

AValiação da implementação das medidas de transição para uma economia com baixas emissões de carbono (OT4)

fevereiro 2020

Transição para uma economia de baixo carbono no Portugal 2020

O Portugal 2020, através do **Objetivo Temático 4 (OT4) – Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono** – confere à intervenção dos fundos europeus um relevo inédito, a nível nacional, ao desígnio da descarbonização da economia, em linha com a Estratégia Europa 2020 e com o Pacote Energia-Clima da CE.

Para o efeito são operacionalizadas no **PO SEUR** e nos **PO Regionais do Continente das Regiões Autónomas**, com um montante financeiro global superior a **1,5 mil milhões de euros**, as seguintes Prioridades de Investimento (PI):

- **PI 4.1** Promoção da produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis
- **PI 4.2** Promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas
- **PI 4.3** Apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e na habitação
- **PI 4.5** Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os territórios, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação

No âmbito da **PI 4.3** releva-se ainda a participação dos PO no **Instrumento Financeiro Reabilitação e Revitalização Urbana (IFRRU)**, que junta o financiamento do Portugal 2020 ao financiamento do Banco Europeu de Investimento, do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa e da banca comercial.

O OT4 em números

até maio de 2019 (período coberto pela avaliação)

- ⇒ **40 MW** de capacidade suplementar de produção de energia renovável
- ⇒ **220 projetos** de eficiência energética nas infraestruturas pública
- ⇒ **69 projetos** de eficiência energética na habitação social
- ⇒ **6.800 agregados familiares** com consumo energético melhorado
- ⇒ **709 veículos de transporte público** movidos a fontes de energia mais limpas
- ⇒ **383 Projetos** de mobilidade suave
- ⇒ **1507 pontos de carregamento** da rede de mobilidade elétrica

Resultados da avaliação

O processo de programação, assente numa lógica de *top down* e com pouco envolvimento dos atores locais e regionais, terá contribuído para a incapacidade de antecipar dificuldades de mobilização da procura, bem como para a não implementação de algumas medidas por insuficiente adequação às especificidades dos territórios

Apesar do bom alinhamento entre as áreas de intervenção do OT4 e os compromissos internacionais e documentos nacionais enquadradores da política pública – PNAEE e PNAER, o PNAC 2020/2030 e mais recentemente o RNC2050 – a implementação do OT4 tem sido pautada por **dificuldades e assimetrias regionais na mobilização de procura qualificada em algumas medidas** e na execução dos projetos aprovados:

- Na **PI 4.1** a **falta de massa crítica de projetos de tecnologias emergentes ou pouco disseminadas** (num mercado com maior apetência para tecnologias maduras), a par da **complexidade regulamentar**, incluindo dificuldades na emissão das licenças para a produção de energia (produtores em regime especial) e os limites ao financiamento impostos pelo regime de Auxílios de Estado.
 - Na **PI 4.3**, sobretudo nas tipologias dirigidas à Administração Local, as **condições de apoio – modalidades de financiamento, intensidade de apoio e elegibilidades – foram perçecionadas pelos potenciais beneficiários como pouco atrativas**, num quadro em que as **áreas temáticas alvo de apoio nem sempre são assumidas como prioritárias** pelas entidades. Com a introdução da modalidade de financiamento não reembolsável (mas com taxas de cofinanciamento mais baixas) e a revisão dos requisitos mínimos de desempenho energético, a **reprogramação de 2018 atenuou essas dificuldades e impulsionou a procura**, mas mantêm-se reservas quanto às modalidades de financiamento, intensidade de apoio e elegibilidades (ex. inadequação dos custos padrão e limitação de elegibilidade da produção de energia para autoconsumo a 30% do investimento total do projeto).
 - As diferenças observadas na mobilização da **PI 4.3** – inicialmente mais efetiva junto da Administração Central do que da Administração Local – ou mesmo entre diferentes medidas na esfera da Administração Local e entre regiões, apontam ainda para outras explicações para a baixa procura: i) a aparente **falta de “cultura de apoio reembolsável”**, ii) a **preferência por investimentos com períodos de retorno mais curtos** (como acontece com a iluminação pública, mesmo com apoio reembolsável) ou iii) as **deficiências estruturais dos edifícios que não são compagináveis com intervenções exclusivamente dirigidas à Eficiência Energética** em sentido estrito (ex. habitação social).
 - As **restrições impostas pelas regras dos Auxílios de Estado (AE)** são apontadas como limitadoras da mobilização dos atores nas PI 4.1 e, sobretudo, na **PI 4.2**, onde **os apoios disponíveis comparam desfavoravelmente com as regras existente nos Sistemas de Incentivos às empresas do Portugal 2020** (à data da avaliação, a PI 4.2 não tinha projetos aprovados). Também na **eficiência energética nos transportes públicos (PI 4.5)**, e apesar de uma procura próxima das dotações disponíveis, a lógica de subvenção apenas do diferencial entre o custo de um veículo convencional e o de um veículo mais “limpo”, imposta pelo regime de AE, é apontada como limitadora, não permitindo a ampliação de frotas e a viabilização do investimento de operadores de menor dimensão.
 - Na medida **Mobilidade Urbana Sustentável da PI 4.5** a **não adaptação das condições de elegibilidade às especificidades dos diferentes territórios** terá sido a restrição mais impactante na mobilização da procura, que ainda assim foi expressiva em algumas regiões.
- Ainda assim, uma larga maioria dos beneficiários não teria realizado os investimentos na ausência destes apoios. Ou seja, apesar das dificuldades de mobilizar uma parte da procura desejada, **o efeito de incentivo dos apoios disponibilizados pelo OT4 terá sido determinante junto das entidades promotoras dos projetos apoiados.**

O IFRRU, depois de superadas as dificuldades de arranque, **regista uma mobilização significativa, mitigando algumas das falhas de mercado inibidoras dos investimentos em eficiência energética** e permitindo uma alavancagem do financiamento comunitário.



monitorização e avaliação

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA COM BAIXAS EMISSÕES DE CARBONO (OT4)

Porquê esta avaliação?

O apoio dos fundos europeus à diminuição da intensidade carbónica da economia materializado no OT4 é, a esta escala, uma inovação do atual período de programação.

A dimensão financeira associada ao OT4 e a novidade de algumas formas de financiamento nestas áreas de intervenção, sobretudo as modalidades reembolsáveis dirigidas a beneficiários da administração pública ou o recurso a Instrumentos Financeiros, justificam a avaliação da sua implementação.

As dificuldades e assimetrias de mobilização da procura e da execução das intervenções observadas na implementação do OT4 reforçam a pertinência da avaliação.

A avaliação cumpre também o propósito de prestação de contas e transparência, contribuindo para a qualidade do debate público sobre os instrumentos avaliados e sobre o papel dos Fundos.

Metodologia

A avaliação partiu da explicitação da teoria da mudança subjacente à implementação do OT4 do Portugal 2020, prosseguindo com o teste empírico dos resultados, pressupostos e riscos.

Foi recolhida e analisada informação quantitativa e qualitativa através de:

- Recolha documental e recolha de dados e estatísticas
- 32 entrevistas
- 5 Inquéritos, dirigidos a uma amostra de beneficiários das 5 principais tipologias em avaliação
- 15 Estudos de Caso, cobrindo diferentes tipologias e regiões
- Focus Group (no âmbito dos estudos de caso)
- 7 Workshops regionais

Ficha técnica da avaliação

Período de realização maio 2019 a novembro de 2020

Equipa de avaliação Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda (CEDRU) e Ernst & Young (EY)

Entidade responsável PO SEUR

Âmbito programático PO SEUR, PO Norte, PO Centro, PO Alentejo, PO Lisboa, PO Algarve, PO Madeira, PO Açores

Procedimento de adjudicação Concurso Público

Custo 132.225€

Grupo Acompanhamento PO SEUR, PO Regionais, AD&C, DGEG, DRE (Açores), DRETT (Madeira), Conselho Económico e Social

O arranque tardio da operacionalização dos apoios, a par da dificuldade de mobilização da procura na maioria das PI, conduz a que as metas de realização definidas ao nível dos PO estejam ainda, na maioria dos casos, longe de ser atingidas

Em maio de 2019 (data a que reporta a avaliação), a taxa de execução do OT4 era de 18%. Esta baixa execução traduz-se nos indicadores dos Programas e no impacto limitado destas medidas sobre a redução da intensidade carbónica da economia. Espera-se, com a conclusão dos projetos aprovados, um maior contributo para os objetivos globais do OT4, incluindo o impulso dado pelas novas (com a reprogramação de 2018) tipologias de expansão e modernização de sistemas de mobilidade urbana (linhas de metro).

Deve sublinhar-se que a evolução dos indicadores globais em matéria de consumos energéticos e emissões de gases com efeito de estufa (GEE) continua muito associada a outros instrumentos de política pública, em relação aos quais o PT 2020 é complementar e a fatores externos, designadamente conjunturais (o consumo energético e o volume de emissões de GEE tendem a ser pro-cíclicos), ainda que se observe uma redução da intensidade energética em alguns setores, designadamente na indústria.

Recomendações da avaliação

As intervenções no domínio do OT4 requerem um esforço complementar de sensibilização, capacitação e articulação dos vários atores envolvidos, que permita perceber adequadamente os ganhos económicos e ambientais destas intervenções e assumi-las como prioritárias, assegurando um maior envolvimento (e capacidade) de empresas de serviços energéticos e agências regionais de energia.

A avaliação recomenda ponderar ainda:

- ⇒ Uma maior participação dos atores-chave na fase da programação dos instrumentos de apoio, para melhor identificar constrangimentos e atender às necessidades e especificidades dos grupos e territórios alvo
- ⇒ Melhorar as condições de financiamento de operações de eficiência energética na administração pública – adotando requisitos de redução de consumo ajustados às características do parque edificado existente – e de atratividade das modalidades de apoio – aumento das taxas base aplicáveis aos apoios não reembolsáveis
- ⇒ Alargar as elegibilidades na eficiência energética na administração pública e na habitação particular, com a inclusão de intervenções estruturais de suporte às soluções técnicas, revisão em alta dos limites à elegibilidade dos sistemas de produção de energia renovável para autoconsumo, possibilidade de apoiar medidas para além das identificadas pelo perito no certificado energético
- ⇒ garantia de cabimentação orçamental para investimentos plurianuais em eficiência energética
- ⇒ Aumentar a atratividade e as condições de execução do financiamento à eficiência energética nas empresas, facilitando uma lógica de projeto integrado
- ⇒ Promover a simplificação do quadro regulamentar (PI 4.1) e de verificação de elegibilidades, bem como a revisão dos custos-padrão (PI 4.3)
- ⇒ Definir referenciais e metodologias de cálculo uniformizadas dos indicadores de realização e de resultado

Avaliações publicadas em www.poseur.portugal2020.pt e www.adcoesao.pt

Avaliação
Realizada por:



Cofinanciada por:

