implementar. Acresce que muitas famílias com estas limitações não vivem em casa própria, o que dificulta ainda mais a aplicação de qualquer medida de requalificação dos edifícios e requer atenção redobrada.

Estima-se que o investimento necessário para a renovação do parque habitacional português para um nível de conforto adequado atinja dezenas de milhares de milhões de euros. Para mobilizar montantes desta ordem será necessário recorrer a um conjunto mais vasto de medidas, que alavanquem investimentos próprios das famílias com essa possibilidade e apoiem de forma eficaz as famílias que não têm tais meios.

Acresce a importância de considerar, na formulação das medidas, os dados recolhidos na execução de programas anteriores, bem como os resultados de estudos e inquéritos realizados neste domínio. Uns e outros revelam que existe uma preocupação generalizada entre a população sobre a questão da eficiência energética no sentido da redução da fatura da eletricidade. Já no que concerne à relação entre os investimentos na melhoria da eficiência energética das habitações e os benefícios financeiros e de conforto que daí advêm a médio e longo prazo, verifica-se que não existe uma perceção clara no momento do investimento.

Neste contexto, a existência de apoios financeiros robustos assume grande relevância para as decisões de investir na reabilitação energética, sendo que a debilidade financeira das famílias e a modulação do próprio sistema de apoios condicionam fortemente as opções e, conseqüentemente, o alcance das medidas.

Será também importante, para a tomada de decisão, informar claramente as famílias sobre as soluções de melhoria mais adequadas e os respetivos efeitos em termos de conforto, saúde e benefícios monetários dos investimentos na reabilitação energética das habitações, o que deveria passar pela auditoria energética e respetiva certificação, contendo a identificação das medidas de

melhoria, os respetivos custos e os benefícios potenciais. Esta informação será, aliás, decisiva para que os apoios e benefícios garantam o contributo necessário para alcançar os objetivos definidos.

O ‘Vale Eficiência’, que se traduz em vouchers de 1300 € para famílias de baixos rendimentos, parece ter como objetivo resolver parte daquelas barreiras. Contudo, dado o reduzido montante atribuído por família, não é obviamente expectável que este instrumento se destine à renovação do alojamento, mas sim à aquisição de equipamentos mais eficientes por parte das famílias com menores rendimentos e que, normalmente, têm um custo mais elevado.

## Recomendações

Considerando os objetivos definidos para a descarbonização dos edifícios e a situação de pobreza energética que afeta numerosas famílias, envolvendo condicionantes financeiras e sociais muito particulares, bem como os estudos de opinião realizados e a experiência adquirida em programas anteriores, entende o CNADS proceder a um conjunto de recomendações relativas à medida ‘Vale Eficiência’, por considerar importante assegurar a eficiência energética dos edifícios residenciais e, na medida do possível, contribuir para a melhoria das condições de vida das famílias que neles habitam.

**Primeira** – A medida “Vale Eficiência” deve ser integrada num conjunto de mecanismos mais abrangente, incluindo instrumentos fiscais, relativo à renovação dos edifícios e ao combate à pobreza energética, sob o risco de não cumprir os objetivos a que se propõe.

**Segunda** – Os apoios disponíveis devem ser prioritariamente dirigidos para as melhorias de carácter passivo, porque são as que comprovadamente têm maior impacto a longo prazo nas condições de conforto, salubridade e poupança energética. É importante evitar que o conforto das famílias seja atingido principalmente através de equipamentos que vão, por sua vez, requerer consumos energéticos para os quais as famílias podem não ter capacidade, e que contribuirá para a deterioração da intensidade energética da economia.

**Terceira** – As taxas de comparticipação e os tetos máximos dos apoios, assim como os valores dos “vales”, devem ter em consideração os valores médios dos investimentos próprios de cada tipologia de aplicação, de acordo com os dados recolhidos em sede de certificação energética. É necessário identificar de forma clara: (i) o âmbito do investimento, por exemplo, considerando exclusivamente equipamentos e materiais de elevada eficiência (e.g. classe A+++), e (ii) o mecanismo que garanta a substituição do equipamento antigo, por exemplo, a obrigatoriedade da sua entrega por forma a garantir a melhoria da eficiência energética.

**Quarta** – A elegibilidade das candidaturas deve ser relacionada, em primeira instância, com as medidas de melhoria indicadas no certificado energético, das quais não resulte aumento de consumos, admitindo-se o apoio às despesas relacionadas com o serviço de auditoria energética e emissão do certificado.



**Quinta** – Admitindo-se que esta medida se destina preferencialmente a situações de comprovada fragilidade financeira das famílias, deverá ser dada preferência a projetos coletivos dinamizados, designadamente, por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, de proximidade, como câmaras municipais, juntas de freguesia, misericórdias e outras IPSS; nestas situações é indispensável um apoio técnico e social de proximidade, sob pena de os sistemas de apoio serem ineficazes ou ineficientes.

**Sexta** - Deve ser implementado um mecanismo de monitorização para avaliar o impacto da medida 'Vale eficiência', em termos de consumo da energia e melhoria do conforto da habitação. Deve ser garantida a transparência da aplicação da medida, sendo publicados resultados como a tipologia de famílias abrangidas, montantes aplicados e tipologia de medidas adotadas.

**Sétima** - Deve ser promovida a literacia energética junto das famílias potencialmente interessadas no 'Vale Eficiência', visando clarificar o seu objetivo e garantir a adesão eficaz e eficiente em função dos critérios de elegibilidade.

**Oitava** - O CNADS recomenda, ainda, que deve ser urgentemente desenvolvido e discutido um conjunto de medidas mais abrangentes, no sentido de identificar as necessidades de investimento para uma verdadeira requalificação dos edifícios habitacionais, com recurso a medidas passivas. De outro modo, o simples 'Vale Eficiência' adiantará muito pouco no combate à pobreza energética.

*[Aprovada na generalidade, por unanimidade, na 4ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, em 9 de junho; redação final aprovada por consulta eletrónica em 17 de junho de 2021]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos