Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série L

2026/537

11.3.2026

RECOMENDAÇÃO (UE) 2026/537 DA COMISSÃO

de 10 de março de 2026

relativa ao desbloqueio do investimento privado em eficiência energética

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

(1) Na sua comunicação de 17 de setembro de 2020, intitulada «Reforçar a ambição climática da Europa para 2030 — Investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas» (a seguir designada por «Plano Meta Climática») ([1]), a Comissão propôs reforçar a ambição da União através do aumento da meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa para, pelo menos, 55 % até 2030 em relação aos níveis de 1990. A proposta materializou o compromisso assumido na comunicação da Comissão, de 11 de dezembro de 2019, sobre o Pacto Ecológico Europeu ([2]) de apresentar um plano abrangente para aumentar de forma responsável para 55 % a meta da União para 2030. A avaliação de impacto que acompanha o Plano Meta Climática demonstrou que, a fim de alcançar a ambição climática reforçada, as melhorias de eficiência energética teriam de aumentar significativamente em relação ao nível de 32,5 %.

(2) A Diretiva (UE) 2023/1791 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]) relativa à eficiência energética (Diretiva Eficiência Energética reformulada) entrou em vigor a 10 de outubro de 2023, introduzindo uma meta vinculativa da UE de redução de 11,7 % do consumo de energia primária e final até 2030, o que implica um aumento significativo do nível de ambição para 2030, nomeadamente no que diz respeito ao financiamento da eficiência energética, e reforça a aplicação do princípio da prioridade à eficiência energética nas decisões estratégicas, de planeamento e de investimento, em consonância com as disposições legais das mesmas.

(3) O Plano de Ação para Energia a Preços Acessíveis ([4]), adotado em 26 de fevereiro de 2025 no âmbito do Pacto da Indústria Limpa ([5]), inclui ações-chave para reduzir os custos da energia para os agregados familiares e as empresas e ajudar a construir uma verdadeira União da Energia que proporcione competitividade, segurança, descarbonização e uma transição justa. O plano de ação baseia-se em quatro pilares e oito ações-chave, incluindo uma ação específica para aumentar a eficiência energética e realizar economias de energia, salientando que a eficiência energética contribui de forma decisiva para a acessibilidade dos preços da energia, a descarbonização e a competitividade industrial. A fim de promover a eficiência energética, a Comissão Europeia apoiará os intervenientes no mercado e as instituições financeiras na promoção de um mercado único para a eficiência energética.

([1]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Reforçar a ambição climática da Europa para 2030 — Investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas» [COM(2020) 562 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52020DC0562.

([2]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Pacto Ecológico Europeu» [COM(2019) 640 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52019DC0640.

([3]) Diretiva (UE) 2023/1791 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro de 2023, relativa à eficiência energética e que altera o Regulamento (UE) 2023/955 (JO L 231 de 20.9.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj).

([4]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Plano de Ação para Energia a Preços Acessíveis — Tirar partido do verdadeiro valor da União da Energia para garantir energia a preços acessíveis, eficiente e limpa para todos os europeus» [COM(2025) 79 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52025DC0079.

([5]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Pacto da Indústria Limpa: um roteiro comum para a descarbonização e a competitividade» [COM(2025) 85 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52025DC0085.

(4) A comunicação da Comissão de 14 de outubro de 2020, intitulada «Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa» ([6]), identifica o setor dos edifícios como fundamental para cumprir as metas de eficiência energética para 2030 e alcançar a neutralidade climática até 2050, devido à importância dos edifícios, que representam cerca de 40 % do consumo total de energia da União e 36 % das suas emissões de gases com efeito de estufa.

(5) A Diretiva (UE) 2024/1275 do Parlamento Europeu e do Conselho ([7]) relativa ao desempenho energético dos edifícios (Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios reformulada) entrou em vigor a 28 de maio de 2024 e visa reforçar de forma estrutural o desempenho energético dos edifícios, com destaque para o apoio à renovação dos edifícios com pior desempenho, o combate à pobreza energética, dando prioridade aos agregados familiares vulneráveis, e a consecução de um parque imobiliário totalmente descarbonizado até 2050.

(6) A comunicação relativa ao plano REPowerEU, de maio de 2022 ([8]), seguida do Roteiro para pôr termo às importações de energia russa ([9]) e da proposta de regulamento relativo à eliminação progressiva das importações de gás russo e à melhoria do acompanhamento das potenciais dependências energéticas ([10]), identifica a eficiência energética e os esforços de poupança de energia como pilares fundamentais dos objetivos da União Europeia em matéria de segurança energética, com vista a reduzir significativamente a dependência dos combustíveis fósseis russos e acelerar a transição energética.

(7) O relatório «World Energy Investment 2025» da Agência Internacional de Energia (AIE) ([11]) sublinha que o objetivo de duplicar o ritmo das melhorias da eficiência energética exige investimento adicional. Embora os investimentos na eficiência energética tenham aumentado constantemente entre 2015 e 2022, a AIE constatou que, a partir de 2023, o apoio político e financeiro diminuiu e que a tendência foi confirmada em 2024. Em especial, na União Europeia, o investimento na eficiência energética e na eletrificação diminuiu 2 %, principalmente devido à redução do apoio político em alguns mercados e ao abrandamento das vendas de bombas de calor. De um modo geral, a AIE afirmou que é necessário triplicar a atual taxa anual de investimentos em eficiência energética e eletrificação para duplicar a taxa de melhoria da eficiência energética.

(8) O relatório de Mario Draghi intitulado *A competitiveness strategy for Europe* («Uma estratégia de competitividade para a Europa») recordou as enormes necessidades de financiamento da União para cumprir os seus objetivos estratégicos, que ascendem a um investimento anual adicional mínimo de 750 a 800 mil milhões de EUR por ano, e a necessidade de o financiamento público da UE ser utilizado de forma eficaz para estimular os investimentos privados. A fim de apoiar a mobilização de investimentos privados, o Relatório Draghi identificou a necessidade de concluir a União dos Mercados de Capitais, de aumentar a capacidade de financiamento do setor bancário, o que incluiria relançar a titularização e avaliar a atual regulamentação prudencial, e de reformar o orçamento da UE, a fim de aumentar a sua incidência e eficiência, bem como de melhorar o efeito de alavanca dos investimentos privados.

(9) A mobilização de investimentos em eficiência energética e a mobilização de financiamento privado adicional através de medidas políticas e de financiamento específicas são, de facto, fundamentais para ajudar os Estados-Membros a cumprir as metas de eficiência energética para 2030, a alcançar a neutralidade climática até 2050 de uma forma eficaz em termos de custos, a facilitar a transição para um sistema energético integrado que forneça energia limpa e a preços acessíveis a todos e a reduzir a pressão sobre a procura de energia e, por conseguinte, os preços da energia, reforçando simultaneamente a competitividade e a sustentabilidade da economia da UE e contribuindo para reduzir a dependência da UE em relação às importações de energia.

([6]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida» [COM(2020) 662 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52020DC0662.

([7]) Diretiva (UE) 2024/1275 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa ao desempenho energético dos edifícios (JO L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj).

([8]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Plano REPowerEU» [COM(2022) 230 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483.

([9]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Roteiro para pôr termo às importações de energia russa» [COM(2025) 440 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0440R%2801%29&qid=1747125158211.

([10]) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à eliminação progressiva das importações de gás natural russo e à melhoria do acompanhamento das possíveis dependências energéticas e que altera o Regulamento (UE) 2017/1938, COM/2025/828 final, 2025/0180(COD), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0828&qid=1750669110360.

([11]) Relatório da AIE, *World Energy Investment 2025*, https://iea.blob.core.windows.net/assets/1c136349-1c31-4201-9ed7-1a7d532e4306/WorldEnergyInvestment2025.pdf.

(10) O artigo 30.º da Diretiva Eficiência Energética reformulada [Diretiva (UE) 2023/1791] reconhece a necessidade de prestar apoio financeiro e técnico adequado às medidas de eficiência energética e de desenvolver medidas políticas específicas que permitam a mobilização de investimentos privados em eficiência energética.

(11) As instituições financeiras e os intervenientes no mercado da eficiência energética, como as empresas de serviços energéticos, as comunidades de energia, as empresas de abastecimento de energia e os operadores de redes de distribuição, as redes urbanas de aquecimento e arrefecimento, as empresas imobiliárias e os fornecedores de tecnologias de eficiência energética e de tecnologias de impacto zero, devem desempenhar um papel fundamental na mobilização de investimentos privados em eficiência energética, potenciando os benefícios económicos das melhorias da eficiência energética em termos de redução dos custos da energia e reforçando, assim, a viabilidade económica da eficiência energética.

(12) A fim de alavancar a participação das instituições financeiras e continuar a mobilizar investimentos privados para a eficiência energética, a Comissão criou, em 2024, a Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética (a seguir designada por «Coligação»), que reuniu os Estados-Membros da UE, instituições financeiras e partes interessadas pertinentes como membros fundadores para identificar ações concretas destinadas a melhorar o financiamento privado para a eficiência energética. Os objetivos da Coligação são criar um ambiente de mercado favorável aos investimentos em eficiência energética e aumentar o financiamento privado necessário para apoiar a consecução das metas da UE em matéria de energia e clima para 2030 e 2050.

(13) O relatório conjunto sobre o financiamento da eficiência energética na Europa — Uma avaliação da despesa pública com a eficiência energética e o desempenho energético dos edifícios ([12]), em conformidade com o disposto no artigo 30.º, n.º 17, da Diretiva Eficiência Energética reformulada [Diretiva (UE) 2023/1791] e no artigo 9.º, n.º 8, da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios reformulada [Diretiva (UE) 2024/1275], avalia a situação atual e a eficácia do apoio do financiamento público na Europa para alavancar investimentos privados adicionais. O relatório conjunto observa que o investimento necessário para alcançar as metas de eficiência energética para 2030 é de 370 mil milhões de EUR por ano para o período de 2021-2030 e que o défice de investimento previsto nesse contexto ascende a cerca de 170 mil milhões de EUR por ano ([13]). Os recursos orçamentais da UE para a eficiência energética aumentaram 62 % no Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, em comparação com o período de 2014-2020, e 491 %, tendo em conta a contribuição do NextGenerationEU, de 26.5 para 156,6 mil milhões de EUR. Este aumento deve-se sobretudo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). O relatório conjunto conclui que os recursos públicos dos orçamentos nacionais e da UE para a eficiência energética são fundamentais, embora representem apenas uma parte limitada (cerca de 14,4 %) das necessidades de investimento. O relatório conclui igualmente que o efeito catalisador do financiamento público deve ser plenamente explorado, aumentando a eficácia e a eficiência do apoio orçamental público para obter maiores poupanças de energia e atrair mais capital privado.

(14) Dada a disponibilidade limitada de recursos públicos, a sua utilização deve ser orientada para aumentar a viabilidade económica da eficiência energética e, assim, colmatar as deficiências do mercado que impedem a mobilização de investimento privado em eficiência energética, colocando também ênfase na prestação de apoio aos grupos vulneráveis para fazer face aos elevados custos iniciais. Além disso, a normalização limitada dos investimentos em eficiência energética representa um obstáculo crítico ao desenvolvimento de ofertas e instrumentos financeiros específicos para a eficiência energética em grande escala, o que não permite atrair investidores privados e operadores de mercado. Por conseguinte, continua a ser fundamental apoiar a agregação, a assistência ao desenvolvimento de projetos e metodologias comuns para desenvolver, agregar e avaliar os investimentos em eficiência energética, a fim de atrair mais capitais privados.

(15) Os agregados familiares afetados pela pobreza energética carecem de recursos próprios e têm acesso limitado a empréstimos comerciais, pelo que enfrentam obstáculos no acesso ao financiamento para investimentos. Por conseguinte, esses agregados familiares necessitam de instrumentos financeiros públicos inovadores que combinem diferentes formas de financiamento para possibilitar o acesso ao financiamento sob a forma de empréstimos com taxa de juro nula ou baixa ou de financiamento baseado no desempenho sem encargos — como contratos de desempenho energético e financiamento através da faturação — que permitam aos agregados familiares aceder a apoio financeiro inicial e reembolsar o investimento à medida que poupam na sua fatura energética, juntamente com outras formas inovadoras de financiamento. As comunidades de energia podem também desempenhar um papel na congregação de investimentos privados em soluções de eficiência energética de uma forma mais acessível e a preços mais comportáveis para os cidadãos, as autoridades locais, as PME e os agregados familiares vulneráveis.

(16) As medidas destinadas a reduzir as faturas de energia e a pobreza energética, bem como as medidas para apoiar a renovação dos edifícios com pior desempenho e dar resposta às necessidades dos consumidores vulneráveis, deverão contribuir positivamente para o objetivo da Comissão de aumentar a oferta e o acesso a habitação a preços acessíveis.

([12]) Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o financiamento da eficiência energética na Europa: Uma avaliação da despesa pública com a eficiência energética e o desempenho energético dos edifícios [COM(2026) 118].

([13]) Relatório de 2024 da AIE sobre a eficiência energética, https://iea.blob.core.windows.net/assets/f304f2ba-e9a2-4e6d-b529-fb67cd13f646/EnergyEfficiency2024.pdf; e Bruegel, «How to finance the European Union's building decarbonisation plan», fonte: PB 12 2024.pdf.

(17) Especificamente no que diz respeito ao setor dos edifícios, a taxa média de renovação observada nos Estados-Membros da UE é atualmente demasiado baixa (inferior a 1 %) para assegurar uma descarbonização atempada do parque imobiliário. O apoio ao aumento das taxas de renovação e à adoção de medidas de eficiência energética nas empresas, nomeadamente através de medidas regulamentares, estimulará a participação dos investidores privados e dos operadores do mercado no desenvolvimento de um mercado próspero para investimentos em eficiência energética.

(18) O aumento dos investimentos privados em eficiência energética exige o reconhecimento das diferenças existentes entre os mercados da eficiência energética dos Estados-Membros, as práticas de financiamento e os seus quadros regulamentares e de apoio. Tendo verificado que os diferentes desafios a nível nacional e regional exigem abordagens políticas diferentes, a Coligação estabelecida a nível da União é complementada por polos nacionais específicos baseados nos Estados-Membros. O objetivo é que cada polo se centre numa abordagem específica orientada para o mercado, a fim de obter resultados em matéria de eficiência energética. Os polos nacionais da Coligação devem impulsionar a adoção de soluções de financiamento a nível nacional, reunindo as partes interessadas adequadas, incluindo as autoridades públicas e as instituições financeiras, e prestando apoio técnico contínuo às autoridades dos Estados-Membros para as ajudar a desenvolver soluções de financiamento da eficiência energética em consonância com as suas ambições e objetivos políticos. Do mesmo modo, a presente recomendação no sentido de desbloquear investimentos privados em eficiência energética deve ser adaptada aos mercados e práticas de financiamento nacionais específicos.

(19) Na primavera de 2024, a Comissão convocou um Painel de Cidadãos Europeus sobre Eficiência Energética, que reuniu 150 cidadãos europeus para debater os desafios e os benefícios da eficiência energética que lhes diziam respeito mais diretamente. Na sequência das suas deliberações, os cidadãos apresentaram uma lista de recomendações concretas para contribuir para as próximas iniciativas da Comissão, salientando nessas recomendações o papel fundamental do apoio ao financiamento para a eficiência energética ([14]).

(20) Nos termos do artigo 30.º, n.º 10, da Diretiva Eficiência Energética reformulada [Diretiva (UE) 2023/1791], a Comissão deve fornecer orientações aos Estados-Membros e aos intervenientes do mercado sobre a forma de desbloquear investimentos privados em eficiência energética. As orientações devem ajudar os Estados-Membros e os intervenientes do mercado a definir e realizar investimentos em eficiência energética, dentro ou fora dos vários programas da União e propor mecanismos adequados e soluções de financiamento inovador, com uma combinação de subvenções, instrumentos financeiros e ajuda ao desenvolvimento de projetos, a fim de potenciar as iniciativas existentes e utilizar os programas da União como alavanca para estimular e mobilizar financiamento privado.

(21) A presente recomendação é acompanhada de um anexo pormenorizado com exemplos de ações, medidas e orientações específicas para aplicação mediante a criação de regimes de financiamento suscetíveis de desbloquear investimentos privados em eficiência energética,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

Os Estados-Membros e os intervenientes no mercado devem:

1. **Estabelecer um quadro de apoio ao financiamento público a longo prazo para a eficiência energética**, tirando partido, em especial, do papel dos mecanismos de financiamento especializados de natureza rotativa e das garantias públicas para aumentar o acesso ao financiamento e reduzir os riscos dos investimentos. Este quadro de apoio deve constituir a espinha dorsal do desenvolvimento de produtos de crédito centrados na eficiência energética e de regimes de financiamento privado e basear-se num quadro regulamentar previsível em matéria de eficiência energética que assegure a visibilidade das políticas a longo prazo e reforce a confiança dos investidores. O quadro deve também tirar partido dos incentivos regulamentares e fiscais para estimular melhorias e investimentos na eficiência energética.

2. **Criar ou reforçar o fundo nacional de eficiência energética ou um mecanismo equivalente** a nível nacional ou regional como instrumento específico para facilitar o acesso a regimes públicos de apoio ao financiamento da eficiência energética, que reúna diferentes fluxos de financiamento e instrumentos de financiamento numa única estrutura organizacional. Esse mecanismo deverá simplificar o acesso ao financiamento, agregar uma sólida reserva de investimentos em eficiência energética e permitir a combinação de múltiplos fluxos de financiamento público e privado numa única operação. Esse mecanismo poderá implantar, nomeadamente, programas de financiamento específicos, garantias públicas, instrumentos financeiros, assistência técnica, agregação de créditos para efeitos de titularização e regimes de financiamento sem recursos e cessão financeira, e contribuir para simplificar os processos, as regras e as metodologias relacionadas com a eficiência energética, bem como para melhorar a visibilidade e o conhecimento dos regimes de apoio financeiro e dos incentivos financeiros à eficiência energética. Além disso, os Estados-Membros devem:
   - — avaliar o estado dos regimes de financiamento da eficiência energética no seu país e
   - — determinar a capitalização do fundo nacional de eficiência energética a criar ou reforçar.

([14]) Painel de Cidadãos Europeus sobre Eficiência Energética, Recomendações finais, https://citizens.ec.europa.eu/document/download/52a3608d-662c-4b0e-b463-684a9dbef302_pt?filename=ECP%20on%20Energy%20Efficiency_Final%20Recommendations%20by%20topic%20field%20and%20voting%20results.pdf.

3. **Reforçar os instrumentos financeiros de longo prazo e as soluções de financiamento misto.** Os Estados-Membros devem rever o quadro de financiamento nacional vigente, com vista a criar e utilizar soluções de financiamento misto que combinem empréstimos com taxas de juro baixas ou nulas e garantias públicas numa única operação com vários tipos de subvenções — bonificações de juros e contribuições para prémios de garantias, reduções de capital, subvenções de assistência técnica que, em conjunto, podem apoiar o desenvolvimento de ofertas de financiamento privado, produtos financeiros e instrumentos de financiamento inovadores. Além disso, os Estados-Membros devem:

   — modular o apoio combinado sob a forma de subvenções, a fim de reduzir o risco e os obstáculos ao acesso ao financiamento,

   — potenciar a natureza rotativa dos instrumentos financeiros de eficiência energética com uma componente combinada de subvenções,

   — apoiar o desenvolvimento de veículos financeiros específicos no domínio da eficiência energética e

   — maximizar a utilização dos fundos e programas do orçamento da UE para mobilizar instrumentos financeiros em grande escala.

4. **Implantar mecanismos de assistência ao desenvolvimento de projetos e apoiar o desenvolvimento de «agregadores» de projetos de eficiência energética**, nomeadamente balcões únicos que ajudem os cidadãos e as empresas a desenvolver e agregar projetos de investimento em eficiência energética, empresas de serviços energéticos (ESCO) centralizadas, comunidades de energia, mecanismos de assistência ao desenvolvimento de projetos e outros promotores de projetos. Os agregadores devem ser apoiados para alcançar uma dimensão crítica, com o objetivo de criar uma reserva sólida de investimentos suscetíveis de financiamento bancário. Os Estados-Membros são incentivados a recorrer ao apoio da UE, por exemplo através do mecanismo de Assistência Europeia à Energia Local (ELENA), para criarem mecanismos nacionais ou regionais de assistência técnica e de assistência ao desenvolvimento de projetos.

5. **Participar de forma proativa na Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética, a fim de promover uma cooperação mais estreita e eficaz com as instituições financeiras**, o que implica desenvolver polos nacionais e definir os seus mandatos e programas de trabalho. Além disso, os Estados-Membros devem:

   — estabelecer parcerias para ajudar os bancos comerciais a tirar melhor partido dos benefícios financeiros conexos dos investimentos em eficiência energética e

   — apoiar e mobilizar as instituições financeiras na oferta de opções de financiamento da eficiência energética favoráveis aos clientes.

6. **Utilizar da melhor forma os incentivos fiscais para mobilizar investimentos privados na eficiência energética**. Uma das principais prioridades deve ser a eliminação de medidas e subvenções fiscais que desincentivem os investimentos em melhorias da eficiência energética, nomeadamente as que criam um efeito de dependência de tecnologias baseadas em combustíveis fósseis e ineficientes do ponto de vista energético, evitando também medidas fiscais que sujeitem os benefícios económicos conexos das melhorias da eficiência energética a encargos fiscais mais elevados. Além disso, os Estados-Membros devem introduzir incentivos fiscais positivos e medidas fiscais para mobilizar investimentos em eficiência energética.

7. **Promover o desenvolvimento e a adoção de produtos de crédito centrados na eficiência energética e o financiamento privado através de contratos de crédito**, como créditos hipotecários centrados na eficiência energética e empréstimos para renovação, incluindo a utilização de garantias públicas, outras medidas de redução dos riscos, incentivos fiscais, reforço do papel do setor bancário de retalho e avaliação das poupanças de energia nas avaliações da fiabilidade creditícia. Em conformidade com a Diretiva Eficiência Energética reformulada [Diretiva (UE) 2023/1791], assegurar que os produtos de crédito centrados na eficiência energética são oferecidos de forma ampla e não discriminatória pelas instituições financeiras — o que implica promovê-los em detrimento dos produtos financeiros tradicionais quando tal serve o interesse dos potenciais clientes — e são visíveis e acessíveis aos consumidores, nomeadamente através do apoio de intervenientes terceiros e autoridades públicas. Além disso, os Estados-Membros devem:

   — permitir que os condomínios contraiam empréstimos em conjunto para financiar investimentos em eficiência energética e

   — prestar assistência técnica e aconselhamento às instituições de financiamento, a fim de reforçar a capacidade necessária para que os responsáveis pelos empréstimos comercializem produtos de empréstimo para a eficiência energética.

   Os intervenientes no mercado devem:

   — desenvolver e comercializar produtos de crédito centrados na eficiência energética e

   — proporcionar soluções de financiamento e crédito favoráveis aos clientes para a eficiência energética, em conformidade com o artigo 30.º da Diretiva Eficiência Energética.

8. **Viabilizar o quadro regulamentar necessário e apoiar o desenvolvimento de regimes de financiamento inovadores.** Devem ser desenvolvidos regimes como o financiamento através da tributação e o financiamento através da faturação que deem às autoridades públicas competentes a possibilidade de utilizarem impostos e outros encargos como veículos de reembolso da dívida, envolvendo os serviços públicos de energia e os distribuidores de energia no financiamento de medidas de eficiência energética, e permitam o reembolso da dívida através das faturas de energia. Importa permitir igualmente que a dívida seja associada a um imóvel e transferida com a propriedade do mesmo. Especificamente, os Estados-Membros devem:

— avaliar se o quadro nacional permite o desenvolvimento de regimes de financiamento através da tributação e da faturação,

— estabelecer o direito das empresas de abastecimento de energia de financiar a eficiência energética,

— estabelecer procedimentos para assegurar reembolsos através dos impostos sobre imóveis e garantir que a dívida é transferida com a propriedade do imóvel e

— assegurar um fluxo de caixa suficiente nas entidades de execução (por exemplo, empresas de serviços públicos essenciais, ESCO) e/ou criar fundos nacionais ou locais de garantia e apoio para alcançar uma escala suficiente.

Os intervenientes no mercado devem:

— desenvolver e comercializar regimes de financiamento através da faturação para a eficiência energética, favorecendo a cooperação entre as empresas de abastecimento de energia e as empresas de serviços energéticos.

9. **Eliminar os obstáculos e aumentar o financiamento da eficiência energética através de acordos de serviços e promover um mercado dos serviços energéticos**. Entre os exemplos contam-se o apoio a melhorias da eficiência energética através de despesas operacionais (OPEX), a eliminação de estrangulamentos administrativos e obstáculos ao desenvolvimento do mercado das ESCO, a mobilização de instrumentos baseados no desempenho, como os contratos de desempenho energético e outras soluções inovadoras de serviços energéticos. Os Estados-Membros e os intervenientes no mercado devem:

— utilizar o apoio orçamental público nacional e da UE para desenvolver o mercado das ESCO, facilitando o financiamento dessas empresas e das entidades de finalidade especial para a eficiência energética,

— promover o papel das ESCO e das novas modalidades de contratação, como a «eficiência energética enquanto serviço» e os contratos de desempenho energético, como pilar da política nacional de eficiência energética,

— promover a atualização dos quadros legislativos e dos concursos públicos para reconhecer e facilitar explicitamente o financiamento das ESCO e os contratos de desempenho energético e

— apoiar a implantação de infraestruturas de contagem avançadas capazes de monitorizar automaticamente os fluxos e as poupanças de energia.

Os intervenientes no mercado devem:

— tirar partido do apoio público e do mercado único da UE para promover um mercado dinâmico da eficiência energética enquanto serviço, nomeadamente entre as fronteiras internas da UE e

— desenvolver parcerias entre fornecedores de tecnologia, distribuidores de energia, empresas de serviços energéticos e instituições financeiras.

10. **Mobilizar garantias públicas de longo prazo e outros instrumentos de redução dos riscos capazes de aumentar o acesso ao financiamento privado para a eficiência energética**. Estes meios são fundamentais para melhorar a justificação económica da eficiência energética, reduzindo o risco global de investimento, prestando apoio ao reforço do crédito para aumentar o acesso ao financiamento por parte de mercados e segmentos da população específicos e apoiando taxas de juro mais competitivas. Além disso, os Estados-Membros devem identificar, a nível nacional, os riscos e as dificuldades que os participantes no mercado enfrentam no acesso ao financiamento.

11. **Promover oportunidades de refinanciamento e favorecer o desenvolvimento de um mercado secundário da eficiência energética** junto das instituições financeiras privadas. Esses mecanismos poderão apoiar regimes de financiamento sem recurso e cessão financeira para os contratos de desempenho energético das ESCO, agrupar créditos em matéria de eficiência energética de diferentes cedentes de empréstimos para efeitos de titularização e facilitar a criação de ESCO centralizadas ou estruturas semelhantes que funcionem como intermediárias entre as ESCO e os investidores institucionais. Além disso, os Estados-Membros e os intervenientes no mercado devem:

— impulsionar o desenvolvimento do mercado de obrigações verdes no seu contexto nacional,

— estabelecer e reforçar um diálogo específico com as instituições financeiras sobre o desenvolvimento de um mercado secundário da eficiência energética e

— apoiar a criação de mecanismos específicos de refinanciamento de projetos de eficiência energética.

12. **Melhorar a recolha de dados sobre a eficiência energética**, nomeadamente os dados sobre o desempenho financeiro do investimento em eficiência energética e os dados de apoio às medidas de monitorização e verificação das poupanças de energia. Os Estados-Membros e os intervenientes no mercado devem apoiar o desenvolvimento, a harmonização, a normalização e a simplificação das metodologias de classificação dos projetos, incluindo a avaliação dos benefícios não energéticos e as medidas de monitorização e verificação das poupanças de energia, que são fundamentais para aumentar a confiança e a segurança dos investidores e garantir o valor monetário das poupanças de energia como bem transacionável.

Na aplicação da presente recomendação, os Estados-Membros e os intervenientes no mercado devem ter devidamente em conta o anexo da presente recomendação, que fornece orientações pormenorizadas sobre medidas políticas e financeiras específicas para mobilizar o investimento privado em eficiência energética, incluindo ações específicas recomendadas, fundamentação e exemplos de casos de utilização bem-sucedidos.

Feito em Bruxelas, em 10 de março de 2026.

Pela Comissão
Dan JØRGENSEN
Membro da Comissão

ANEXO

1. **INTRODUÇÃO**

O presente anexo da recomendação da Comissão relativa ao desbloqueio do investimento privado em eficiência energética (a seguir designada por «recomendação») fornece pormenores sobre medidas políticas e financeiras específicas para mobilizar investimentos privados em eficiência energética. Identifica as principais etapas e apresenta exemplos de casos de sucesso com o objetivo de ajudar os Estados-Membros a estabelecer ações concretas e regimes de financiamento.

Estas medidas estão estruturadas em dois pontos, de acordo com os dois motores interligados para desbloquear os investimentos privados:

1) ativar e agregar a procura de investimentos em eficiência energética;

2) melhorar a oferta de financiamento para a eficiência energética, reduzir os riscos dos investimentos e aumentar as oportunidades de refinanciamento.

O primeiro ponto diz respeito às recomendações 2 a 6 do texto principal, enquanto o segundo diz respeito às recomendações 7 a 12. A **primeira recomendação**, relativa ao estabelecimento de um quadro de apoio financeiro público a longo prazo para a eficiência energética, é uma condição prévia para o desenvolvimento de ações adicionais capazes de aumentar ainda mais o investimento privado e, de um modo geral, a viabilidade económica da eficiência energética.

Tendo em conta as diferenças regulamentares e de governação existentes entre os Estados-Membros e as suas diferentes práticas de financiamento da eficiência energética, bem como o desenvolvimento de ofertas de financiamento privado para a eficiência energética, as recomendações do presente anexo terão de ser adaptadas ao quadro nacional e regional específico de cada Estado-Membro em matéria de eficiência energética e de governação.

Para aprofundar a recomendação, e no âmbito do relatório conjunto conexo sobre o financiamento da eficiência energética na Europa (uma avaliação da despesa pública com a eficiência energética), a Comissão, com o apoio das autoridades nacionais, identificou e avaliou mais de 400 regimes de financiamento público que apoiam investimentos em eficiência energética nos 27 Estados-Membros da UE, incluindo regimes cofinanciados pela UE ([1]). De acordo com o relatório conjunto, os Estados-Membros utilizam predominantemente formas não reembolsáveis de regimes de financiamento para apoiar a eficiência energética. As soluções alternativas centradas em formas reembolsáveis de regimes de financiamento capazes de atrair melhor o investimento privado são menos comuns. O relatório conjunto observa que o investimento necessário para alcançar as metas de eficiência energética para 2030 é de 370 mil milhões de EUR por ano para o período de 2021-2030 e que o défice de investimento previsto nesse contexto ascende a cerca de 170 mil milhões de EUR por ano. Há que ter em conta, a este respeito, que os recursos orçamentais da UE para a eficiência energética aumentaram 491 % no Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 em comparação com o período de 2014-2020, ou seja, de 26,5 mil milhões para 156,6 mil milhões de EUR, sobretudo devido ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência («MRR»). O relatório conclui que os recursos públicos dos orçamentos nacionais e da UE para a eficiência energética são fundamentais, mas só conseguem colmatar uma parte limitada (14,4 %) do défice de investimento. O relatório conclui igualmente que é importante explorar ao máximo o efeito catalisador do financiamento público, aumentando a eficácia e a eficiência do apoio orçamental público para obter maiores poupanças de energia e atrair mais capital privado.

2. **ATIVAR E AGREGAR A PROCURA DE INVESTIMENTOS EM EFICIÊNCIA ENERGÉTICA**

A ativação e a agregação da procura de investimento constituem etapas fundamentais para mobilizar financiamento privado para investimentos em eficiência energética. Por conseguinte, é necessário desenvolver reservas de investimento sólidas e estimular a procura de eficiência energética, a fim de aumentar a atratividade desses instrumentos para os investidores privados. Os Estados-Membros da UE têm um papel fundamental a desempenhar na ativação e agregação da procura de investimentos em eficiência energética. O capítulo seguinte diz respeito às recomendações 2 a 6 do texto principal.

2.1. **Recomendação 2: Criar ou reforçar o fundo nacional de eficiência energética ou um mecanismo equivalente**

A agregação de diferentes fluxos de financiamento e da assistência técnica e financeira num fundo nacional de eficiência energética, ou num mecanismo equivalente, como os bancos de fomento nacionais, é fundamental para apoiar a aplicação de medidas de eficiência energética e concretizar as contribuições dos Estados-Membros para as metas de eficiência energética da UE para 2030. Esse fundo pode ajudar a reforçar a coordenação nacional e o apoio financeiro centralizado, a reunir conhecimentos especializados sobre o financiamento da eficiência energética e a facilitar a combinação de diferentes regimes de financiamento e fontes de apoio financeiro público, bem como a agregar melhor as reservas de investimento, alinhando as regras em matéria de elegibilidade, monitorização e verificação.

([1]) Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o financiamento da eficiência energética na Europa: Uma avaliação da despesa pública com a eficiência energética e o desempenho energético dos edifícios [COM(2026) 118].

O papel do fundo nacional de eficiência energética no contributo para as metas de eficiência energética da UE é estabelecido no artigo 30.º da Diretiva Eficiência Energética reformulada ([2]). O artigo 30.º da Diretiva Eficiência Energética prevê igualmente a opção de cumprir alguns dos requisitos de eficiência energética através de uma contribuição financeira para o fundo nacional de eficiência energética ([3]).

Em 2024, 16 dos 27 Estados-Membros dispunham de um fundo nacional de eficiência energética ou de uma entidade semelhante ([4]). No entanto, estes mecanismos de financiamento nacionais variam consideravelmente em termos de volume de financiamento e tipo de apoio financeiro prestado, parecendo muitos deles inativos ou subaproveitados.

A criação ou o relançamento de um fundo nacional de eficiência energética, ou de um mecanismo equivalente, constitui um passo fundamental para melhorar o quadro nacional de financiamento e desbloquear o investimento privado em eficiência energética. Essa entidade específica pode melhorar a coordenação e a agregação de instrumentos e mecanismos de financiamento, ao congregar recursos públicos e ao implantar soluções de financiamento misto, alavancando uma combinação de subvenções e empréstimos para investimentos específicos. Além disso, ao agregar conhecimentos técnicos e financeiros especializados, esse fundo pode prestar assistência técnica a projetos de eficiência energética em grande escala e a projetos-piloto de soluções de financiamento inovadoras para a eficiência energética.

Um dos principais obstáculos à implantação de financiamento misto para a eficiência energética é a falta de coordenação entre os programas de subvenções e os instrumentos financeiros, tais como empréstimos em condições favoráveis, garantias públicas ou outras soluções de redução dos riscos. As subvenções excluem frequentemente outros instrumentos financeiros, especificamente quando a distinção entre mecanismos de apoio reembolsáveis e não reembolsáveis não está claramente definida. A congregação de recursos e conhecimentos especializados numa entidade, nova ou já existente, a nível nacional pode permitir uma melhor coordenação entre os diferentes fluxos de financiamento, nomeadamente através do alinhamento das regras e dos procedimentos de avaliação da elegibilidade das medidas, de monitorização e de verificação das poupanças de energia alcançadas. Em muitos casos, melhorar e simplificar os quadros nacionais de apoio aos investimentos em eficiência energética pode reduzir os custos de transação, aumentar a transparência e proporcionar visibilidade a longo prazo às partes interessadas do setor e às instituições financeiras no mercado nacional da eficiência energética, tornando-a economicamente mais atrativa.

Além disso, a congregação de conhecimentos especializados em matéria de financiamento da eficiência energética num fundo nacional de eficiência energética pode aumentar a coordenação na recolha de dados sobre os investimentos em eficiência energética e a cooperação com instituições financeiras privadas. Pode também fornecer retorno específico aos decisores políticos nacionais e europeus sobre a intensificação dos investimentos em eficiência energética. O papel de coordenação e recolha de informações do fundo nacional de eficiência energética é indissociável da promoção de parcerias a nível nacional entre as autoridades públicas, as instituições financeiras e o setor da eficiência energética, a fim de coordenar melhor os incentivos públicos e os regimes de apoio com soluções de financiamento privadas. Essas parcerias podem também ter lugar no contexto dos polos nacionais criados no âmbito da Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética ([5]).

Neste contexto, as principais ações para apoiar a agregação dos fluxos de financiamento da eficiência energética e dos conhecimentos especializados em matéria de financiamento são as seguintes:

— **Avaliar o estado dos regimes de financiamento da eficiência energética** no país, a fim de determinar se um aumento da agregação dos recursos de financiamento e da coordenação do apoio financeiro público podem reduzir os custos de transação, aumentando simultaneamente a atratividade e a visibilidade dos investimentos em eficiência energética para os investidores privados.

([2]) Nos termos do artigo 30.º, n.º 12, da Diretiva Eficiência Energética reformulada, um fundo nacional de eficiência energética é uma entidade que apoia a implementação de medidas de eficiência energética a nível nacional e que assegura a consecução da contribuição nacional para as metas de eficiência energética da UE para 2030.

([3]) Para mais informações sobre a forma como os Estados-Membros podem utilizar a opção de contribuição financeira, ver a Recomendação da Comissão, de 12 de dezembro de 2023, sobre a transposição do artigo 30.º, que diz respeito aos fundos nacionais de eficiência energética, ao financiamento e ao apoio técnico, da Diretiva (UE) 2023/1791 relativa à eficiência energética (reformulação da Diretiva Eficiência Energética) (JO C, C/2023/1553, 19.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1553/oj), (C/2023/1553), que fornece mais pormenores sobre as opções políticas para a criação de fundos nacionais de eficiência energética e sobre as opções de contribuição financeira para o fundo nacional de eficiência energética a fim de cumprir parte das obrigações em matéria de eficiência energética.

([4]) Os 16 Estados-Membros que criaram um fundo nacional de eficiência energética ou uma entidade semelhante são a Bulgária, a Chéquia, a Alemanha, a Espanha, a Croácia, a Itália, a Irlanda, Chipre, a Letónia, a Lituânia, Malta, os Países Baixos, Portugal, a Roménia, a Eslovénia e a Eslováquia.

([5]) A Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética é uma iniciativa da Comissão que reúne os países da UE, as instituições financeiras e as partes interessadas pertinentes para identificar ações destinadas a melhorar concretamente o financiamento privado da eficiência energética. Para mais informações, ver: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_pt.

— **Criar um fundo nacional de eficiência energética ou uma entidade semelhante ou reforçar o já existente**. O fundo deve dispor de um mandato claro para mobilizar o financiamento da eficiência energética em vários setores, tendo em vista, nomeadamente, a renovação do parque habitacional existente e a reorientação de edifícios para projetos de habitação eficientes do ponto de vista energético. Para o efeito, é possível criar uma estrutura dedicada com um mandato específico para mobilizar investimentos em eficiência energética, dentro ou fora dos organismos existentes que promovem investimentos de capital, para a gestão do apoio financeiro público nacional e da UE à eficiência energética. Os Estados-Membros devem assegurar que a estrutura dispõe dos conhecimentos especializados necessários para cumprir eficazmente o seu mandato.

— **Determinar a capitalização do fundo nacional de eficiência energética,** confiando-lhe o financiamento de programas nacionais de eficiência energética a longo prazo; o desenvolvimento de soluções de financiamento misto; e a prestação de assistência técnica para financiamento da eficiência energética. O fundo pode ser capitalizado através de vários meios, nomeadamente através do orçamento público e de programas de apoio público nacionais ou da UE; de créditos dos seus instrumentos financeiros de longo prazo para a eficiência energética; de receitas provenientes de leilões de certificados de poupança de energia ao abrigo de regimes nacionais de obrigação de eficiência energética; de licenças de emissão no âmbito do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE; da negociação de certificados brancos; ou da mobilização de financiamento privado nos mercados de capitais, como a transferência de créditos de poupança de energia para investidores institucionais ativos no mercado secundário.

— **Aumentar a importância do fundo nacional de eficiência energética ou entidade semelhante** na prestação de assistência técnica para grandes projetos de investimento; recolher dados; avaliar o desenvolvimento do mercado e dos investimentos em matéria de eficiência energética; e prestar aconselhamento especializado sobre instrumentos financeiros, soluções de financiamento inovadoras e políticas, nomeadamente através dos polos nacionais da Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética.

Entre os exemplos bem-sucedidos de fundos nacionais de eficiência energética contam-se a Altum ([6]), na Letónia, que agrega o apoio e os conhecimentos especializados em matéria de financiamento da eficiência energética no âmbito de um mecanismo nacional existente, e o Fundo Nacional de Eficiência Energética espanhol ([7]), que foi criado para cumprir as obrigações nacionais de poupança de energia, tendo entretanto expandido as suas atividades.

2.2. **Recomendação 3: Reforçar os instrumentos financeiros de longo prazo e as soluções de financiamento misto**

No âmbito do relatório sobre o financiamento da eficiência energética na Europa, a Comissão analisou o nível de financiamento da eficiência energética nos 27 Estados-Membros da UE e avaliou os regimes de financiamento da eficiência energética existentes, financiados tanto pela UE como a nível nacional. Dos 426 regimes de financiamento da eficiência energética identificados nos Estados-Membros da UE27 no período de 2014-2024, apenas 25 % utilizaram instrumentos financeiros, incluindo apoio financeiro misto que combina subvenções e empréstimos numa única operação. Os restantes 75 % eram regimes não reembolsáveis, tais como subvenções e créditos fiscais. Só num pequeno número de Estados-Membros os instrumentos financeiros e as soluções de financiamento misto representaram mais de 30 % do apoio público à eficiência energética.

Embora os regimes baseados em subvenções, os créditos fiscais e outras formas de subsídios não reembolsáveis não impeçam necessariamente a mobilização de investimentos privados, apresentam frequentemente fatores de alavancagem mais baixos e taxas de intensidade de subvenções mais elevadas em comparação com os instrumentos financeiros e as soluções de financiamento misto. Esse facto pode excluir o capital privado do financiamento da eficiência energética. Além disso, os programas de subvenções e subsídios que dependem fortemente da capacidade orçamental dos Estados-Membros e das contribuições do orçamento da UE podem resultar numa abordagem «descontínua», o que dificulta o desenvolvimento de um mercado próspero da eficiência energética. Acresce que, em comparação com os instrumentos financeiros e as soluções de financiamento misto, os programas baseados em subvenções e os créditos fiscais não mobilizam os mercados de capitais e a participação de investidores privados, mas baseiam-se frequentemente apenas no cofinanciamento privado a partir dos recursos próprios e das poupanças dos beneficiários das subvenções. Paradoxalmente, a forma de financiamento

([6]) A Altum, uma empresa pública letã, dá às empresas e às famílias acesso a recursos financeiros através de empréstimos, garantias e investimentos em fundos de capital de risco. O financiamento para a execução de programas de apoio estatal inclui fundos da UE e financiamento público nacional, bem como financiamento obtido pela Altum junto de instituições internacionais e dos mercados de capitais. A Altum desempenha um papel crucial no apoio aos investimentos em eficiência energética, uma vez que agrega o apoio financeiro a particulares e empresas, abordando tanto a eficiência energética nos edifícios como na indústria, com um apoio combinado constituído por programas de subvenções, empréstimos em condições favoráveis, garantias públicas e assistência técnica. Para mais informações, ver: https://www.altum.lv/en/.

([7]) O Fundo Nacional de Eficiência Energética espanhol (FNEE) financia iniciativas nacionais de eficiência energética, em conformidade com o artigo 30.º da Diretiva Eficiência Energética. Criado em 2014, o FNEE é gerido pelo Instituto para a Diversificação e Poupança da Energia em nome do Ministério da Transição Ecológica e do Desafio Demográfico. O FNEE disponibiliza apoio económico e financeiro, assistência técnica, formação e informação com o objetivo de aumentar a eficiência energética em vários setores e o seu contributo para a meta nacional de poupança de energia nos termos do artigo 8.º da Diretiva Eficiência Energética. O FNEE faz parte do sistema nacional espanhol de obrigação de eficiência energética, ao abrigo do qual são impostos às partes sujeitas a obrigação (empresas de comercialização de gás e eletricidade, operadores grossistas de produtos petrolíferos e operadores grossistas de gás de petróleo liquefeito) requisitos nacionais anuais de poupança de energia. Para cumprir estes requisitos, as partes sujeitas a obrigação devem efetuar uma contribuição financeira anual mínima para o FNEE. As restantes obrigações podem ser cumpridas através da aquisição voluntária de certificados de poupança de energia ou através de uma contribuição financeira adicional para o fundo. Para mais informações, ver: https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/fondo-nacional-de-eficiencia-energetica.

não reembolsável cria um obstáculo ao acesso de quem não dispõe de recursos próprios suficientes para cobrir o cofinanciamento necessário ou, no caso dos regimes de créditos fiscais, que não dispõe de rendimentos tributáveis suficientemente elevados para beneficiar do regime. Esta situação pode ter impactos regressivos ao nível da política fiscal, levando a que o acesso a subsídios públicos aumente em consonância com o rendimento tributável.

Ao mesmo tempo, os investimentos em eficiência energética são frequentemente dificultados pelo elevado risco e pela dificuldade de acesso ao financiamento. Tal pode acontecer em determinados segmentos de mercado, como os agregados familiares com baixos rendimentos, os edifícios de habitação multifamiliar ou as PME, ou no âmbito de investimentos mais ambiciosos em poupança de energia ou da implantação de novas tecnologias. A utilização do apoio sob a forma de subvenções em combinação com empréstimos, juntamente com outras medidas de redução dos riscos, como garantias públicas, pode reduzir os riscos associados.

Por conseguinte, a fim de atrair mais capital privado para a eficiência energética, assegurando simultaneamente um amplo acesso a apoio financeiro a longo prazo, os Estados-Membros devem **utilizar instrumentos financeiros em grande escala, em especial regimes de financiamento misto de grande dimensão que combinem subvenções e instrumentos financeiros, incluindo empréstimos e garantias públicas**. Para o efeito, é possível criar instrumentos financeiros nacionais a longo prazo para a eficiência energética, a fim de proporcionar oportunidades de financiamento a longo prazo, nomeadamente através da execução de fundos rotativos e do ajustamento do apoio sob a forma de subvenções para satisfazer as necessidades dos beneficiários visados.

A criação de instrumentos financeiros a longo prazo em grande escala permitirá também a colaboração com intervenientes no mercado — instituições financeiras, empresas de serviços energéticos, financiadores terceiros e promotores de projetos — proporcionando uma perspetiva estável e a longo prazo para maximizar a combinação de contribuições públicas e privadas. Estes instrumentos devem estar disponíveis para diferentes setores e podem funcionar como fundos rotativos, periodicamente refinanciados através de fundos públicos.

Estes instrumentos devem também ser combinados com assistência técnica específica, a fim de desenvolver veículos financeiros específicos no domínio da eficiência energética, alavancando a participação de instituições financeiras privadas e empresas de serviços energéticos (ESCO), e soluções de financiamento inovadoras, como os contratos de desempenho energético e a eficiência energética como serviço.

A fim de expandir eficazmente os instrumentos financeiros para a eficiência energética, os empréstimos reembolsáveis e com condições favoráveis e as garantias públicas devem ser combinados com apoio específico sob a forma de subvenções, sujeito a critérios específicos, como o âmbito da melhoria da eficiência energética, o segmento da população visado ou o tipo de ativo em causa (por exemplo, edifícios com pior desempenho e renovações de edifícios de habitação multifamiliar). A prioridade deve ser estabelecer soluções de financiamento combinadas que mobilizem subvenções públicas para garantir o acesso ao financiamento e reduzir os riscos dos investimentos mais ambiciosos. Os fundos nacionais de eficiência energética ou entidades semelhantes estão bem posicionados para implantar esses instrumentos financeiros a longo prazo, combinando empréstimos ou garantias com componentes de subvenção numa única operação de eficiência energética.

Por exemplo, no âmbito dos fundos da política de coesão, a plataforma de serviços de aconselhamento fi-compass da Comissão e do Banco Europeu de Investimento (BEI) ([8]) desenvolveu um modelo comprovado para um instrumento financeiro para a eficiência energética com uma componente de subvenção, em que o organismo de execução do instrumento financeiro executa tanto a sua componente de empréstimo como a sua componente de subvenção.

Um elemento essencial de valor acrescentado dos instrumentos financeiros que combinam empréstimos, garantias, subvenções e assistência técnica é o seu potencial enquanto fundos rotativos e a perspetiva a longo prazo. O aumento da utilização desses instrumentos financeiros proporciona estabilidade e previsibilidade, que apoiam o desenvolvimento de um mercado próspero da eficiência energética. Permite à autoridade financeira que gere os instrumentos financeiros reinvestir o montante reembolsável — deduzido do apoio sob a forma de subvenções e de outras medidas de redução dos riscos — em novos investimentos em eficiência energética. Embora o fundo público que fornece recursos aos instrumentos financeiros exija uma recapitalização periódica, pode reinvestir continuamente em novas medidas de eficiência energética, o que torna os fundos rotativos um modelo promissor para a mobilização de investimentos privados.

Neste contexto, as principais ações de apoio à implantação de instrumentos financeiros e de soluções de financiamento misto para a eficiência energética são as seguintes:

Aumentar consideravelmente a utilização de instrumentos financeiros públicos para financiar investimentos em eficiência energética no âmbito do quadro de financiamento nacional e do fundo nacional de eficiência energética, ou mecanismo equivalente, a fim de proporcionar uma perspetiva de investimento a longo prazo à cadeia de valor nacional da eficiência energética e aos potenciais beneficiários.

([8]) Modelo de instrumento financeiro para a eficiência energética com uma componente de subvenção desenvolvido pela plataforma fi-compass (maio de 2022): https://www.fi-compass.eu/library/how-to/model-financial-instrument-grant-component-support-energy-efficiency.

Criar soluções de financiamento misto, que combinem empréstimos, garantias públicas e apoio sob a forma de subvenções numa única operação. Reduzir os obstáculos ao acesso ao apoio financeiro para a eficiência energética, quer através da criação de instrumentos financeiros com uma componente de subvenção, quer permitindo a combinação de diferentes fluxos de financiamento de forma a disponibilizar empréstimos, garantias públicas e apoio sob a forma de subvenções para o mesmo investimento em eficiência energética.

Ajustar o apoio combinado com subvenções para reduzir o risco e os obstáculos ao acesso ao financiamento com base em fatores como o nível de rendimento das famílias, o valor dos ativos visados ou a dimensão do investimento. Por exemplo, é possível aumentar o apoio combinado com subvenções para investimentos destinados a agregados familiares vulneráveis e com baixos rendimentos, edifícios com pior desempenho, microempresas e PME, ou investimentos destinados a renovações energéticas profundas de edifícios com pior desempenho ou programas de investimento em grande escala na eficiência energética que conduzam a poupanças de energia significativas.

Potenciar a natureza rotativa dos instrumentos financeiros de eficiência energética com uma componente combinada de subvenções. Fornecer uma injeção inicial de capital público e permitir à autoridade de financiamento reinvestir os reembolsos em novas medidas de eficiência energética com custos adicionais baixos a nulos para o orçamento público, proporcionando ao mecanismo de financiamento uma perspetiva de longo prazo.

Apoiar o desenvolvimento de veículos financeiros específicos no domínio da eficiência energética, tirando partido da cooperação entre o mercado das ESCO, as instituições financeiras e os grandes detentores de ativos, como as autoridades públicas, as empresas públicas, incluindo os fornecedores de habitação pública, e as grandes empresas imobiliárias.

Rever o quadro de financiamento nacional existente e permitir a combinação de subvenções, empréstimos e garantias públicas de diferentes fluxos de financiamento num único investimento em eficiência energética. Tal eliminará os obstáculos existentes ao financiamento, como a existência de regras diferentes em matéria de elegibilidade e de pagamentos e a coordenação interna limitada na implantação de programas de apoio ao financiamento da eficiência energética.

Maximizar a utilização dos fundos e programas do orçamento da UE para mobilizar instrumentos financeiros em grande escala. Ponderar a utilização do Fundo Social em matéria de Clima e das receitas nacionais provenientes do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (tanto do atual CELE 1 como do futuro CELE 2) para este efeito.

2.3. **Recomendação 4: Implantar mecanismos de assistência ao desenvolvimento de projetos e apoiar o desenvolvimento de «agregadores» de projetos de eficiência energética**

Um dos principais obstáculos à atração de investimento de capital privado na eficiência energética é o facto de a atratividade da reserva de investimentos ser muitas vezes limitada. O volume relativamente reduzido e a natureza fragmentada dos investimentos em eficiência energética tornam-nos mais complexos e menos atrativos para os investidores privados em comparação com outros investimentos.

Para mobilizar mais investimentos de capital privado, é essencial dar resposta à procura de investimento e melhorar a qualidade da reserva de investimentos em eficiência energética. Os Estados-Membros devem apoiar a implantação de i) assistência técnica para a conceção de instrumentos financeiros que agreguem projetos de eficiência energética e renovações energéticas de pequena escala e ii) assistência específica ao desenvolvimento de projetos para ajudar os detentores de ativos, as autoridades locais, as empresas públicas, o setor imobiliário comercial e as empresas na conceção de projetos de investimento de grande escala.

A centralização da assistência técnica tem um potencial significativo para agregar os investimentos em eficiência energética e normalizar a recolha de dados específicos sobre o seu desempenho energético e financeiro. Essa centralização pode tornar os projetos de eficiência energética mais atrativos para os investidores privados e incentivaria também o refinanciamento e a titularização no mercado secundário.

A reputação dos mecanismos de desenvolvimento de projetos e de assistência técnica desempenha um papel fundamental na atração de capital privado, ajudando os investidores privados a sentirem-se mais confiantes quanto à fiabilidade creditícia dos investimentos em eficiência energética. Esses mecanismos, em combinação com balcões únicos de aconselhamento, podem atuar como embaixadores do investimento em eficiência energética no terreno, combatendo as causas profundas da baixa procura de investimento. Podem colaborar com as autoridades públicas e as empresas locais para defender o financiamento de investimentos em eficiência energética e a combinação de diferentes fluxos de financiamento em investimentos específicos. Podem também ajudar a superar os riscos de investimento percecionados pelos investidores privados no cofinanciamento de projetos de eficiência energética, graças à confiança e reputação proporcionadas pelo mecanismo de assistência técnica envolvido na preparação do projeto. A nível nacional, as entidades especializadas de financiamento da eficiência energética, tais como fundos nacionais de eficiência energética ou instrumentos similares, podem desempenhar um papel importante no aumento da notação de crédito dos projetos de investimento, reforçando a confiança dos investidores e atraindo investidores transfronteiriços e especializados.

O papel fundamental da assistência técnica e dos mecanismos de assistência ao desenvolvimento de projetos é igualmente mencionado no artigo 30.º, n.º 2, da Diretiva Eficiência Energética reformulada, que exige que a Comissão ajude os Estados-Membros na criação de mecanismos de assistência ao desenvolvimento de projetos capazes de aumentar a reserva de investimentos em eficiência energética e reforçar a confiabilidade e a atratividade dos investimentos em eficiência energética para os investidores privados. A Comissão presta esse apoio através dos seguintes instrumentos:

O **mecanismo de Assistência Europeia à Energia Local (ELENA)** ([9]) executado pelo BEI em nome da Comissão, que inclui o apoio aos Estados-Membros **na criação dos seus mecanismos de assistência técnica a nível nacional e regional, com base no modelo ELENA**.

O **subprograma LIFE Transição para as Energias Limpas**, que presta assistência técnica ao desenvolvimento de projetos para promotores de projetos públicos e privados, a fim de criar conhecimentos técnicos, económicos e jurídicos especializados para o lançamento de reservas de investimento em energia sustentável em grande escala.

A **plataforma Coesão para as Transições (C4T)** ([10]), que presta apoio especializado aos Estados-Membros, às regiões e às autoridades locais da UE, ajudando-os a executar os investimentos da política de coesão no âmbito do objetivo estratégico 2 (OE2), incluindo os que incidem na eficiência energética. Os serviços de apoio incluem o desenvolvimento de estratégias, a melhoria do acompanhamento, o envolvimento das partes interessadas, a identificação de oportunidades de financiamento, o apoio à preparação de convites à apresentação de propostas e o reforço das capacidades.

A **plataforma fi-compass** ([11]), que disponibiliza assistência técnica às autoridades de gestão, ajudando-as a realizar estudos de viabilidade, avaliações *ex ante*, estudos de casos e outros trabalhos preparatórios necessários para a criação de instrumentos financeiros.

A **plataforma de aconselhamento InvestEU** ([12]) **e iniciativas como a JASPERS** ([13]), que prestam assistência técnica aos promotores de projetos (públicos e privados), ajudando-os a desenvolver projetos de renovação suscetíveis de obter financiamento.

Do mesmo modo, **os balcões únicos para a renovação de habitações e a eficiência energética nas PME podem desempenhar um papel crucial no aumento da procura de investimento em eficiência energética**. Prestam aconselhamento técnico, administrativo e financeiro a pessoas e empresas, ajudando-as a desenvolver projetos de investimento em eficiência energética, em especial renovações energéticas. O artigo 22.º, n.º 6, da Diretiva Eficiência Energética reformulada e o artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios reformulada exigem que os Estados-Membros criem balcões únicos para apoiar os clientes finais e os utilizadores finais, em especial os agregados familiares, os organismos públicos, as PME e as microempresas, em projetos de eficiência energética e de renovação de edifícios. Para apoiar os Estados-Membros a este respeito, a Comissão decidiu emitir uma recomendação com orientações práticas sobre a criação e o funcionamento dos balcões únicos ([14]).

Neste contexto, as principais ações para promover a utilização da assistência ao desenvolvimento de projetos para ativar a reserva de investimentos são as seguintes:

— **Criar mecanismos nacionais de assistência técnica e de assistência ao desenvolvimento de projetos ou mobilizar mecanismos existentes** para apoiar o desenvolvimento de investimentos em eficiência energética, melhorar a reserva de investimentos e aumentar a confiança dos mercados de capitais na eficiência energética. Os Estados-Membros podem estabelecer esses mecanismos nos seus fundos nacionais de eficiência energética ou entidades semelhantes, a fim de desenvolver investimentos e instrumentos financeiros em grande escala no domínio da eficiência energética e/ou veículos financeiros especializados que agreguem um grande número de investimentos em pequena escala no domínio da eficiência energética, por exemplo para renovações energéticas de edifícios.

— **Utilizar a recomendação da Comissão com orientações práticas sobre a criação e o funcionamento de balcões únicos no que respeita a serviços de aconselhamento e assistência para a renovação de habitações, microempresas e PME**, a fim de assegurar um apoio contínuo e assistência especializada aos cidadãos e às empresas para o desenvolvimento e a execução de projetos de eficiência energética.

— **Maximizar a utilização do apoio a nível da UE, por exemplo através do mecanismo ELENA** ([15]) **e do subprograma LIFE Transição para as Energias Limpas**, para criar mecanismos nacionais de assistência técnica, apoiar a assistência ao desenvolvimento de projetos e desenvolver regimes de financiamento da eficiência energética que agreguem múltiplos projetos de pequena escala.

([9]) O mecanismo ELENA concede subvenções para a preparação de programas de investimento na poupança de energia. Cobre até 90 % dos custos de preparação. As subvenções situam-se normalmente entre 1 e 3 milhões de EUR e destinam-se a apoiar a equipa que prepara o investimento. O apoio inclui a gestão de projetos, estudos de viabilidade, estudos técnicos/auditorias energéticas, apoio jurídico a nível do projeto, preparação de procedimentos de concurso, agregação, candidaturas a subvenções e financiamento e quaisquer outras atividades de preparação.

([10]) Inforegio — *Apply for C4T GROUNDWORK — technical assistance for Cohesion Policy investments* (não traduzido para português).

([11]) fi-compass | *Financial instruments under EU shared management*.

([12]) Plataforma de aconselhamento InvestEU — Página principal.

([13]) JASPERS — Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias.

([14]) Recomendação da Comissão relativa a orientações práticas sobre os serviços de balcão único para a eficiência energética e o desempenho energético dos edifícios [C(2026) 1523].

([15]) Por exemplo, os projetos ELENA GROWS e BOS4EE. Ver https://www.eib.org/files/elena/76-project-factsheet-green-revolution-of-wealth-in-salento-grows.pdf e https://www.eib.org/files/elena/135-project-factsheet-bos4ee.pdf.

2.4. **Recomendação 5: Participar de forma proativa na Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética, a fim de promover uma cooperação mais estreita e eficaz com as instituições financeiras**

A coordenação limitada, em toda a cadeia de valor do financiamento da eficiência energética, entre as autoridades públicas, as instituições financeiras, as ESCO e os fornecedores de tecnologias de eficiência energética constitui um obstáculo fundamental à mobilização de investimentos privados para a eficiência energética. Nos últimos anos, a Comissão apoiou várias iniciativas para colmatar este défice de coordenação, nomeadamente no âmbito do Fórum de Investimento em Energia Sustentável, do programa Horizonte 2020 e do subprograma LIFE Transição para as Energias Limpas, que financiaram projetos nacionais de mesas-redondas sobre financiamento.

Para congregar estes esforços e proporcionar um quadro comum de cooperação, a Comissão Europeia criou a **Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética** ([16]), destinada a promover um ambiente de mercado favorável que aumente os investimentos em eficiência energética, mobilize financiamento privado e envolva as instituições financeiras. Esta coligação assegura a coordenação com as instituições financeiras e outros intervenientes no mercado, a fim de utilizar eficazmente os recursos orçamentais nacionais e da UE, facilitando a aplicação de instrumentos financeiros no domínio da eficiência energética e atuando como catalisador para mobilizar investimento privado. A coligação adotou o programa de trabalho para 2025 na sua primeira assembleia geral, em 20 de maio de 2025 ([17]).

Os polos nacionais a criar nos Estados-Membros representarão a vertente operacional da coligação. Os objetivos e as atividades destes polos serão definidos pelas autoridades nacionais. O objetivo é criar sinergias entre as práticas de financiamento nacionais e o setor da eficiência energética e dos serviços energéticos, a fim de melhorar as práticas de financiamento da eficiência energética e atrair investimentos privados.

Atualmente, a eficiência energética é muitas vezes tratada não como uma prioridade específica, mas como parte do conceito mais amplo de financiamento sustentável. A oportunidade de investir em muitos potenciais projetos de poupança de energia é frequentemente desperdiçada devido à falta de transparência nas instituições financeiras, na comunicação institucional e nos processos em matéria de dever de diligência. Quadros regulamentares como a taxonomia da UE definiram a sustentabilidade como um dos seus objetivos, mas o setor do financiamento e investimento é travado pela baixa procura, pela complexidade dos projetos e pela falta de normalização no domínio da eficiência energética.

O objetivo da coligação é reforçar a cooperação com as instituições financeiras, de modo a dar prioridade aos investimentos em eficiência energética. A cooperação deve centrar-se na eliminação de obstáculos regulamentares e financeiros, de modo a impulsionar o investimento privado em eficiência energética. Deve igualmente incentivar as instituições financeiras a oferecerem produtos financeiros adaptados, como créditos hipotecários em prol da eficiência energética e empréstimos para renovação, que destaquem os benefícios da poupança de energia.

Pode ser vantajoso para os bancos comerciais assumirem um papel mais destacado no mercado da eficiência energética, garantindo o acesso a produtos de crédito centrados na eficiência energética amplamente disponíveis e não discriminatórios que tenham em conta o potencial de poupança de energia aquando da avaliação do risco de crédito. Ao alavancarem as suas relações com clientes privados, os bancos podem expandir as suas ofertas em matéria de eficiência energética. Alguns bancos já criaram linhas de crédito para a eficiência energética, muitas vezes com o apoio de instituições como o BEI, o BERD ou bancos de fomento nacionais. No entanto, é necessário um maior envolvimento das instituições financeiras para atenuar os riscos percecionados e reduzir os custos de transação. Este objetivo pode ser alcançado através do desenvolvimento de conhecimentos especializados internos, da criação de produtos específicos que tenham em conta os benefícios da poupança de energia e da normalização das avaliações de projetos e dos processos de empréstimo, a fim de melhor servir o mercado da eficiência energética.

As autoridades públicas, tanto a nível da UE como em vários Estados-Membros, fornecem instrumentos de garantia, linhas de crédito com apoio público e assistência técnica para ajudar os bancos comerciais a diminuir os custos de transação, reduzir os riscos dos investimentos em eficiência energética e apoiar a agregação de projetos de menor dimensão para financiamento através de obrigações verdes.

Neste contexto, as principais ações para promover uma cooperação estreita entre as autoridades nacionais e as instituições financeiras em matéria de financiamento da eficiência energética são as seguintes:

Participar ativamente na Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética e incentivar os polos nacionais a identificar ações específicas que promovam soluções de financiamento da eficiência energética e estratégias para desbloquear os investimentos privados.

([16]) A Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética foi criada através de uma declaração conjunta da Comissão e dos Estados-Membros em dezembro de 2023. Baseia-se nos resultados do Grupo de Instituições Financeiras de Eficiência Energética (EEFIG), criado em 2013. Para mais informações, ver: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_pt.

([17]) Coligação Europeia para o Financiamento da Eficiência Energética, âmbito de ação e mandato, programa de trabalho para o primeiro ano de atividades. Disponíveis em: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_pt.

Colaborar no sentido de melhorar o quadro da UE para o financiamento da eficiência energética, nomeadamente: i) reforçando os programas e instrumentos financeiros nacionais e da UE para melhor apoiar o aumento dos investimentos privados e ii) melhorando o quadro de regulamentação financeira para incentivar as instituições financeiras a investir na eficiência energética.

Estabelecer parcerias para ajudar os bancos comerciais a aproveitar melhor os benefícios financeiros conexos dos investimentos em eficiência energética, tais como a redução dos custos de energia e o aumento do valor dos ativos, no âmbito das avaliações de risco de crédito. Tal inclui a prestação de assistência técnica específica às instituições financeiras que gerem instrumentos financeiros apoiados por fundos públicos para a eficiência energética.

Apoiar e mobilizar as instituições financeiras na oferta de opções de financiamento favoráveis ao cliente para projetos de eficiência energética, recorrendo ao apoio financeiro público disponível e garantindo um acesso amplo e não discriminatório aos produtos de crédito centrados na eficiência energética.

2.5. Recomendação 6: Utilizar da melhor forma os incentivos fiscais para mobilizar investimentos privados na eficiência energética

Se forem cuidadosamente concebidos, os instrumentos orçamentais em matéria de clima e energia, como as obrigações de poupança de energia, os impostos sobre o carbono e os impostos sobre os veículos, podem apoiar as estratégias nacionais de financiamento da eficiência energética, desencadear mudanças comportamentais e incentivar a transição energética e os investimentos em eficiência energética.

O regime fiscal e os incentivos fiscais podem desempenhar um papel fundamental no incentivo aos investimentos em eficiência energética, através da criação de recompensas e penalizações fiscais. Os impostos e os incentivos fiscais benéficos são cada vez mais utilizados para apoiar a transição ecológica e energética, mas continua a ser difícil encontrar um equilíbrio entre a sua eficácia e as implicações políticas mais vastas. Incentivos fiscais e medidas tributárias prejudiciais podem ter um impacto negativo nos investimentos em eficiência energética, por exemplo ao criar um efeito de dependência de tecnologias baseadas em combustíveis fósseis e ineficientes do ponto de vista energético, ao desincentivar a redução do consumo de energia ou ao eliminar os benefícios económicos conexos das melhorias da eficiência energética.

Os incentivos fiscais comuns para a eficiência energética incluem desagravamentos fiscais (redução do rendimento tributável) ou créditos fiscais (redução dos encargos fiscais devidos). no âmbito dos impostos sobre o rendimento ou sobre as sociedades, para pessoas singulares ou empresas que invistam em melhorias da eficiência energética ou adquiram tecnologias energéticas eficientes. Embora os desagravamentos e créditos fiscais sejam benéficos para o setor empresarial, podem ser menos atrativos para os particulares, em especial os cidadãos com baixos rendimentos, uma vez que as suas obrigações fiscais podem não ser suficientemente elevadas para lhes permitir beneficiar de forma significativa desses incentivos fiscais.

Neste contexto, as principais ações para tirar o melhor partido dos incentivos fiscais e mobilizar investimentos em eficiência energética são os seguintes:

— **Aumentar a utilização de instrumentos orçamentais para incentivar a transição energética e a eficiência energética**, tirando partido da responsabilidade orçamental e fiscal nacional para criar um ambiente propício aos investimentos em eficiência energética.

— **Eliminar medidas e subvenções fiscais que desincentivem os investimentos em melhorias da eficiência energética**, nomeadamente as que criam um efeito de dependência de tecnologias baseadas em combustíveis fósseis e ineficientes do ponto de vista energético ou que, ao aumentarem os encargos fiscais, desincentivam os benefícios económicos conexos das melhorias da eficiência energética.

— **Introduzir incentivos fiscais positivos e medidas fiscais para mobilizar investimentos em eficiência energética**, em especial para apoiar investimentos em eficiência energética no setor empresarial e na indústria transformadora através de desagravamentos e créditos fiscais.

3. MELHORAR A OFERTA DE FINANCIAMENTO PARA A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA, REDUZIR OS RISCOS DOS INVESTIMENTOS E AUMENTAR AS OPORTUNIDADES DE REFINANCIAMENTO

Para mobilizar capital privado em investimentos em eficiência energética, é fundamental tornar as ofertas de financiamento privado para a eficiência energética mais atrativas para os cidadãos e as empresas. Além disso, para aumentar a atratividade dos investimentos de capital privado na eficiência energética, é essencial combater a fragmentação excessiva do mercado e a reduzida normalização dos projetos de investimento e melhorar a reserva de investimentos e a agregação de carteiras, a fim de aumentar as oportunidades de escalabilidade e replicabilidade. As autoridades dos Estados-Membros podem desempenhar um papel fundamental para estimular o mercado a desenvolver e implantar uma vasta gama de produtos e serviços privados de financiamento da eficiência energética, tornando o investimento na eficiência energética mais atrativo do ponto de vista económico e menos oneroso para os cidadãos e as empresas. Excluindo os recursos próprios/poupanças, a eficiência energética pode ser financiada com capital privado, através de contratos de crédito — relativos a empréstimos garantidos ou não garantidos — ou mediante contratos de prestação de serviços e financiamento por terceiros, nomeadamente para serviços de eficiência energética e locação de equipamento energético.

Para maximizar a mobilização de financiamento privado para a eficiência energética, é igualmente necessário aumentar as oportunidades para as instituições financeiras e os investidores terceiros dedicarem recursos de capital à eficiência energética e permitir que os cidadãos e as empresas cumpram os requisitos prudenciais necessários para terem acesso a financiamento privado para os seus projetos. É possível alcançar este objetivo reduzindo o risco associado aos investimentos em eficiência energética, aumentando a capacidade de contração de empréstimos dos cidadãos e das empresas e melhorando as condições de refinanciamento dos investidores em eficiência energética. O capítulo seguinte diz respeito às recomendações 7 a 12 do texto principal.

3.1. **Recomendação 7: Promover o desenvolvimento e a adoção de produtos de crédito centrados na eficiência energética e o financiamento privado através de contratos de crédito**

Para aumentar a mobilização de capital privado nos investimentos em eficiência energética, é essencial que as autoridades dos Estados-Membros ajudem as instituições financeiras a desenvolver o mercado e a promover a adoção de produtos de crédito dedicados à eficiência energética. O artigo 30.º, n.º 3, da Diretiva Eficiência Energética reformulada exige que **os Estados-Membros tomem medidas destinadas a promover produtos de crédito centrados na eficiência energética, tais como créditos hipotecários verdes e empréstimos verdes, e assegurem a sua oferta ampla e não discriminatória, pelas instituições financeiras, bem como a respetiva visibilidade e acessibilidade aos consumidores** ([18]).

Os produtos de crédito centrados na eficiência energética são empréstimos que cobrem o custo de investimento inicial das medidas de eficiência energética, ajudando a superar o obstáculo dos recursos financeiros limitados. Estes produtos incluem empréstimos normais para medidas de eficiência energética, créditos hipotecários em prol da eficiência energética, créditos ao consumo verdes e empréstimos para renovação. Podem ser combinados com incentivos públicos para cofinanciar os investimentos, reduzir as taxas de juro e aumentar a notação de crédito dos mutuários.

Os empréstimos centrados na eficiência energética podem ser concedidos através de 1) linhas de crédito oferecidas por bancos ou outras instituições financeiras para o financiamento de medidas de eficiência energética e 2) fundos destinados especificamente ao investimento em medidas de eficiência energética, muitas vezes centrados em setores específicos, como os edifícios ou a indústria. Vários bancos comerciais na UE oferecem créditos ao consumo verdes e créditos hipotecários verdes e têm estratégias e objetivos para determinadas carteiras de empréstimos verdes. No entanto, de acordo com a Autoridade Bancária Europeia, os empréstimos verdes representam atualmente apenas uma pequena percentagem dos balanços globais das instituições de crédito, representando, em média, 4,5 % do total dos empréstimos ([19]). A percentagem de empréstimos verdes é ligeiramente mais elevada nas carteiras de empréstimos às famílias (11 %) e mais baixa nos segmentos das PME não retalhistas e das empresas não financeiras ([20]) (cerca de 2 %). As instituições de crédito utilizam várias opções para definir os empréstimos verdes, incluindo normas internas, a taxonomia da UE, os princípios de empréstimos verdes da Loan Market Association e o rótulo de crédito hipotecário em prol da eficiência energética desenvolvida pela Iniciativa de Créditos Hipotecários em prol da Eficiência Energética ([21]).

Os Estados-Membros da UE devem identificar e **utilizar as boas práticas e os ensinamentos retirados** dos regimes de financiamento da eficiência energética destinados aos edifícios e expandi-los. Os programas mais bem-sucedidos na UE ([22]) basearam-se nos regimes de crédito hipotecário existentes e combinaram-nos com fortes incentivos fiscais ou subvenções para melhorias da eficiência energética. Estes regimes são acessíveis aos proprietários de edifícios que já planeiam investir e asseguram que a sua decisão de investimento inclui melhorias da eficiência energética.

Neste contexto, as principais ações para promover a utilização de empréstimos centrados na eficiência energética são as seguintes:

— **Apoiar as instituições financeiras no desenvolvimento de produtos de crédito centrados na eficiência energética, aumentando o financiamento privado dedicado à eficiência energética.** É possível alcançar este objetivo através da mobilização de estruturas organizacionais para prestar serviços adicionais, por exemplo, serviços de aconselhamento e auxiliares, para apoiar o cumprimento dos requisitos e o aproveitamento das oportunidades associados aos empréstimos verdes para a eficiência energética ([23]). Além disso, importa ajudar as instituições financeiras a alargar o âmbito dos seus produtos de crédito, por exemplo, através de instrumentos de redução dos riscos, como garantias de empréstimo, apoio ao desenvolvimento de projetos e campanhas de sensibilização/ /informação.

([18]) Para mais informações sobre os requisitos do artigo 30.º, n.º 3, da Diretiva Eficiência Energética, ver a Recomendação da Comissão, de 12 de dezembro de 2023 (C/2023/1553).

([19]) Relatório da EBA: *In response to the call for advice from the EC on Green loans and mortgages* (dezembro de 2023). Para mais informações, ver o relatório da EBA: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2023-12/e7bcc22e-7fc2-4ca9-b50d-b6e922f99513/EBA%20report%20on%20green%20loans%20and%20mortgages_0.pdf.

([20]) Empresas não financeiras.

([21]) https://energyefficientmortgages.eu/, projetos financiados pelo Horizonte 2020 e pelo subprograma LIFE Transição para as Energias Limpas.

([22]) EEFIG, *The Evolution of Financing Practices for Energy Efficiency in Buildings, SMEs and in Industry*, 2021.

([23]) O relatório da EBA (dezembro de 2023) contém exemplos de empréstimos verdes da Bélgica, Estónia, Alemanha e Grécia.

— **Criar mecanismos de empréstimos públicos verdes ou reforçar os existentes.** As instituições públicas oferecem (ou patrocinam indiretamente) empréstimos públicos verdes às famílias, às empresas e aos arrendatários, a fim de cobrir o custo inicial das medidas de eficiência energética. Trata-se geralmente de «empréstimos em condições favoráveis», ou seja, com taxas de juro baixas ou nulas ou períodos de amortização favoráveis. Os empréstimos públicos verdes podem ser concedidos por fundos nacionais de eficiência energética ou entidades semelhantes que promovam o investimento de capital na eficiência energética.

— **Disponibilizar soluções de financiamento e crédito favoráveis aos clientes para a eficiência energética, transpondo e complementando as disposições do artigo 30.º da Diretiva Eficiência Energética reformulada no quadro legislativo nacional.** As instituições financeiras devem avaliar o interesse dos seus clientes em melhorar a eficiência energética dos seus ativos e/ou em adquirir equipamento de eficiência energética, a fim de poderem oferecer-lhes produtos de crédito centrados na eficiência energética que satisfaçam os seus interesses. As instituições financeiras são incentivadas a fornecer aos seus clientes informações sobre os produtos dedicados à eficiência energética e os múltiplos benefícios da renovação energética, para além de informações sobre as poupanças esperadas na fatura energética.

— **Permitir que os condomínios contraiam empréstimos em conjunto para financiar investimentos em eficiência energética e simplificar as práticas de gestão da copropriedade em edifícios de habitação multifamiliar**, de modo a facilitar os investimentos em eficiência energética. Para o efeito, é possível, por exemplo: i) eliminar a regra da unanimidade para a celebração de contratos de empréstimo para renovações energéticas ou ii) colaborar com empresas de gestão imobiliária para promover melhorias da eficiência energética e contratos de desempenho energético junto dos coproprietários ([24]).

— **Prestar assistência técnica e aconselhamento às instituições de financiamento** para desenvolverem unidades internas de desenvolvimento de projetos, estabelecerem um balcão único de apoio aos clientes, oferecerem auditorias energéticas aos clientes (PME, residenciais) e reforçarem a capacidade dos responsáveis pelos empréstimos para desenvolver uma força de vendas de produtos de eficiência energética.

3.2. **Recomendação 8: Viabilizar o quadro regulamentar necessário e apoiar regimes de financiamento inovadores, como o financiamento através da tributação e o financiamento através da faturação**

Os regimes de financiamento baseados na propriedade, como o financiamento através da tributação e o financiamento através da faturação, oferecem inúmeras vantagens na facilitação dos investimentos em eficiência energética e na atração de capital privado. Têm duas vantagens: utilizam canais de reembolso alternativos, como as faturas de energia e os impostos sobre imóveis, para reduzir os custos de transação associados aos empréstimos para melhorias da eficiência energética e estabelecem uma separação entre o financiamento e a propriedade, dando resposta à dificuldade em obter retorno do investimento a longo prazo.

Esta abordagem pode ajudar a superar o obstáculo dos recursos financeiros limitados, em especial para os agregados familiares e as PME com baixos rendimentos, ao dar resposta aos problemas do retorno financeiro limitado a curto prazo e dos períodos de recuperação alargados associados às melhorias da eficiência energética. Embora tenham sido desenvolvidos alguns regimes-piloto de financiamento através da tributação e da faturação em todos os Estados-Membros da UE, o quadro regulamentar necessário é muitas vezes inexistente. **O artigo 30.º, n.º 3, da Diretiva Eficiência Energética reformulada exige que os Estados-Membros adotem medidas para facilitar a aplicação de regimes de financiamento através da faturação** ([25]) **e da tributação nos seus quadros nacionais**.

Os **regimes de financiamento através da faturação** podem oferecer condições atrativas, como taxas de juro baixas e prazos de vencimento longos, e ser amplamente acessíveis, desde que sejam postas em prática uma análise de risco sólida e medidas de atenuação ([26]). Para facilitar e aplicar estes regimes, as autoridades nacionais podem utilizar o roteiro para a adoção de regimes de financiamento através da faturação desenvolvido pelo projeto RenOnBill ([27]).

([24]) Ver, por exemplo: Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires (Sindicato Nacional dos Proprietários e Coproprietários) e Engie Electrabel, *La copropriété, ses travaux et leur financement*.

([25]) O financiamento através da faturação é um método de financiamento de renovações de eficiência energética em edifícios que utiliza a fatura das empresas de serviços públicos essenciais como veículo de reembolso. Os regimes de financiamento através da faturação utilizam os sistemas de pagamento existentes das empresas de serviços públicos essenciais para reduzir os custos de transação e o risco de potencial incumprimento dos empréstimos.

([26]) As estruturas dos regimes de financiamento através da faturação são apresentadas na Recomendação da Comissão relativa à transposição do artigo 30.º, de 12 de dezembro de 2023 (C/2023/1553).

([27]) *European on-bill building renovation roadmap*, 2022, projeto RenOnBill do Horizonte 2020. O projeto RenOnBill (2019-2022) reuniu consultores, empresas de abastecimento de energia e instituições financeiras para testar regimes de financiamento através da faturação na Alemanha, Itália, Espanha e Lituânia, com o objetivo de expandir a sua adoção a toda a Europa. Para mais informações sobre o roteiro RenOnBill: https://renonbill.eu/knowledge-sharing/european-on-bill-building-renovation-roadmap?briefings=on&brochures=on&factsheets=on&infographics=on&language=any&reports=on&scientificpapers=on&tools=on&page=1.

Neste contexto, as principais ações em matéria de financiamento através da faturação são as seguintes:

— **Avaliar se o quadro nacional permite o desenvolvimento de regimes de financiamento através da faturação**. Há que ter em conta os seguintes elementos principais: um quadro legislativo adequado que permita às empresas de serviços públicos essenciais atuarem como mutuantes; a aplicação correta e generalizada das regras da UE em matéria de contagem individual e exatidão do consumo de energia das unidades individuais; disposições que protejam os investidores do incumprimento no reembolso do empréstimo, mantendo simultaneamente a proteção dos consumidores; a possibilidade de as empresas de serviços públicos essenciais e as instituições financeiras utilizarem os registos de pagamento das faturas para avaliar o perfil de risco dos utilizadores finais; e legislação aplicável às relações entre proprietário e arrendatário que apoie uma distribuição equitativa dos custos de investimento e dos reembolsos de empréstimos.

— **Conceder às empresas de abastecimento de energia o direito de financiar a eficiência energética**. No caso dos regimes financiados por empresas de serviços públicos essenciais, os Estados-Membros da UE podem ter de alterar a legislação em matéria de credores para confirmar que os serviços públicos essenciais têm o direito legal de conceder crédito para renovações. As soluções de financiamento através da fatura exigem que uma empresa de serviços públicos essenciais forneça o capital para financiar as obras de eficiência energética, enquanto o consumidor procede ao reembolso através de pagamentos regulares das faturas das empresas de serviços públicos essenciais existentes.

— **Assegurar um fluxo de caixa suficiente nas entidades de execução (por exemplo, empresas de serviços públicos essenciais, ESCO) para alcançar uma escala suficiente, e/ou criar fundos nacionais ou locais de garantia e apoio.** Por exemplo, um fundo nacional de eficiência energética poderia adquirir os créditos do regime de financiamento através da faturação e assegurar a redução dos riscos, a fim de prestar apoio financeiro a regimes-piloto (por exemplo, mediante garantias de empréstimo). **Fundos de garantia e linhas de crédito públicos** que possam facilitar a aplicação de regimes de financiamento através da faturação por parte das empresas de serviços públicos essenciais e das instituições financeiras. Essas garantias podem ser ativadas em caso de incumprimento do empréstimo por parte de um proprietário de imóvel, reduzindo o risco de investimento percecionado pelos mutuantes. Poderão ser criadas linhas de crédito específicas para apoio ao financiamento através da faturação como parte do financiamento público para a eficiência energética, tais como fundos nacionais de eficiência energética. O apoio orçamental público à adoção de regimes de financiamento através da faturação pode assumir a forma de cobertura, parcial ou total, dos reembolsos das taxas de juro dos utilizadores finais como parte das suas faturas de energia, permitindo-lhes usufruir de todos os benefícios monetários das poupanças de energia. Em alternativa, pode assumir a forma de cofinanciamento para reduzir os custos globais de investimento em determinados projetos complexos (renovações profundas, edifícios com pior desempenho, agregados familiares vulneráveis).

Os **regimes de financiamento através da tributação** permitem, nomeadamente, às famílias ou às empresas contrair empréstimos para cobrir os custos da renovação de edifícios residenciais ou comerciais, a aquisição de eletrodomésticos ou equipamentos energeticamente eficientes ou a melhoria de outros processos energéticos e utilizam impostos específicos e/ /ou outros encargos relacionados com o imóvel **como veículo de reembolso**. Os regimes de financiamento através da tributação incluem mecanismos que permitem que a dívida seja transmitida pelos proprietários anteriores aos proprietários seguintes, sem terem necessariamente de a liquidar. Tal estabelece um mecanismo simples de transferência de dívida para ultrapassar o desincentivo aos proprietários de imóveis de investirem em medidas de eficiência energética com um longo período de retorno do investimento. Os regimes de financiamento através da tributação permitem que os proprietários de imóveis realizem melhorias sem grandes pagamentos iniciais em numerário (em alguns casos, o financiamento inicial é de 100 %) e reembolsem os custos ao longo de um período de 10 ou 20 anos através de impostos sobre imóveis ou outros encargos fiscais relacionados com edifícios. Podem ser disponibilizados por fontes públicas, como o governo municipal, ou por fundos privados.

Os exemplos de regimes de financiamento da tributação incluem o projeto EuroPACE em Espanha ([28]) e o projeto FITHOME ([29]), que expandiu a abordagem EuroPACE nos Países Baixos, em cooperação com as autoridades locais e as instituições financeiras.

Neste contexto, as principais ações em matéria de financiamento através da tributação são as seguintes:

— **Avaliar se o quadro nacional permite o desenvolvimento de regimes de financiamento através da tributação**. Tal inclui a análise dos sistemas fiscais e a identificação da necessidade de reformas regulamentares dos impostos sobre imóveis e de outros encargos conexos sobre os edifícios, a fim de permitir regimes de financiamento através da tributação. Implica igualmente assegurar que as autoridades públicas locais possam cobrar reembolsos e transferi-los para investidores privados, sem os consolidar no seu orçamento municipal local. A existência de impostos sobre imóveis ou de encargos fiscais similares sobre os edifícios é uma condição prévia para a aplicação do financiamento através da tributação.

([28]) Projeto EuroPACE do Horizonte 2020, https://cordis.europa.eu/article/id/422271-a-home-based-financing-model-to-boost-investments-in-sustainable-renovation.

([29]) O FITHOME desenvolveu um programa de financiamento através da tributação, que visa investimentos em eficiência energética em imóveis residenciais nos Países Baixos. A empresa neerlandesa De Woonpas lidera a iniciativa, em cooperação com municípios neerlandeses. O programa de financiamento baseado em impostos opera principalmente através de duas entidades de finalidade especial, a SVGVR (Fundação Verzamelgelden) e a SWGVR (Fundação Waarborg). O BNG (Banco dos Municípios Neerlandeses) concede um empréstimo à SVGVR, que cobre os custos das obras em nome do município. Em seguida, é cobrado aos proprietários de imóveis um «imposto de valorização» — um imposto mensal sobre o aumento do valor do imóvel — ao longo de 30 anos, calculado para assegurar que o reembolso da dívida é comportável para os proprietários de imóveis. A SVGVR recebe os pagamentos de impostos, enquanto a SWGVR atua como garantia, aplicando uma pequena percentagem ao imposto mensal para cobrir os riscos financeiros para os municípios em caso de problemas com os reembolsos dos proprietários de imóveis. O processo está ligado ao sistema cadastral neerlandês «Kadaster», para controlar a cobrança do imposto de valorização. Para mais informações, ver: Projeto FITHOME do Horizonte 2020, https://cordis.europa.eu/project/id/892214.

— **Estabelecer procedimentos para assegurar reembolsos através dos impostos sobre imóveis e garantir que a dívida é transferida com a propriedade do imóvel.** A aplicação de regimes de financiamento através da tributação exige procedimentos de execução eficazes nos casos em que os impostos não são pagos ou em que existem pedidos prévios de reembolso de outras dívidas antes do financiamento através da tributação. Os municípios desempenham um papel fundamental na transferência de reembolsos entre os agregados familiares e os investidores e devem poder não consolidar estas atividades no orçamento municipal.

— **Envolver as partes interessadas necessárias com base na experiência de projetos europeus bem-sucedidos.** O financiamento através da tributação envolve várias partes interessadas, incluindo as administrações nacionais e locais, as instituições financeiras, os instaladores e os proprietários de imóveis. O financiamento através da tributação para renovações energéticas pode ser concedido por intermédio de empréstimos de instituições financeiras, sendo as melhorias da eficiência energética realizadas por meio de contratantes específicos e os custos recuperados através de impostos sobre imóveis ou outros encargos fiscais.

3.3. **Recomendação 9: Eliminar os obstáculos e aumentar o financiamento da eficiência energética através de acordos de serviços e promover um mercado dos serviços energéticos**

O mercado dos serviços energéticos, em especial através de contratos de desempenho energético, é um ecossistema fundamental para desbloquear o financiamento privado em eficiência energética e promover a viabilidade económica da eficiência energética. O mercado das empresas de serviços energéticos (ESCO) baseia-se em acordos de serviços e de locação para financiar investimentos em eficiência energética, permitindo a transferência dos custos de investimento das despesas de capital para as despesas operacionais e dando prioridade à obtenção de um desempenho contínuo em matéria de eficiência energética ao longo do tempo.

A fim de facilitar o crescimento dos contratos de desempenho energético e do mercado das ESCO, é importante implantar grandes programas de eficiência energética que possam normalizar e agregar as reservas de investimentos, em especial para os edifícios públicos e comerciais e as PME. Nos setores da indústria e das PME, as ESCO ([30]) podem realizar projetos energéticos complexos, disponibilizando conhecimentos técnicos especializados e financiamento em domínios que não os da atividade principal de uma determinada indústria (por exemplo, recuperação e reutilização de calor residual).

O **contrato de desempenho energético** é utilizado quando uma contraparte (por exemplo, uma ESCO) se compromete a instalar o equipamento necessário e garante um determinado desempenho em termos de poupança de energia. O contrato de desempenho energético estabelece as condições iniciais e a repartição dos pagamentos contínuos, que deverão ser inferiores às economias financeiras proporcionadas pelas poupanças de energia do projeto. O contrato de desempenho energético oferece ao cliente um contrato «chave na mão» único, que tem apenas uma contraparte durante todo o seu período de vigência. Os fornecedores de contratos de desempenho energético também gerem os riscos de desempenho e garantem as poupanças. No entanto, o contrato de desempenho energético inclui custos de transação acrescidos e requisitos de capital elevados para assegurar a continuidade das operações, uma vez que as ESCO são refinanciadas com prestações de pequeno valor e a longo prazo e que não existem quadros normalizados e modelos para o acompanhamento e a verificação das poupanças. Na ausência de regimes de garantia específicos ou de outras formas de apoio orçamental público, estes desafios resultam frequentemente em medidas de eficiência energética otimizadas em termos de custos que privilegiam períodos de recuperação curtos, devido à relutância dos fornecedores de contratos de desempenho energético em suportar riscos a longo prazo.

O contrato de desempenho energético é particularmente adequado para a realização de melhorias da eficiência energética no setor público, no qual os amplos conhecimentos especializados e o desempenho garantido proporcionados pelos prestadores de serviços asseguram a eficácia dos investimentos. O risco técnico associado às poupanças de energia recai sobre o prestador de serviços ao longo de toda a duração do contrato. O financiamento por terceiros, com o reembolso do custo de investimento inicial através da poupança de custos da energia, permite a realização de projetos mesmo que os fundos públicos sejam insuficientes, e a possibilidade de tratamento extrapatrimonial dos contratos de desempenho energético permite manter as contas públicas equilibradas. Recomenda-se às entidades adjudicantes públicas que avaliem a viabilidade da celebração de contratos de desempenho energético de longa duração que proporcionem poupanças de energia a longo prazo quando adjudicam contratos de serviços com uma componente energética significativa (por exemplo, fornecimento de aquecimento). A fim de facilitar a utilização de contratos de desempenho energético nos investimentos dos setores público e privado e eliminar os obstáculos administrativos, os Estados-Membros devem fornecer contratos-modelo normalizados que, para o setor público, terão de estar em conformidade com o guia do Eurostat sobre o tratamento extrapatrimonial dos contratos de desempenho energético na contabilidade pública.

Os recursos privados para melhorias da eficiência energética podem provir de recursos próprios das ESCO ou de **financiamento por terceiros**, envolvendo instituições de crédito ou outros investidores privados, muitas vezes sob a forma de financiamento por empréstimos. Com a primeira opção, as ESCO contraem empréstimos com os recursos financeiros necessários para a execução do projeto. Com a segunda opção, o utilizador/cliente de energia contrai um empréstimo junto de uma instituição financeira, apoiado por um acordo de garantia de poupança de energia da ESCO. A garantia de poupança de energia reduz a perceção de risco do banco, demonstrando que o projeto gerará um fluxo de caixa positivo, ou seja, que as poupanças alcançadas cobrirão certamente o reembolso da dívida, com efeitos positivos para as taxas de juro negociadas.

([30]) Comissão Europeia, JRC, *Energy Service Companies in the EU* (não traduzido para português), 2017. Este documento apresenta uma visão geral dos tipos de ESCO e exemplos dos Estados-Membros da UE.

Embora a utilização de contratos de desempenho energético e o mercado para as ESCO estejam presentes e operacionais no caso dos edifícios comerciais e públicos, existe um potencial de expansão para a indústria, em especial para as PME e os seus processos de fabrico, e para a renovação de edifícios residenciais privados. Para ajudar as ESCO a penetrar nestes mercados, é fundamental reduzir os riscos e a incerteza quanto à capacidade dos clientes para reembolsar o financiamento inicial e proteger as ESCO do incumprimento dos clientes, para o que podem ser benéficos os fundos públicos de garantia especificamente destinados ao financiamento dos contratos de desempenho energético e das ESCO. Ao mesmo tempo, os obstáculos existentes à expansão do mercado das ESCO e do financiamento privado estão relacionados não só com o perfil de risco dos potenciais clientes, mas também com a liquidez de capital próprio das ESCO e a possibilidade de aumentarem a sua capacidade de absorção de riscos e, assim, assinarem novas operações. Por estas razões, uma das vias fundamentais para aumentar as operações das ESCO são os mecanismos de refinanciamento, tais como fundos de cessão financeira e veículos financeiros específicos da eficiência energética, que adquirem créditos das ESCO para titularização no mercado secundário.

O projeto FinEERGo-Dom ([31]) constitui um exemplo convincente da forma como os contratos de desempenho energético e as operações das ESCO podem ser aproveitados.

Neste contexto, as principais ações para expandir o mercado dos serviços de eficiência energética e o financiamento das ESCO são as seguintes:

— **Utilizar o apoio orçamental público nacional e da UE para desenvolver o mercado das ESCO, facilitando o financiamento dessas empresas e das entidades de finalidade especial para a eficiência energética**. Mobilizar fundos de garantia para os contratos de desempenho energético, os mecanismos de refinanciamento das ESCO e os regimes de cessão financeira, com o objetivo de apoiar a capacidade de absorção de riscos das ESCO, reduzir os riscos das suas operações existentes e aumentar o seu potencial de financiamento e a sua penetração no mercado.

— **Promover o papel das ESCO e das novas modalidades de contratação, como a «energia enquanto serviço» e o contrato de desempenho energético, como pilar da política nacional de eficiência energética.** Estes modelos de negócio têm um potencial significativo para fazer face aos custos de investimento inicial em intervenções de eficiência energética e em tecnologias de eletrificação limpa.

— **Promover a atualização dos quadros legislativos e dos concursos públicos para reconhecer e facilitar explicitamente o financiamento das ESCO e os contratos de desempenho energético.** Reconhecer a «energia enquanto serviço» e os contratos de desempenho energético como o principal modelo de negócio para atrair a participação do mercado privado, a fim de monetizar as poupanças de energia como um bem transacionável.

— **Desenvolver parcerias entre fornecedores de tecnologia, distribuidores de energia, empresas de serviços energéticos e instituições financeiras** para promover soluções energéticas sustentáveis e eficientes, mecanismos de resposta à procura e flexibilidade do sistema energético. Estas colaborações podem conduzir a ofertas abrangentes que integrem tecnologias eficientes do ponto de vista energético, como as bombas de calor, com redes e serviços de distribuição.

— **Apoiar a implantação de infraestruturas de contagem avançadas,** incluindo redes inteligentes e redes energéticas capazes de monitorizar automaticamente os fluxos de energia e adaptar-se às alterações na oferta e na procura de energia. O emparelhamento dos contadores inteligentes com as redes inteligentes pode fornecer informações em tempo real sobre o consumo de energia aos consumidores e fornecedores.

3.4. Recomendação 10: Mobilizar garantias públicas e outros instrumentos de redução dos riscos capazes de aumentar o acesso ao financiamento privado para a eficiência energética

Para segmentos de mercado como os agregados familiares com baixos rendimentos e as PME, o desenvolvimento dos investimentos em eficiência energética é frequentemente dificultado pelo elevado risco e pela dificuldade de acesso ao financiamento. No entanto, o financiamento privado apoiado por garantias ou empréstimos públicos pode constituir um canal eficaz para visar estes segmentos. Os instrumentos e ferramentas de redução dos riscos, como as garantias públicas, a utilização sustentável de subvenções e subsídios e a normalização, podem reduzir o risco de incumprimento e melhorar a confiança nos investimentos em eficiência energética.

([31]) O projeto FinEERGo-Dom adaptou e aplicou o modelo inovador do Mecanismo de Eficiência Energética dos Edifícios da Letónia (LABEEF) na Polónia, Áustria, Roménia, Eslováquia e Bulgária. Facilitou renovações abrangentes e profundas no setor dos edifícios, tirando partido de um modelo de contratos de desempenho que garantiu poupanças e aproveitou as capacidades das ESCO. O modelo financeiro inovador incluiu a adoção da abordagem do contrato de desempenho energético, que eliminou a necessidade de os proprietários de edifícios investirem capital inicial, o que tornou os projetos de renovação financeiramente viáveis e reforçou a liquidez das ESCO. Para mais informações, ver: https://fineergodom.eu.

As **garantias públicas** podem impulsionar os investimentos em eficiência energética através da redução dos riscos dos projetos para mutuantes e investidores. Podem aumentar a fiabilidade creditícia dos proprietários de imóveis e das empresas, complementar os programas nacionais e facilitar o acesso ao cofinanciamento privado. As garantias públicas podem também cobrir, parcial ou totalmente, os custos de investimento em caso de não realização das poupanças de energia esperadas, de problemas na execução ou de incumprimento por parte do mutuário. Além disso, podem apoiar taxas de juro baixas ou nulas para empréstimos centrados na eficiência energética e a agregação e normalização de projetos de menor dimensão, facilitando o refinanciamento, a titularização e a participação no mercado secundário. Podem ainda apoiar a adoção de regimes de financiamento inovadores para a eficiência energética capazes de atrair mais facilmente a participação de capital privado, nomeadamente por vias como a participação das ESCO e o financiamento através da tributação e da faturação. As soluções de financiamento inovadoras exigem frequentemente garantias públicas não só para reduzir os riscos de investimento, mas também para aumentar a confiança que os particulares e as empresas privadas depositam em abordagens mais inovadoras para apoiar a adoção da eficiência energética.

Os mecanismos facilitadores de operações, como a **assistência técnica** e **outros agregadores de projetos de eficiência energética**, são também instrumentos fundamentais de redução dos riscos. Ao apoiar o desenvolvimento de reservas de projetos de eficiência energética através de avaliações, práticas e procedimentos normalizados, os mecanismos de assistência técnica e os agregadores de projetos criam práticas de mercado e geram confiança nos investidores privados. Os instrumentos de redução dos riscos e os mecanismos facilitadores de operações são considerados especialmente importantes nos mercados emergentes devido à perceção de riscos elevados, à falta de familiaridade das instituições financeiras com esses mercados e à escassa capacidade de desenvolvimento no setor da eficiência energética. Além disso, um sinal claro dos governos nacionais ao mercado no sentido da prioridade aos investimentos em eficiência energética é outro poderoso instrumento de redução dos riscos, que proporciona uma perspetiva a longo prazo e reforça a confiança entre os investidores privados e institucionais.

Neste contexto, as principais ações de apoio ao desenvolvimento de instrumentos de redução dos riscos e de regimes públicos de garantia para a eficiência energética são as seguintes:

— **Criar mecanismos de garantia pública a longo prazo para empréstimos e serviços no domínio da eficiência energética**. Esses mecanismos devem ser estabelecidos como linhas de crédito e fundos específicos nas organizações nacionais responsáveis pelos investimentos de capital, incluindo os bancos de fomento nacionais e os fundos nacionais de eficiência energética, caso existam. As garantias públicas podem ser estabelecidas como complemento dos programas nacionais e dos incentivos públicos à eficiência energética, a fim de aumentar o acesso ao capital privado ou favorecer a concessão de empréstimos pelos bancos comerciais.

— **Identificar, a nível nacional, os riscos e as dificuldades de acesso ao financiamento para os participantes no mercado**, nomeadamente os agregados familiares com baixos rendimentos e as PME. As políticas de eficiência energética que visam especificamente, por exemplo, os agregados familiares com baixos rendimentos têm impactos sociais positivos e podem proporcionar múltiplos benefícios. Incluem auditorias energéticas combinadas com instrumentos financeiros que consistem em empréstimos e subvenções para renovações de edifícios, ou campanhas de sensibilização específicas baseadas numa melhor compreensão das oportunidades de eficiência energética e dos seus custos e benefícios.

— **Utilizar garantias públicas para apoiar o desenvolvimento de regimes de financiamento inovadores para a eficiência energética, incluindo oportunidades de financiamento através da eficiência energética enquanto serviço.** As garantias de desempenho energético podem, por exemplo, atrair mais ESCO, aumentar a sua escalabilidade de mercado, permitir-lhes abordar novos mercados e apoiar o arranque do mercado de serviços energéticos no setor residencial.

3.5. Recomendação 11: Promover oportunidades de refinanciamento e favorecer o desenvolvimento de um mercado secundário da eficiência energética

Facilitar o desenvolvimento do mercado secundário da eficiência energética, por exemplo através de obrigações verdes ([32]), pode aumentar o número de projetos de eficiência energética e melhorar significativamente a disponibilidade de capital para os investidores privados em eficiência energética. As obrigações verdes são emitidas principalmente para ativos energéticos, nomeadamente para fins de eficiência energética. O setor da eficiência energética abrange edifícios novos e renovados, armazenamento de energia, aquecimento urbano, redes inteligentes, aparelhos e produtos. A emissão de obrigações verdes proporciona um leque amplo e diversificado de financiamento por parte dos investidores e um efeito de alavanca significativo, não necessita de financiamento público e transmite um sinal forte ao mercado. Pode atrair novos investidores e realçar a necessidade de dar maior ênfase aos limiares de eficiência energética e às carteiras de renovações profundas de edifícios.

([32]) As obrigações verdes são um tipo de dívida emitida por instituições públicas ou privadas para se financiarem a si próprias e vinculam a utilização dos fundos obtidos a um projeto ambiental ou relacionado com a luta contra as alterações climáticas. Ver exemplos no relatório do EEFIG de 2022 intitulado «Report on the The Evolution of Financing Practices for Energy Efficiency», https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/a3032517-c761-11ec-b6f4-01aa75ed71a1.

Em 22 de novembro de 2023, a Comissão adotou um **regulamento relativo a uma norma voluntária para as obrigações verdes europeias** ([33]). A emissão de obrigações verdes ao abrigo da nova norma exige o pleno cumprimento dos critérios da taxonomia da UE para os ativos financiados por uma obrigação verde.

O desenvolvimento de um mercado secundário para a eficiência energética está frequentemente associado à criação de agregadores de projetos, ao refinanciamento de projetos de eficiência energética e a mecanismos de financiamento sem recursos. O refinanciamento de projetos de eficiência energética implica a transferência dos direitos sobre os créditos das poupanças de energia (custos) a receber e/ou dos reembolsos esperados do investimento em eficiência energética para instituições financeiras ou investidores institucionais. No contexto do financiamento das ESCO e dos contratos de desempenho energético, as ESCO ou o mutuante inicial podem transferir direitos a futuros pagamentos do contrato de desempenho energético, permitindo que as ESCO recebam injeções de capital e liquidez para aumentar as suas operações. As empresas de serviços energéticos e as instituições financeiras criam frequentemente parcerias específicas para agrupar os créditos do contrato de desempenho energético em obrigações verdes específicas. Surgiram ESCO centralizadas para favorecer o agrupamento de projetos e atuar como intermediários entre as ESCO e os investidores institucionais. No contexto dos empréstimos e créditos hipotecários centrados na eficiência energética, as instituições financeiras agrupam geralmente as dívidas existentes associadas a empréstimos e créditos hipotecários centrados na eficiência energética em obrigações verdes, para serem colocadas no mercado secundário. O estabelecimento de mecanismos de financiamento sem recursos e de refinanciamento pode ser apoiado pelas autoridades nacionais e pela intervenção pública, por exemplo, através da criação de mecanismos que favoreçam a agregação de projetos de diferentes cedentes de empréstimos. O fundo de titularização da UCI ([34]) em Espanha e Portugal é um exemplo deste tipo de iniciativa colaborativa.

Neste contexto, as principais ações para os Estados-Membros são as seguintes:

— **Impulsionar e apoiar o desenvolvimento do mercado de obrigações verdes** no seu contexto nacional, incluindo a emissão de obrigações verdes nacionais e regionais, promovendo a utilização da norma voluntária para as obrigações verdes europeias e/ou estabelecendo normas específicas que atendam às especificidades e necessidades do seu mercado.

— **Estabelecer diálogos específicos com as instituições financeiras** para facilitar a recolha e o intercâmbio de boas práticas sobre o desenvolvimento de obrigações verdes para a eficiência energética, bem como intercâmbios sobre a forma de favorecer o desenvolvimento de um mercado secundário para investimentos em eficiência energética.

— **Apoiar a criação de mecanismos específicos de refinanciamento de projetos de eficiência energética**, incluindo regimes de cessão financeira para os contratos de desempenho energético e a criação de ESCO centralizadas, e de fundos de titularização para a eficiência energética, como iniciativas colaborativas entre bancos de fomento e instituições financeiras privadas.

3.6. Recomendação 12: Melhorar a recolha de dados sobre a eficiência energética, nomeadamente sobre o desempenho financeiro do investimento em eficiência energética, e apoiar medidas de monitorização e verificação das poupanças de energia

Continua a ser difícil acompanhar de forma abrangente e sistemática os dados relativos ao investimento em eficiência energética. A melhoria dos sistemas de notificação, combinada com o controlo e a avaliação comparativa do desempenho energético e financeiro, pode melhorar o tratamento financeiro da eficiência energética.

A harmonização e simplificação das práticas de monitorização e verificação das poupanças de energia de forma transversal a todos os Estados-Membros e investidores financeiros podem reduzir os custos de transação, criar confiança no desempenho financeiro dos investimentos em eficiência energética, favorecer a integração do mercado dos serviços de eficiência energética e aumentar a confiança no valor monetário associado às poupanças de energia e à sua negociabilidade.

([33]) Regulamento (UE) 2023/2631 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de novembro de 2023, relativo às Obrigações Verdes Europeias e à divulgação opcional de informação relativamente a obrigações comercializadas como sustentáveis do ponto de vista ambiental e a obrigações ligadas à sustentabilidade (JO L, 2023/2631, 30.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2631/oj).

([34]) O fundo de titularização RMBS Green Prado XI/UCI é uma iniciativa colaborativa que envolve o BEI, o Instituto de Crédito Oficial (ICO) e a Unión de Créditos Inmobiliarios (UCI), para titularizar créditos hipotecários para habitação de Espanha e Portugal. Promove projetos residenciais eficientes do ponto de vista energético em Espanha e Portugal, agrupando créditos hipotecários para habitação numa carteira titularizada. O fundo de titularização agrupa ativos (créditos hipotecários para habitação no fundo da UCI) para criar carteiras de investimento atrativas para os investidores institucionais. Para mais informações, ver: https://www.eib.org/en/press/all/2023-165-eib-group-and-ico-invest-in-uci-securitisation-fund-for-renovating-and-building-residential-homes-using-sustainable-criteria-in-spain-and-portugal.

O artigo 8.º e o anexo V da Diretiva Eficiência Energética estabelecem critérios comuns para as medidas de verificação e controlo das poupanças de energia a fim de cumprir as obrigações anuais em matéria de poupança de energia. Além disso, as instituições financeiras e os investidores podem utilizar normas europeias e internacionais ([35]) para medir e verificar o desempenho em termos de poupança de energia alcançado pelas suas operações de concessão de empréstimos.

Neste contexto, as principais ações para melhorar a recolha e análise de dados e favorecer a harmonização das medidas de controlo e verificação são as seguintes:

— **Apoiar a harmonização, normalização e simplificação das medidas de monitorização e verificação das poupanças de energia em todos os Estados-Membros e setores económicos**. A monitorização e verificação das poupanças de energia devem ser simplificadas e harmonizadas entre os intervenientes no mercado, desde as ESCO responsáveis por assegurar o desempenho energético decorrente dos investimentos até às instituições financeiras que têm de cumprir obrigações de divulgação de informações e, eventualmente, estejam interessadas em negociar os créditos do investimento no mercado secundário. Os obstáculos, como as metodologias de cálculo diferentes e/ou demasiado complexas nos Estados-Membros e nos setores económicos, devem ser resolvidos promovendo a harmonização transfronteiriça no âmbito da cooperação dos Estados-Membros em fóruns comuns da UE em matéria de eficiência energética, como as ações concertadas ou os grupos de peritos sobre a Diretiva Eficiência Energética e a Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios. O estabelecimento de regimes nacionais de poupança de energia (regime de obrigação dos fornecedores de energia, metas de poupança de energia para as grandes empresas com utilização intensiva de energia) pode facilitar a normalização das soluções de eficiência energética elegíveis e dos procedimentos de medição e verificação das poupanças de energia.

— **Promover a aplicação de normas internacionais** como instrumentos de redução dos riscos para avaliar e medir os benefícios energéticos e ambientais e os benefícios conexos dos projetos de eficiência energética. A aplicação e referência a normas internacionais, por exemplo, no âmbito do dever de diligência e no procedimento de subscrição das instituições financeiras, pode permitir a transparência e a comparabilidade das diferentes opções, bem como aumentar a relevância da comunicação e divulgação de informações.

([35]) Entre as normas elaboradas pelas organizações europeias de normalização pertinentes para os setores da construção e da indústria contam-se, por exemplo, as seguintes: Auditorias energéticas (EN 16247), Desempenho energético dos edifícios (família de normas EN ISO 52000), Sistemas de gestão energética e ambiental (EN ISO 50001 e EN ISO 14001), Serviços de eficiência energética e respetivos benefícios múltiplos (benefícios conexos) (EN 15900), Contratos de desempenho energético (EN 17669) e Avaliação dos investimentos relacionados com a energia (EN 17463).