



INVESTIR
NA TRANSIÇÃO
ENERGÉTICA

POLICY BRIEF

Transição Energética na
Habitação

JANEIRO
2025



Índice

Membros do Grupo de Trabalho (GT4)	2
Resumo Executivo.....	3
Introdução	5
Barreiras de Mercado.....	6
Barreiras Políticas e Regulatórias	7
Barreiras de Literacia Energética e Financeira	8
Outras Barreiras	9
Recomendações para a transição energética na habitação	12
1. Uma aposta eficaz no conforto térmico habitacional	13
2. Incentivos Financeiros	14
3. Incentivos Fiscais	17
a) Isenção da tributação dos rendimentos prediais em sede de IRS e IRC... ..	18
b) Redução do IVA em equipamentos eficientes.....	18
c) Redução ou isenção de IMI como incentivo	20
d) Isenção de IMT para imóveis destinados ao arrendamento	21
4. Articulação de Políticas Públicas na Transição Energética na Habitação.	23
5. Capacitação dos Consumidores e Envolvimento do Cidadão	27
6. Promoção de Tecnologias Sustentáveis.....	30
7. Arquitetura Legislativa com Foco no Consumidor.....	34
a) Simplificação de Processos de Licenciamento	34
b) Quadro Legal para Prestadores de Serviços.....	35
c) Densificação do quadro legal das comunidades de energia	36
d) Simplificação no acesso a tarifas indexadas.....	39
e) Formação especializada nos tribunais e centro de arbitragem.....	40
Conclusão	41

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA HABITAÇÃO

Membros do Grupo de Trabalho (GT4)



Resumo Executivo

Na Europa, os edifícios são responsáveis por 40% do consumo energético. Em Portugal estima-se que o contributo a este nível será de 30%, sendo um dos setores que mais energia utiliza.

De acordo com o Relatório sobre o estado da União da Energia, apresentado recentemente pela Comissão Europeia, em 2023, Portugal surge como país com o nível mais elevado de pobreza energética, ou seja, onde as pessoas apresentavam menor capacidade para manter as casas devidamente climatizadas.

Os dados do Inquérito às Condições de Vida e do Rendimento do INE, relativos a 2023, 21% da população residente vive em agregados sem capacidade financeira para manter a casa aquecida; 29% da população vivem em alojamentos com problemas no teto, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho; e 38% da população vive em habitações não confortavelmente frescas durante o Verão.

O Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram a Diretiva 2024/1275 relativa ao desempenho energético dos edifícios, a qual fixa para os Estados-Membros uma redução de energia primária em kWh/ (m² ano) de todo o parque imobiliário residencial em 16%, até 2030, comparativamente a 2020, e entre 20-22%, até 2035 comparativamente a 2020.

Ora, muitos dos consumidores portugueses não dispõem objetivamente de capacidade económica e financeira para suportar os custos associados à reabilitação dos edifícios, outros (consumidores) perdem-se no momento em que tentam entender o mercado de energia e as oportunidades que por este apresentadas face à multiplicidade de ofertas, à informação extremamente técnica e aos processos complexos subjacentes. Este conjunto de fatores não só impede os consumidores de saber quais as escolhas mais certas e as ações mais corretas a desencadear, mas simultaneamente cria uma sensação de impotência e incapacidade, geradora de desconfiança no mercado e consequentemente de desistência.

Para além disso, é importante não esquecer a atual crise habitacional instalada em Portugal e na Europa que tanto tem afetado consumidores de várias faixas etárias e de níveis económico sociais distintos e de forma transversal. De acordo com o *House Price Index* entre 2015 e 2023 os [preços da habitação na UE](#) aumentaram, em média, 48% pelo que o desafio terá que ser ultrapassado em equipa, com as áreas da habitação e da energia de mãos dadas, no desenvolvimento de mecanismos de incentivo ao investimento na transição energética para a habitação.

Assim, o presente documento constitui um instrumento estratégico destinado a apoiar a transição energética no setor habitacional, com especial foco no combate à pobreza energética, em Portugal, e na promoção de soluções eficazes e sustentáveis. Elaborado no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Transição Energética na Habitação (GT4) do projeto RAISE-PT, este policy brief resulta de um processo colaborativo que envolveu entidades públicas, privadas, académicas e representantes da sociedade civil.

O projeto **RAISE-PT - Mesas Redondas para Ação e Investimento em Energia Sustentável em Portugal** tem como missão ultrapassar as barreiras que dificultam os investimentos necessários para a transição energética, promovendo soluções inovadoras e sustentáveis. Este Grupo de Trabalho foi criado com o objetivo de identificar os principais desafios à mobilização de investimentos no setor habitacional e propor recomendações que catalisem mudanças estruturais no setor.

No decurso dos trabalhos, realizados ao longo do último ano, foram identificadas barreiras significativas de ordem financeira, regulatória e administrativa, bem como lacunas em literacia energética e técnica. Estas barreiras têm dificultado o investimento em medidas de eficiência energética e em fontes de energia renovável, essenciais para a concretização de um futuro sustentável. Para além de identificar os obstáculos, o Grupo de Trabalho analisou casos de sucesso nacionais e internacionais e delineou soluções inovadoras e adaptadas às especificidades dos contextos locais, regionais e nacionais. Com base nas discussões realizadas, foram formuladas recomendações concretas nos principais temas abordados nas reuniões do Grupo de Trabalho, as quais visam a criação de um enquadramento normativo, financeiro e operativo que acelere a transição energética no setor habitacional.

O Policy Brief agora apresentado, sintetiza estas recomendações estratégicas que serão submetidas às entidades competentes, com o objetivo de catalisar mudanças estruturais no setor energético nacional, bem como orientar políticas públicas e acelerar a implementação de medidas que mitiguem a pobreza energética. A finalidade do documento é a de criar condições que favoreçam o investimento e a implementação de soluções estruturais em conformidade com as metas climáticas nacionais e europeias, assegurando ainda condições habitacionais dignas para todos os cidadãos.

Introdução

O projeto **RAISE-PT - Mesas Redondas para Ação e Investimento em Energia Sustentável em Portugal**, cofinanciado pela União Europeia através do Programa LIFE é uma iniciativa visionária que tem como principal objetivo promover a transição para uma energia mais sustentável em Portugal. Alinhado com as metas do Pacto Ecológico Europeu, que visa tornar a Europa o primeiro continente neutro em carbono até 2050, o projeto procura ultrapassar as barreiras ao investimento e fomentar soluções inovadoras e eficazes nas áreas da eficiência energética e das energias renováveis.

A produção e utilização de energia representam mais de 75% das emissões de gases com efeito de estufa na União Europeia, tornando imperativa a promoção da eficiência energética e o aumento do uso de fontes de energia limpa. No entanto, a concretização desta transição enfrenta desafios significativos, desde entraves financeiros e regulatórios até à falta de literacia energética e técnica.

Estes obstáculos dificultam a mobilização de investimentos necessários para assegurar um futuro mais sustentável. É neste contexto que o RAISE- PT atua, reunindo um consórcio multidisciplinar que combina experiência técnica no setor energético, capacidade de influência junto de decisores políticos e redes de colaboração com empresas comprometidas com a sustentabilidade.

Além disso, o projeto conta com o apoio de um Conselho Consultivo, composto por entidades académicas, científicas e técnicas de excelência, que asseguram a qualidade

das análises e dos resultados apresentados, bem como de um Painel Consultivo Financeiro, que promove a literacia financeira e contribui para o desenvolvimento de soluções que facilitem o investimento em projetos de energia sustentável.

No âmbito do projeto, foi identificado que a pobreza energética no setor habitacional constitui uma das maiores crises do setor energético em Portugal e na Europa. Esta problemática compromete não apenas a qualidade de vida de uma parte significativa da população, mas também o cumprimento das metas climáticas europeias. Reconhecendo que os edifícios residenciais representam um importante vetor de intervenção, o projeto RAISE-PT concentrou esforços na criação de um Grupo de Trabalho dedicado à transição energética na habitação, com enfoque no combate à pobreza energética.

Este Grupo de Trabalho reúne empresas, municípios, organizações da sociedade civil e cidadãos, promovendo um espaço de diálogo e colaboração para identificar barreiras ao investimento e propor soluções inovadoras e viáveis. Durante as reuniões, foram discutidas as principais barreiras e identificadas as áreas prioritárias de intervenção, incluindo a melhoria do acesso a mecanismos de financiamento, a simplificação de processos administrativos, os entraves financeiros e regulatórios, a falta de literacia energética e técnica. Para além disso, houve ainda tempo para partilhar boas práticas através da apresentação de projetos, ações já desenvolvidos ou que pretendem vir a ser implementados pelos diferentes *stakeholders* envolvidos.

Barreiras de Mercado

- **Ausência de Informação Clara e Acessível:** A inexistência de informações claras e acessíveis sobre a relação custo-benefício de soluções energéticas, como painéis solares, isolamento térmico e janelas eficientes, compromete a capacidade dos consumidores de avaliar, de forma informada e segura, as vantagens financeiras e os benefícios energéticos decorrentes de tais investimentos. Esta lacuna na informação impede uma tomada de decisão adequada, dificultando a adesão a tecnologias energéticas mais eficientes.

- **Elevado Custo Inicial dos Equipamentos:** O custo elevado dos equipamentos necessários para alcançar uma maior eficiência energética, nomeadamente no que se refere a soluções como o isolamento térmico e os sistemas de produção de energia solar, revela-se uma barreira significativa para muitas famílias. Este fator torna-se particularmente problemático para as famílias de rendimentos mais baixos, que se deparam com dificuldades substanciais para mobilizar os recursos financeiros iniciais e necessários a investimentos em melhorias habitacionais.
- **Deficiência nas Condições de Conforto Térmico das Habitações:** A prevalência de habitações em condições inadequadas de conforto térmico agrava a problemática da eficiência energética. Esta realidade configura uma barreira estrutural à concretização de uma transição energética eficaz e equitativa, uma vez que a falta de infraestrutura básica compromete a implementação de soluções eficientes, limitando a sua efetividade.

Barreiras Políticas e Regulatórias

- **Lacunas nos Mecanismos de Apoio Financeiro:** O atual enquadramento das políticas públicas revela lacunas estruturais nos mecanismos de apoio financeiro, que se encontram predominantemente direcionados a consumidores com capacidade financeira imediata ou que são beneficiários da tarifa social, considerados economicamente vulneráveis. Esta configuração exclui uma vasta parcela da população que, apesar de não se enquadrar nas categorias referidas, não possui capacidade financeira ou técnica para investir em retrofit habitacional, seja integral ou parcial.
- **Dificuldades no Licenciamento de Projetos:** O licenciamento de projetos, em particular no âmbito do autoconsumo coletivo e da criação de comunidades de energia, enfrenta entraves significativos, nomeadamente pela morosidade e complexidade dos processos envolvidos. Estes fatores dificultam a implementação de soluções de energia sustentável, retardando a criação de comunidades energéticas que poderiam contribuir para a transição energética.

- **Burocracia Excessiva nos Processos de Candidatura:** A excessiva burocracia e a complexidade dos processos de candidatura aos programas de apoio constituem um obstáculo considerável, especialmente para as populações com baixa literacia digital. A falta de acessibilidade a esses processos agrava ainda mais a exclusão de segmentos da população que carecem de apoio técnico, agravada pela escassez de recursos humanos e técnicos nas câmaras municipais e associações, limitando a eficácia na facilitação do acesso aos programas de apoio.
- **Fragmentação das Políticas Públicas:** A fragmentação dos esforços entre diferentes entidades governamentais e públicas prejudica a eficácia global dos projetos de eficiência energética. A existência de múltiplos projetos com objetivos semelhantes, mas desagregados, torna evidente a necessidade urgente de maior articulação entre as entidades envolvidas. É crucial promover uma atuação integrada e em rede, de forma a maximizar os impactos e garantir a convergência das políticas no combate à pobreza energética.
- **Barreiras para Fornecedores de Soluções Energéticas:** Fornecedores interessados em integrar programas de eficiência energética enfrentam barreiras relacionadas com a complexidade e morosidade dos processos, o que desincentiva a sua participação ativa nestes programas. Adicionalmente, a falta de regulamentação sobre novos produtos e serviços necessários para a transição energética não só prejudica os players do mercado, como também reduz a confiança dos consumidores, que se veem confrontados com negócios disruptivos frequentemente associados a práticas comerciais desleais.

Barreiras de Literacia Energética e Financeira

- **Falta de literacia energética:** A escassez de literacia energética configura um obstáculo substancial à adoção de soluções para a eficiência energética nas habitações. Muitos consumidores enfrentam dificuldades para identificar as opções mais adequadas para melhorar o desempenho energético dos seus lares, o que é exacerbado por informações frequentemente fragmentadas e pouco claras. Esta lacuna informativa, associada à resistência em adotar novas práticas,

como a mudança de comercializador de energia que apresente melhor condições de preço e de apoio ao consumidor/cliente compromete o potencial de poupança energética e financeira.

- **Deficiência na formação de técnicos e profissionais municipais:** O défice de literacia energética não se limita aos consumidores, estendendo-se também aos técnicos locais e profissionais municipais que, em algumas situações, carecem de formação especializada para identificar as necessidades das comunidades e prestar apoio eficaz às famílias. Este vazio formativo dificulta a implementação de programas de intervenção energética, em particular nas populações em situação de pobreza energética.
- **Deficiência nas estratégias de comunicação:** As atuais estratégias de comunicação têm-se revelado insuficientes para alcançar os consumidores de forma eficaz, limitando o acesso às informações sobre programas de eficiência energética e medidas ativas e passivas de combate à pobreza energética. A ausência de uma comunicação clara, acessível e direcionada impede que os consumidores possam compreender adequadamente as iniciativas disponíveis e beneficiar integralmente delas.
- **Falta de distinção entre condições habitacionais precárias e pobreza energética:** A insuficiente diferenciação entre condições habitacionais precárias e problemas relacionados com a pobreza energética sublinha a necessidade de estabelecer prioridades claras, tendo em consideração os custos e intervenções específicas exigidas por cada contexto. Este cenário reforça a urgência de capacitar profissionais, clarificar as informações prestadas e estruturar uma estratégia de comunicação mais robusta e inclusiva, que envolva todos os intervenientes de forma eficaz no processo de transição energética.

Outras Barreiras

- **Complexidade nas relações entre senhorios, arrendatários e condóminos:** A implementação de medidas de eficiência energética no setor habitacional enfrenta desafios acrescidos devido à complexidade das relações entre senhorios, arrendatários e condóminos. Estas dinâmicas, frequentemente caracterizadas por

interesses divergentes, comprometem a adoção de soluções conjuntas, dificultando a coordenação necessária para a execução de melhorias no desempenho energético das habitações.

- **Credibilidade dos fornecedores de serviços:** Apesar da vasta oferta de prestadores de serviços nas áreas de painéis solares, janelas eficientes e isolamento térmico, a credibilidade de muitos desses fornecedores é frequentemente posta em causa. A desconfiança sobre o cumprimento dos requisitos dos programas de incentivos compromete a confiança dos consumidores e desincentiva a adoção de soluções que poderiam contribuir para a eficiência energética.
- **Inadequação dos critérios de avaliação:** A inadequação dos critérios de avaliação utilizados nos programas de incentivos é outro obstáculo significativo. Estes critérios não contemplam devidamente as necessidades específicas dos cidadãos, nomeadamente o aumento do consumo associado a melhorias no conforto habitacional. Tal limitação compromete a relação entre as medidas implementadas e os benefícios energéticos e financeiros esperados, afetando a eficácia das intervenções.
- **Necessidade de informações centralizadas e claras:** Para superar os desafios acima mencionados, torna-se imperativo disponibilizar informações simples, objetivas e centralizadas. O acesso a dados claros e acessíveis é fundamental para permitir aos consumidores uma tomada de decisão informada, promovendo a adesão a medidas de eficiência energética e garantindo o sucesso das iniciativas implementadas.
- **Promoção cooperação entre as partes envolvidas:** A promoção de uma maior e cooperação entre todas as partes envolvidas é essencial para garantir a eficácia das iniciativas de eficiência energética. A articulação entre consumidores, prestadores de serviços e entidades governamentais é necessária para superar as barreiras existentes e maximizar os impactos positivos das medidas adotadas.
- **Investimento na transparência da comunicação:** Adicionalmente, é crucial investir na transparência da comunicação sobre os benefícios económicos e de eficiência energética decorrentes dos investimentos em medidas de eficiência. Uma comunicação mais clara e acessível pode incentivar uma participação mais

ampla dos consumidores e reforçar a confiança nas iniciativas disponíveis, contribuindo para a expansão e sucesso da transição energética no setor habitacional.

Recomendações para a transição energética na habitação

O conjunto de recomendações que se irão apresentar resulta de um processo minucioso de análise e discussão. Organizadas em áreas estratégicas, estas recomendações visam contribuir para resolver os principais desafios que dificultam a implementação de soluções sustentáveis e o financiamento de projetos de eficiência energética e de fontes renováveis de energia, tendo em vista, também, a mitigação da pobreza energética.

Cada área abordada reflete uma prioridade essencial para a criação de um quadro normativo e operativo que favoreça a transformação do parque habitacional, enfrentando obstáculos financeiros, técnicos e regulatórios. A definição destas áreas de intervenção visa orientar a criação de políticas públicas que impulsionem uma transição energética eficiente e alinhada com as metas climáticas nacionais e europeias, garantindo, assim, a sua aplicabilidade prática e impacto direto, as quais serão detalhadas a seguir.



1. Uma aposta eficaz no conforto térmico habitacional

Tal como já referido anteriormente um dos maiores obstáculos identificados no âmbito das reuniões deste Grupo de trabalho foi o problema relacionado com o conforto térmico habitacional e a falta de aposta a nível nacional em instrumentos necessários a dar prioridade a esta temática fundamental a assegurar a transição energética nas habitações.

Para este efeito, é preciso aumentar o valor dos programas, dar-lhe mais amplitude e estabilidade temporal e garantir que existirá sempre um programa de apoio financeiro a apostar no retrofit térmico acessível a consumidores que não se enquadrando no conceito de economicamente vulnerável também não dispõem de capacidade financeira para investir em medidas passivas de isolamento térmico habitacional.

Ora, tendo sido recentemente aprovada a constituição da Agência para o Clima através do Decreto-Lei n.º 122/2024, de 31 de dezembro será importante assegurar que serão criados mecanismos, ferramentas e programas que apostem em medidas desta natureza e que se encontrem apenas focados na aquisição de equipamentos eficientes ou que produzam eletricidade por recurso a energias renováveis. Uma gestão centralizada e que envolva entidades públicas nacionais e locais assegurará um maior foco e uma noção mais clara das realidades e necessidades específicas que deverão ser supridas. A transição exige renovação, obras e aplicação de materiais que potenciem um isolamento térmico adequado a mitigar um dos grandes problemas de que Portugal padece e que está relacionado com a falta de estruturas que neutralizem o excessivo calor e o frio, pelo que será necessário assegurar que os instrumentos a serem desenvolvidos priorizam o retrofit habitacional e são complementados por outras políticas que incentivem a adoção de comportamentos energeticamente eficientes, e não o oposto. A pobreza energética não é só um problema dos consumidores economicamente vulneráveis pelo que as políticas locais e nacionais deverão ter em consideração os vários tipos de destinatários potencialmente passíveis de exigir um apoio direto para participar de forma ativa e estruturada numa efetiva transformação energética.

2. Incentivos Financeiros

A criação de programas financeiros específicos para reduzir os custos iniciais dos equipamentos de eficiência energética é crucial para tornar estas soluções acessíveis aos cidadãos. Paralelamente, os planos de incentivo devem ser ajustados para incluir uma maior diversidade de consumidores, especialmente aqueles com maiores restrições financeiras, assegurando que todos possam beneficiar das medidas implementadas.

Atualmente, os programas de incentivo para a transição energética e combate à pobreza energética excluem consumidores que, embora não sejam considerados economicamente vulneráveis, também não têm capacidade financeira para suportar os custos iniciais exigidos pelos programas (como a aquisição de painéis solares, baterias, sistemas de ventilação automática, bombas de calor, substituição de janelas ou instalação de sistemas de isolamento térmico).

Ora, a energia constitui um bem público e um serviço essencial, cujo acesso e custo acessível devem ser garantidos a todos, independentemente de a entidade prestadora deste serviço ser pública ou privada. O acesso a energia limpa é um direito fundamental e a redução da pobreza energética exige a integração da justiça social como pilar central da transição ecológica. Nesse sentido, é imprescindível que os consumidores sejam tratados como prioridade nas políticas comunitárias e nacionais relativas à transição verde, sendo criados programas de financiamento integral para intervenções que promovam uma maior eficiência energética.

Recentemente, o Ministério do Ambiente e Energia comunicou alterações aos programas de apoio à transição energética. Este anúncio surgiu após a publicação do Relatório sobre o Estado da União da Energia, promovido pela Comissão Europeia, que destacou Portugal como o Estado-membro, em 2023, com a percentagem mais elevada de pobreza energética.

Com o objetivo de combater este fenómeno, o Governo anunciou a criação do programa E-LAR, destinado a consumidores domésticos mais vulneráveis, para a aquisição de

equipamentos mais eficientes. Apesar de reconhecer a relevância desta medida, os programas de apoio, isoladamente, poderão não ser suficientes para atingir as metas estabelecidas a nível europeu e nacional em termos de neutralidade carbónica, redução da pobreza energética e melhoria do desempenho energético dos edifícios.

É essencial que os programas de apoio sejam adaptados às diferentes necessidades dos consumidores, considerando fatores como escolaridade, localização geográfica, tipo de habitação e a relação com o imóvel (proprietário, arrendatário, etc.).

No caso de beneficiários que sejam inquilinos, é essencial estabelecer mecanismos de aconselhamento e mediação entre as partes, assegurando a proteção dos inquilinos e prevenindo situações de “renovictions”.

Adicionalmente, para habitações renovadas com financiamento público ou comunitário, deve ser garantido que os preços das rendas não sejam aumentados durante um período definido, mediante a implementação de mecanismos de monitorização que verifiquem o cumprimento destas disposições.

A personalização das soluções permitirá que as medidas de renovação energética atendam às especificidades de cada grupo, superando barreiras de acesso e garantindo que ninguém fique excluído do processo de transição energética. Por exemplo, programas direcionados a arrendatários devem ter características distintas das aplicáveis a proprietários, e as intervenções podem ser ajustadas de acordo com a tipologia das habitações e as particularidades de cada região. Esta abordagem inclusiva assegurará soluções adequadas e acessíveis para todos.

Além disso, é importante criar programas e incentivos financeiros que não obriguem a um pagamento antecipado dos custos de renovação térmica das habitações. Estes devem abranger famílias da classe média que, embora não beneficiem da tarifa social, também não dispõem de recursos financeiros para investir na transição energética. Programas destinados à melhoria do conforto térmico das habitações, especialmente

em áreas desfavorecidas, são essenciais para combater a pobreza energética e promover o bem-estar das famílias.

Adicionalmente, devem ser criados apoios específicos para o autoconsumo coletivo (em particular os respeitantes a edifícios constituídos em propriedade horizontal) e para as comunidades de energia renovável, incluindo suporte técnico e financeiro, uma vez que os existentes têm demonstrado limitações na adesão destas entidades. Estes programas devem ser acompanhados de medições claras dos impactos positivos, tanto em eficiência energética como no alívio financeiro das famílias, reforçando a confiança e o compromisso com a transição energética.

Por outro lado, é necessário que o mercado financeiro, através das instituições bancárias e financeiras, disponibilize produtos e serviços a taxas reduzidas.

Os produtos financeiros verdes (*green loans*) devem incluir todas as linhas de crédito relacionadas com a transição energética e o combate à pobreza energética, independentemente de estarem exclusivamente associados a energias renováveis.

Finalmente, é imprescindível o desenvolvimento de modelos de financiamento híbridos que envolvam organizações públicas e privadas para fomentar a participação dos consumidores na transição energética, como os *on-bill schemes*, crowdfunding ou instrumentos de partilha de risco.

Esta recomendação reside na necessidade de criar incentivos mais ajustados à realidade económica dos consumidores, permitindo-lhes realizar as necessárias obras de renovação energética sem que o impacto financeiro seja imediato. Ao permitir que os custos sejam diluídos ao longo do tempo e pagos nas faturas de energia, este modelo oferece uma solução viável para aqueles que, de outra forma, não teriam capacidade financeira para suportar os custos iniciais. A articulação com os municípios será crucial para garantir que os cidadãos possam aceder a estas opções de forma equitativa, garantindo que as medidas de renovação energética sejam acessíveis e amplamente adotadas.

Em paralelo, deve ser criado um sistema de créditos de energia que permita aos consumidores injetar excedentes na rede, obtendo benefícios económicos tangíveis, verificáveis diretamente na fatura de energia, incentivando a adesão ao autoconsumo individual.



3. Incentivos Fiscais

Como foi anteriormente destacado, o Estado tem vindo a implementar diversas medidas no âmbito da transição energética, com o objetivo de atingir as metas climáticas e energéticas estabelecidas. Contudo, a concretização dessas metas exige uma abordagem holística e articulada, que não apenas contemple as dimensões técnicas e ambientais, mas também considere as realidades socioeconómicas dos consumidores. Importa, neste contexto, sublinhar que tal como referido anteriormente, a pobreza energética não afeta exclusivamente os consumidores economicamente mais vulneráveis, mas também um vasto número de cidadãos que, por diferentes razões, encontram dificuldades em aceder aos mecanismos necessários para participar plenamente na transição energética, nos moldes exigidos pelas diretivas europeias e pelo Plano Nacional de Energia e Clima. Este fenómeno coloca uma barreira significativa à adesão das famílias às políticas de renovação energética, sendo que, em muitos casos, a ausência de incentivos fiscais adequados configura um entrave para a execução das obras necessárias.

Dessa forma, a criação de um quadro fiscal abrangente, que promova o investimento na renovação energética e que inclua isenções e reduções fiscais, surge como um passo imprescindível para garantir que todas as famílias possam envolver-se de forma ativa na transição energética, sem que isso implique uma sobrecarga financeira insuportável. Nesse sentido, propõe-se, assim, um conjunto de recomendações que visam melhorar o acesso a incentivos fiscais, com o intuito de impulsionar a renovação energética e combater a pobreza energética eficaz, em particular:

a) Isenção da tributação dos rendimentos prediais em sede de IRS e IRC

A criação de um quadro sólido de incentivos fiscais para senhorios é uma medida essencial para garantir que a renovação energética das habitações arrendadas seja promovida de forma eficaz, sem que os custos adicionais sejam transferidos para os arrendatários. Neste sentido, propõe-se a isenção de IRS e IRC sobre os rendimentos prediais de imóveis que tenham sido sujeitos a obras de renovação térmica ou que neles tenham sido instalados equipamentos que promovam a eficiência energética, sempre que tais intervenções estejam alinhadas com as metas de eficiência energética e descarbonização estabelecidas nas políticas nacionais e europeias.

O fundamento para esta proposta decorre da necessidade de compensar os custos adicionais suportados pelos senhorios no processo de renovação energética. Sem este tipo de incentivo fiscal, há o risco de que os custos de renovação sejam repassados para os arrendatários, resultando em aumentos significativos nas rendas. Ao isentar os rendimentos prediais de IRS e IRC, assegura-se que os senhorios possam realizar as intervenções necessárias sem impactar negativamente os inquilinos, promovendo a melhoria da eficiência energética das habitações de forma equitativa.

b) Redução do IVA em equipamentos eficientes

A redução do IVA na eletricidade e em equipamentos essenciais para a transição energética constitui uma medida imprescindível para mitigar os elevados encargos suportados pelos consumidores, bem como para promover o cumprimento das metas de sustentabilidade ambiental e eficiência energética.

Embora o Parlamento tenha aprovado recentemente a redução do IVA para 6% em determinados consumos de eletricidade, entende-se que esta medida, apesar de positiva, é insuficiente para responder aos desafios estruturais associados aos custos da energia e à promoção de um consumo mais sustentável.

Os serviços públicos essenciais, como a eletricidade, possuem uma natureza que os distingue de outros bens de consumo. Por conseguinte, não devem ser objeto de medidas que limitam os benefícios fiscais a uma fração do consumo ou a segmentos específicos da população. A eletrificação dos consumos domésticos, incluindo a adesão à mobilidade elétrica, é um pilar das políticas energéticas nacionais e europeias, sendo necessário garantir que estas opções não sejam desincentivadas por políticas fiscais restritivas.

A redução da taxa de IVA para 6% em consumos de eletricidade até 200 kWh, alargada a 300 kWh para famílias numerosas, que entrará em vigor em janeiro de 2025, duplica o limite atualmente em vigor, mas continua a limitar o apoio fiscal às famílias que contratam potências até 6,90 kVA. Este tipo de solução, apesar de representar um avanço, revela-se ainda distante de uma resposta abrangente e eficaz às necessidades dos consumidores, principalmente num cenário de agravamento das situações de pobreza energética.

É por isso imperativo que o Governo adote uma abordagem mais ampla, reduzindo o IVA da eletricidade para 6% em toda a fatura e eliminando as limitações associadas ao consumo. Estas alterações não só contribuiriam para a redução do peso das faturas de energia no orçamento familiar, mas também incentivariam uma maior adesão às práticas sustentáveis, consolidando o papel dos consumidores como agentes ativos na transição energética.

Trata-se de medidas urgentes e estruturais, indispensáveis para garantir que os objetivos ambientais e sociais são atingidos sem comprometer a justiça económica e o bem-estar das famílias portuguesas.

Propõe-se, adicionalmente, que o IVA seja reduzido para 13% em equipamentos essenciais à eficiência energética e transição energética, tais como frigoríficos e congeladores de alta eficiência energética, máquinas de lavar roupa e louça eficientes, fornos elétricos eficientes, secadores de roupa com bomba de calor, aquecedores elétricos eficientes, purificadores de ar e sistemas de ventilação com recuperação de calor. Estes equipamentos, que contribuem para a redução do consumo energético nas habitações, são fundamentais para garantir que os consumidores promovam a sustentabilidade e eficiência energética a longo prazo.

c) Redução ou isenção de IMI como incentivo

No âmbito do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), recomenda-se a implementação, a nível municipal, de um benefício fiscal destinado a incentivar os proprietários de prédios urbanos a investir na instalação de unidades de produção de energia renovável para autoconsumo, individual ou coletivo, ou a participar em comunidades de energia renovável. Esta medida, a ser adotada por cada município, constitui uma ferramenta essencial para fomentar a transição energética no setor habitacional, promovendo a sustentabilidade ambiental e energética nas comunidades locais.

O benefício traduzir-se-ia numa redução do IMI aplicável aos prédios urbanos que integrem sistemas de produção de energia renovável. Este incentivo, concebido para ser aplicado por decisão das autarquias, deverá abranger tanto os proprietários que instalam unidades de produção nos seus imóveis para autoconsumo como aqueles que integrem modelos de autoconsumo coletivo ou comunidades de energia renovável. A implementação da medida, de âmbito municipal, deverá ser limitada no tempo, potenciando o seu impacto como catalisador de novos investimentos e incentivando uma adesão célere a soluções energéticas sustentáveis. Os municípios deverão estabelecer critérios objetivos para a atribuição do benefício, garantindo a ligação entre o imóvel beneficiado e os sistemas de produção renovável.

Esta proposta apresenta-se como uma solução estratégica que reforça o papel das autarquias na promoção da transição energética, adaptando as políticas locais às especificidades de cada território.

A atribuição de um benefício fiscal no âmbito do IMI não só reduzirá os encargos financeiros dos proprietários que optem por soluções sustentáveis, mas também criará um estímulo direto à descentralização da produção de energia e à adoção de práticas ambientalmente responsáveis.

Adicionalmente, ao posicionar os municípios como agentes centrais na execução desta medida reforça-se a capacidade das autarquias para liderarem iniciativas de sustentabilidade, envolvendo assim as comunidades locais.

d) Isenção de IMT para imóveis destinados ao arrendamento

Propõe-se a criação de uma isenção do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) para a aquisição de imóveis destinados ao arrendamento, desde que estes incluam obras de renovação energética. Esta medida visa, simultaneamente, fomentar a oferta de habitação com rendas controladas e a melhoria da eficiência energética no parque habitacional, promovendo um equilíbrio entre a sustentabilidade ambiental e a necessidade de aumentar a acessibilidade à habitação.

A isenção de IMT, ao tornar mais acessível o custo inicial de aquisição de imóveis para arrendamento acessível, tem o potencial de atrair investidores privados e entidades públicas para o mercado da habitação com rendas mais baixas. Ao mesmo tempo, a condição de renovação térmica assegura que as habitações que integram este incentivo serão mais eficientes em termos energéticos, o que reduz significativamente os custos operacionais para os inquilinos, contribuindo para a diminuição da pobreza energética e melhorando as condições de vida dos cidadãos.

Para os investidores e proprietários, a isenção do IMT funciona como um incentivo direto para a aquisição de imóveis com um custo inicial reduzido, estimulando a renovação do stock imobiliário para o arrendamento acessível. A exigência de reabilitação energética não só beneficia o meio ambiente, contribuindo para a redução da pegada de carbono, como também resulta numa valorização do imóvel a médio e longo prazo, tornando-o mais atrativo para o mercado.

Além disso, ao melhorar e ao garantir que as habitações disponibilizadas para arrendamento sejam também eficientes do ponto de vista energético, o Governo estará a dar um passo importante na concretização dos seus compromissos em relação à neutralidade carbónica e à transição energética.

Portanto, a isenção de IMT para imóveis destinados ao arrendamento com obras de renovação térmica é uma medida que se revela vantajosa para todos os intervenientes.

Em matéria de dedução das despesas de renovação térmica em sede de IRS e IRC, estabelece-se a criação de um regime fiscal que permita a dedução, em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), das despesas efetuadas com obras de renovação térmica em imóveis. Esta iniciativa visa incentivar proprietários individuais e empresariais a investirem na reabilitação energética do parque habitacional e não habitacional, promovendo a eficiência energética e a sustentabilidade ambiental.

A dedução das despesas de renovação térmica, no âmbito do IRS, beneficiaria os contribuintes que sejam proprietários de imóveis e utilizem estes imóveis para fins habitacionais próprios, arrendamento ou outros fins devidamente enquadrados. Em termos práticos, as despesas abrangidas poderiam incluir, por exemplo, o isolamento térmico de paredes e coberturas, a substituição de caixilharias e janelas para reduzir perdas de energia, a instalação de sistemas de climatização eficientes, nomeadamente a colocação de painéis solares térmicos ou fotovoltaicos, bombas de calor, caldeiras de condensação, entre outras. Estas deduções seriam aplicadas ao montante do rendimento tributável, reduzindo a carga fiscal de forma proporcional ao investimento efetuado.

No caso do IRC, o benefício fiscal aplicar-se-ia às empresas que realizem investimentos em edifícios, tanto para atividades produtivas como para imóveis comerciais ou de serviços, desde que essas intervenções promovam uma melhoria comprovada da eficiência energética do edificado. A dedução das despesas em sede de IRC visa incentivar o setor empresarial a investir na modernização do parque imobiliário, com o objetivo de reduzir a pegada de carbono e a intensidade energética, promovendo a

descarbonização no setor imobiliário e contribuindo para os objetivos de sustentabilidade e eficiência energética da economia.

Adicionalmente, o enquadramento jurídico destas deduções deveria estabelecer critérios claros e objetivos para a sua aplicação, tais como:

- **Certificação energética obrigatória antes e após a renovação térmica** para comprovar o impacto das obras realizadas, com a entrega de relatórios comprovativos da eficiência alcançada.
- **Limites máximos de dedução**, fixados de forma proporcional ao valor da intervenção e à eficiência energética alcançada, com um teto anual para cada imóvel ou empresa, garantindo que o benefício não seja excessivo, mas que reflita adequadamente os custos das obras realizadas.
- **Regime de exclusões**, garantindo que apenas intervenções realizadas em conformidade com os regulamentos técnicos aplicáveis, e que respeitem critérios de segurança e qualidade, sejam elegíveis para o benefício.

4. Articulação de Políticas Públicas na Transição Energética na Habitação

A transição energética na habitação representa um desafio complexo e multifacetado, que exige uma articulação eficaz entre diversas políticas públicas. A implementação de práticas sustentáveis no setor habitacional depende da criação de um quadro legal e regulamentar abrangente, que favoreça a adoção de soluções energéticas eficientes e acessíveis.

Em Portugal, esse desafio assume uma dimensão ainda mais relevante, tendo em vista a necessidade de alinhar os objetivos climáticos com o acesso a habitação de qualidade e com custos controlados, especialmente no âmbito da reabilitação do parque habitacional existente. A articulação entre as políticas públicas relacionadas com a transição energética e a habitação carece de um alinhamento mais integrado e estratégico, dificultando o alcance das metas de eficiência energética e sustentabilidade. A Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro) estabelece um quadro regulador abrangente para a política climática em Portugal, mas a sua

implementação efetiva depende de uma maior articulação com outras áreas, nomeadamente com a política habitacional.

No contexto das políticas habitacionais, é essencial a articulação das estratégias habitacionais, energéticas e ambientais para garantir que a eficiência energética se torne uma prioridade transversal a todos os programas habitacionais, com especial foco nas habitações sociais e nos edifícios multifamiliares. A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, aprovada no âmbito do Pacote Mais Habitação, prevê que o Fundo Ambiental contemple mecanismos de avaliação para a reabilitação térmica de habitações destinadas ao arrendamento acessível.

No entanto, persiste a necessidade de uma abordagem mais coesa entre as diferentes esferas de políticas públicas, que permita não apenas o cumprimento das metas de neutralidade carbónica, mas também o desenvolvimento de um mercado de energia acessível e eficaz, particularmente para as famílias mais vulneráveis. Adicionalmente, muitos consumidores portugueses não dispõem da capacidade económica necessária para suportar os custos das intervenções de reabilitação energética, enquanto a sua principal preocupação for aceder e/ou manter uma habitação suportando custos de arrendamento e de crédito habitação que estão muito longe de se adequarem aos respetivos rendimentos, pelo que a priorização da eficiência energética terá que passar pela articulação das políticas públicas que intersem os dois setores: habitação e energia.

A título de exemplo, seria importante que no desenho das medidas a integrar o Fundo Social para o Clima em Portugal estivessem envolvidos os Ministérios responsáveis pelas áreas não só da energia mas igualmente das infraestruturas e da habitação.

De facto, para superar essas barreiras, é imperativo que as políticas de transição energética sejam plenamente alinhadas com as políticas habitacionais e de habitação acessível. A articulação entre o Plano Nacional de Energia e Clima, a Lei de Bases do Clima, o Programa Nacional de Habitação e a Lei de Bases da Habitação deve ser mais eficaz, garantindo a concretização prática e acessível das medidas de eficiência energética nas habitações. Deve ser promovida uma abordagem integrada, em que as

soluções energéticas sejam concebidas de forma coordenada com as políticas habitacionais e de apoio social, criando um quadro normativo único que favoreça a implementação de práticas sustentáveis.

No âmbito local, é crucial delegar às autarquias a responsabilidade de criar programas específicos para a reabilitação térmica, apoiados por fundos nacionais e europeus, alinhados com as necessidades locais. Este processo de descentralização permitirá uma abordagem mais eficaz e adaptada às particularidades de cada região. A este nível seria importante e fundamental que no âmbito da administração local, fossem articuladas as políticas orientadas para a habitação, energia e ambiente, coexistindo na mesma pessoa a delegação de gerir estas pastas ou pelouros em simultâneo.

Por último, a monitorização e a melhoria contínua das políticas públicas são fundamentais para garantir que as medidas adotadas sejam eficazes e ajustadas às necessidades reais dos consumidores. A criação de observatórios municipais e nacionais para monitorizar o desempenho energético dos edifícios e avaliar o impacto das medidas implementadas permitirá a recolha de dados essenciais para ajustar as políticas públicas, devendo vir esses dados a estar centralizados no âmbito de um plataforma digital já existente (como é o caso do Observatório Nacional de Combate à Pobreza Energética) ou a existir, garantindo uma análise e um acompanhamento transparente e fluido desta informação por parte de todos os que participam ou querem participar na transição energética. Estes dados devem ser utilizados para garantir que as ações em curso estejam de acordo com as exigências do setor habitacional e que as metas climáticas sejam cumpridas. Para tal, deve ser estabelecido um processo contínuo de revisão das políticas, incluindo processos regulares de consulta pública, para avaliar a eficácia dos programas e as metas de eficiência energética. A participação ativa da sociedade civil e das associações de defesa do consumidor é crucial neste processo. Além disso, recomenda-se a publicação de relatórios anuais que avaliem o progresso das iniciativas implementadas, apresentando propostas de melhoria, de modo a promover a transparência e a responsabilização.

A articulação entre as políticas públicas deve envolver diferentes áreas, nomeadamente a habitação, a luta contra a pobreza, a saúde, as alterações climáticas, entre outras, de forma a criar uma resposta integrada e eficaz.

Adicionalmente, será essencial que essa articulação se estenda não apenas entre as políticas europeias e nacionais, mas também nas esferas regionais e locais, onde a intervenção das autoridades e entidades é crucial. O papel das entidades locais, públicas e não só, é determinante para a implementação e operacionalização das medidas, devendo estas ser adaptadas às características e necessidades de cada território. Para isso, é necessário garantir apoio técnico adequado às autoridades locais, por meio de programas de capacitação e assistência técnica.

Simultaneamente, é fundamental que se reconheçam as dificuldades enfrentadas pelas autarquias, que, frequentemente, lidam com uma capacidade administrativa limitada, ao mesmo tempo que enfrentam exigências múltiplas. Portanto, a criação de momentos de partilha de boas práticas e a adoção de mecanismos de agregação de experiências e aprendizagens serão estratégias decisivas para potenciar o trabalho realizado ao nível local, maximizando os resultados obtidos nas comunidades e assegurando que as políticas sejam eficazes e adequadas às realidades locais.



5. Capacitação dos Consumidores e Envolvimento do Cidadão

Entre os obstáculos identificados, destacam-se a insuficiência de literacia energética, que resulta na subutilização das soluções tecnológicas e financeiras disponíveis, e a complexidade no acesso aos apoios financeiros, bem como a ausência de uma avaliação contínua da eficácia das políticas públicas implementadas. Estas limitações restringem a participação ativa dos cidadãos na transição energética, comprometendo a concretização plena dos benefícios ambientais e económicos que a mesma pode proporcionar.

Embora existam recursos financeiros disponíveis, como os fundos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), as barreiras práticas permanecem substanciais. A falta de conhecimento sobre os benefícios das soluções energéticas, aliada à complexidade dos processos de candidatura, impede que muitos consumidores tenham acesso às vantagens dos incentivos. A ausência de uma avaliação contínua dos resultados obtidos com as políticas implementadas agrava ainda mais a situação, dificultando ajustes adequados para uma maior eficácia das medidas.

É necessário adotar uma abordagem integrada que combine soluções técnicas, incentivos financeiros e mecanismos informativos, com o objetivo de capacitar os consumidores para a adoção de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis. A implementação de ações concretas nestes três eixos não só permitirá ultrapassar as barreiras existentes, como também garantirá que os benefícios da transição energética sejam acessíveis a todos, com especial atenção para as populações mais vulneráveis.

Neste sentido, é imperativo promover campanhas de sensibilização e informação em matéria de eficiência energética, assegurando a disseminação de conhecimentos essenciais sobre o tema junto da comunidade. Essas ações devem ser acompanhadas pela simplificação dos processos de candidatura aos apoios financeiros, de modo a facilitar o acesso das famílias, em particular as mais desfavorecidas, aos incentivos previstos no PRR e outras iniciativas governamentais. É igualmente necessário reforçar o

apoio técnico e a orientação aos consumidores, garantindo que todos possam usufruir das soluções mais adequadas às suas necessidades.

A criação de recursos informativos e plataformas digitais acessíveis é uma medida fundamental para disseminar informações claras sobre as vantagens e benefícios da transição energética.

A promoção de ações locais de proximidade, como workshops e sessões de esclarecimento na comunidade, é igualmente crucial para promover o envolvimento direto dos cidadãos. As comunidades de energia renovável surgem, nesse contexto, como uma excelente solução para envolver as populações na criação de soluções de autoconsumo, especialmente em áreas de habitação social ou periféricas, onde as soluções de eficiência energética são frequentemente mais escassas.

Também o desenvolvimento de uma literacia energética e de eficiência energética nas empresas dirigidos aos colaboradores, torna-se essencial para promover não só uma cultura empresarial focada nestas matérias, mas simultaneamente criar a sensibilidade necessária bem como divulgar as oportunidades de financiamento existentes a capitais humanos ativos e com capacidade para investir.

Para além disso importa colocar estas matérias e temática na comunicação social dirigida aos consumidores, quer seja através das redes sociais bem como através da comunicação social tradicional como seja rádios e televisores e investir em espaços de informação e comunicação simples e acessíveis aptos a transmitir estas preocupações. A capacitação direta, realizada através de visitas domiciliárias conduzidas por técnicos previamente formados, é um meio eficaz para avaliar as condições habitacionais, os hábitos de consumo energético e a eficiência dos equipamentos. Contudo, obstáculos como a dificuldade de identificar e alcançar os cidadãos em situação de vulnerabilidade, as limitações na comunicação e a necessidade de motivar o público-alvo sublinham a importância de estratégias colaborativas e meticulosamente planeadas.

Neste contexto, torna-se essencial estabelecer parcerias estruturadas com autarquias, IPSS, associações locais e outras entidades que atuem em proximidade com as comunidades mais vulneráveis. Estas parcerias devem ser formalizadas por meio de protocolos que assegurem o compromisso mútuo em promover a capacitação e o acesso a informações claras e úteis para a adoção de práticas energeticamente eficientes.

Experiências positivas revelaram que ações que promovem a proximidade, como sessões de capacitação organizadas em parceria com entidades locais, associações de consumidores e agências de energia acompanhadas de pequenos incentivos ou momentos de partilha, podem aumentar significativamente a adesão dos cidadãos. O envolvimento de especialistas em ciências sociais e humanas para a conceção de instrumentos adequados às realidades locais pode reforçar ainda mais a eficácia das iniciativas.

Do mesmo modo e focado na capacitação dos consumidores, entre os instrumentos mais relevantes encontra-se o desenvolvimento de plataformas digitais de diagnóstico e aconselhamento energético personalizado, concebidas para funcionar como hubs interativos e acessíveis. Estas plataformas permitem aos consumidores realizar diagnósticos energéticos das suas habitações, simular a implementação de soluções sustentáveis e avaliar os respetivos impactos financeiros.

Ferramentas como simuladores de poupança e calculadoras de eficiência energética, ajustadas às características específicas das habitações – incluindo localização, tipologia de construção e padrões de consumo –, são essenciais para apoiar os consumidores na tomada de decisões conscientes e informadas.

Para assegurar a máxima eficácia, estas plataformas deverão integrar funcionalidades avançadas, como sistemas de recomendação personalizada que orientem os consumidores sobre medidas específicas de eficiência energética, incentivos fiscais e apoios disponíveis, além de fornecerem informações detalhadas sobre tecnologias sustentáveis, como painéis solares, isolamento térmico ou sistemas de aquecimento

eficientes. A integração de simuladores financeiros e energéticos permitirá ainda calcular custos e economias associadas a diferentes intervenções, facilitando o planeamento financeiro dos consumidores e garantindo escolhas mais assertivas.

Adicionalmente, estas plataformas deverão incorporar dados em tempo real, proporcionando informações atualizadas sobre condições energéticas locais, alertas sobre picos de consumo e orientações para reduzir custos energéticos. Um sistema de feedback contínuo permitirá aos consumidores atualizar os dados das suas habitações e obter novas recomendações personalizadas, ajustadas a mudanças nas condições de consumo ou à implementação de soluções energéticas. Este sistema deverá ainda contemplar a monitorização dos impactos das intervenções realizadas, promovendo uma avaliação contínua e fundamentada do seu sucesso.



6. Promoção de Tecnologias Sustentáveis

A promoção da eficiência energética no setor habitacional encontra-se intimamente associada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, em especial ao ODS 7, que visa assegurar o acesso universal a energia a preços acessíveis, fiáveis, sustentáveis e modernos. Este objetivo reflete a crescente necessidade de implementar soluções tecnológicas que não só incentivem o uso de energias renováveis,

mas também assegurem uma utilização eficiente da energia. No contexto habitacional, a adoção de soluções sustentáveis que melhorem a eficiência energética desempenha um papel fundamental na redução do consumo de energia e das emissões de gases de efeito estufa, contribuindo, assim, para o combate às alterações climáticas. O ODS 13, que promove a ação climática, é igualmente reforçado pela implementação de tecnologias sustentáveis no setor habitacional, uma vez que estas soluções ajudam a mitigar os impactos das mudanças climáticas.

Contudo, a implementação destas tecnologias e soluções enfrenta uma série de barreiras, com destaque para as dificuldades no acesso ao investimento necessário. A transição para a eficiência energética e a adoção de fontes de energia renovável, como os painéis solares ou os sistemas de aquecimento e arrefecimento eficientes, exige um elevado investimento inicial, o que representa um desafio significativo para os cidadãos, sobretudo os que estão em situação de vulnerabilidade energética. Além disso, a falta de confiança no mercado, aliada à perceção de que estas tecnologias são onerosas e de difícil acesso, agrava ainda mais a situação, dificultando a sua adoção em larga escala.

Neste contexto, a questão do investimento emerge como um ponto crucial. Embora as tecnologias sustentáveis se tornem cada vez mais acessíveis, o custo inicial ainda é um obstáculo considerável. Para ultrapassar esta barreira, é igualmente essencial criar soluções financeiras que facilitem o acesso a estas tecnologias. Modelos de subscrição acessíveis e programas de financiamento, que permitam a amortização dos custos ao longo do tempo, representam uma estratégia fundamental para tornar essas tecnologias financeiramente acessíveis a um maior número de consumidores. Para além disso, a certificação da qualidade dos produtos e serviços de transição energética é um fator crucial, pois contribui para a confiança dos consumidores, garantindo que as soluções adotadas são eficazes, seguras e de elevado desempenho.

Para garantir que as soluções tecnológicas se consolidem no mercado habitacional, é também necessário um forte apoio à investigação e ao desenvolvimento de novas soluções adaptadas ao contexto específico das construções habitacionais, que variam

em função das tipologias, da antiguidade dos edifícios e das necessidades dos moradores. Ora, tal como referido anteriormente, este apoio deve ser acompanhado de incentivos fiscais e financeiros direcionados aos consumidores, de modo a garantir que a transição energética seja uma realidade acessível a todos e não apenas a uma minoria privilegiada.

A implementação de sistemas de autoconsumo, como os painéis solares e etc., deve ser estimulada não só através de incentivos financeiros, mas também por meio de uma regulamentação clara que assegure a conformidade com as normas legais e as melhores práticas do setor. Uma vez mais, o Estado desempenha aqui um papel fundamental, ao criar mecanismos que garantam que os sistemas instalados sejam eficientes, seguros e em conformidade com as normas ambientais e de construção, assegurando a confiança dos consumidores.

Além disso, a partilha ou venda dos excedentes de energia gerados por consumidores à rede elétrica oferece uma oportunidade de geração de receita para os mesmos, mas também apresenta desafios. A definição de um modelo de remuneração justo e a criação de normas que assegurem a segurança e a eficiência da rede elétrica são aspetos essenciais para garantir que os sistemas de autoconsumo sejam eficazes e benéficos para todos os envolvidos.

Neste sentido, a promoção de tecnologias sustentáveis no combate à pobreza energética requer uma abordagem integrada que envolva não apenas a implementação de soluções inovadoras, mas também o apoio financeiro, regulatório e institucional adequado. A transição energética no setor habitacional, embora complexa, é fundamental para garantir que todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, possam beneficiar de uma habitação mais eficiente.

É, por isso, essencial que o Governo implemente soluções eficientes, garantindo a adoção de tecnologias sustentáveis de forma eficaz e alinhada com os objetivos ambientais. O Estado desempenha um papel decisivo na promoção de sistemas energéticos sustentáveis, como os de autoconsumo, através da criação de incentivos financeiros, regulamentação clara e uma fiscalização rigorosa que assegure a conformidade com

as normas legais e técnicas. Esta intervenção é particularmente importante para tornar as tecnologias acessíveis a todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, assegurando uma transição energética justa e inclusiva.

Em complemento, a certificação das tecnologias, a criação de normas e diretrizes claras, bem como a promoção de boas práticas na instalação e manutenção dos sistemas de energia renovável, são medidas essenciais para garantir a qualidade e a eficácia das soluções adotadas.

O envolvimento de todos os stakeholders, incluindo consumidores, técnicos e autoridades públicas, é necessário para assegurar que a transição energética no setor habitacional seja bem-sucedida, contribuindo não só para a redução da pobreza energética, mas também para o desenvolvimento de um mercado energético mais justo e sustentável.



7. Arquitetura Legislativa com Foco no Consumidor

a) Simplificação de Processos de Licenciamento

A complexidade burocrática associada aos processos de licenciamento de projetos de eficiência energética é um dos principais obstáculos à transição energética no setor habitacional em Portugal. A multiplicidade de procedimentos administrativos, a falta de clareza legislativa e os longos prazos para aprovação desincentivam a adoção de soluções sustentáveis por cidadãos e comunidades. Este problema é ainda mais evidente no licenciamento das Unidades de Produção de Energia para Autoconsumo (UPAC), especialmente no contexto de autoconsumo coletivo e comunidades de energia.

A necessidade de simplificação é ainda mais premente devido às práticas comerciais desleais e ofertas inadequadas relacionadas com a instalação de sistemas solares. A ausência de um quadro regulatório claro e a falta de fiscalização efetiva geram incerteza e desconfiança, fatores que prejudicam a participação ativa dos cidadãos e dificultam o alcance dos objetivos de descarbonização do setor habitacional.

Diante deste cenário, a simplificação dos processos de licenciamento surge como medida essencial para a transição energética. A criação de um quadro jurídico claro e ágil, a capacitação dos municípios e a implementação de plataformas digitais de apoio são passos fundamentais para remover barreiras burocráticas, criando um ambiente mais favorável à inovação e à sustentabilidade.

A eliminação da burocracia excessiva deve ser priorizada, estabelecendo procedimentos mais ágeis e eficientes, particularmente em relação às UPAC e ao autoconsumo coletivo. Normas claras e simples são essenciais para evitar a morosidade e a confusão que ainda prevalecem. A definição de prazos máximos para a aprovação de projetos de eficiência energética e autoconsumo contribuirá para a agilidade dos processos e evitará atrasos prolongados em trâmites administrativos, criando um ambiente propício ao investimento e à inovação. Em particular, no que se refere às comunidades de energia, é crucial que o processo de licenciamento seja simplificado de forma a permitir a criação de modelos cooperativos de produção e partilha de energia renovável, tendo em vista a crescente relevância deste tipo de iniciativas para a descarbonização e a inclusão social.

No que diz respeito à instalação de sistemas solares fotovoltaicos, é imperativo que a regulamentação seja revista e simplificada. A legislação deve definir claramente os direitos e deveres das partes envolvidas – consumidores, instaladores e entidades fiscalizadoras –, estabelecendo um regime sancionatório adequado para infrações e garantindo maior transparência nas ofertas comerciais. A eliminação de práticas de "greenwashing" contribuirá para aumentar a confiança dos consumidores no mercado de energia solar.

b) Quadro Legal para Prestadores de Serviços

A adoção de políticas eficazes nesta área exige, em primeiro lugar, a criação de um sistema de certificação nacional obrigatório para os prestadores de serviços. Este sistema deverá incluir a realização de auditorias periódicas e a disponibilização de uma plataforma pública, que permita aos consumidores consultar uma lista atualizada de prestadores e instaladores certificados, incluindo o histórico de conformidade de cada entidade. Para maior eficácia e centralização, propõe-se que esta lista esteja acessível numa plataforma digital única, onde constem, além dos prestadores e instaladores qualificados, uma relação de técnicos certificados e ainda os programas de financiamento disponíveis, com incidência local e nacional.

Em complemento, é essencial promover a formação contínua dos técnicos que operam no Sistema de Certificação Energética de Edifícios, assegurando a inclusão de componentes técnicas, financeiras e jurídicas nos programas formativos, de forma a preparar os profissionais para as crescentes exigências regulamentares e operacionais do setor.

A conjugação de medidas que reforcem a credibilidade dos prestadores de serviços, qualifiquem os profissionais do setor e promovam a articulação eficiente entre regulação e execução constitui a base para assegurar a execução bem-sucedida das políticas de transição energética. Um quadro normativo claro e tecnicamente sólido será determinante para a harmonização dos interesses dos diversos intervenientes e para a superação das barreiras identificadas.

A implementação eficaz das políticas de transição energética exige a criação de um sistema de certificação nacional obrigatório para os prestadores de serviços, incluindo auditorias regulares e a disponibilização de uma plataforma pública onde os consumidores possam consultar os prestadores certificados, acompanhados do respetivo histórico de conformidade. Paralelamente, é essencial promover a formação contínua de todos técnicos que operam no SCE, com programas abrangentes que incluam componentes técnicas, financeiras e jurídicas, para que os profissionais estejam preparados para responder às crescentes exigências do setor.

Ora, a credibilização dos prestadores de serviços, o reforço da qualificação profissional e a implementação de políticas integradas e acessíveis são pilares essenciais para o sucesso da transição energética na habitação. Um quadro jurídico claro e adaptado às novas exigências será a chave para garantir que este processo decorra de forma eficiente e em benefício de todos os intervenientes.

c) Densificação do quadro legal das comunidades de energia

As Comunidades de Energia Renovável (CER) desempenham um papel central na transição energética e na descarbonização do setor habitacional, representando uma resposta estratégica para a promoção da sustentabilidade ambiental e para o combate à pobreza energética. O enquadramento jurídico que regula estas comunidades encontra-se parcialmente estabelecido no Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, que define os direitos, deveres e o regime de contagem de energia produzida nas CER, estabelecendo uma adaptação ao regime de Autoconsumo Coletivo. Este regime é complementado por regulamentos adicionais, como o Regulamento n.º 815/2023, aprovado pela ERSE, que aborda os aspetos relativos à faturação da energia e à gestão dos fluxos energéticos entre os membros das comunidades.

Embora o quadro normativo vigente tenha proporcionado uma base para o desenvolvimento das CER, subsiste uma lacuna significativa: a ausência de um contrato-quadro uniforme que regule as relações contratuais entre os membros das CER e as Entidades Gestoras do Autoconsumo Coletivo (EGAC). O Decreto-Lei n.º 15/2022 prevê a existência de um regulamento interno, cuja comunicação à Direção-Geral de Energia e

Geologia (DGEG) deve incluir elementos essenciais, como requisitos de acesso, regras de deliberação e formas de partilha de energia. Contudo, a legislação em vigor não aborda de forma clara a regulamentação dos contratos de adesão, a harmonização com as normas de proteção do consumidor ou a aplicação das leis de faturação detalhada, que são cruciais para assegurar a transparência e a equidade nas relações comerciais e operacionais dentro das CER.

As garantias essenciais, como o direito de conexão contínua à rede, a proibição de cláusulas de exclusividade desproporcionadas, e a informação pré-contratual clara e acessível, tal como preconizado pelo BEUC no seu estudo de dezembro de 2022, são aspetos fundamentais para assegurar a participação justa e informada dos membros das CER. Outros direitos, como o direito de arrependimento, a faturação detalhada e a proteção de dados, alinhada com o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), devem ser igualmente considerados para garantir que as CER se constituem como uma solução no combate à pobreza energética.

No entanto, é necessário um esforço legislativo para resolver essas lacunas, sendo urgente: (i) o desenvolvimento de um contrato-quadro padronizado, que regule com clareza os direitos e deveres dos membros das CER e a respetiva Entidade Gestora de Autoconsumo Coletivo (EGAC), incluindo aspetos relativos à faturação, medição de energia e proteção de dados; desse modo, é imperativo que as relações contratuais entre os membros das CER e a respetiva EGAC sejam definidas de forma clara, assegurando a harmonia entre os regulamentos internos das comunidades e os direitos contratuais previstos no quadro legislativo aplicável; (ii) a harmonização do regulamento interno das CER com este contrato-quadro, estabelecendo regras transparentes para a adesão, partilha de energia e as condições de extinção das comunidades; (iii) a criação de mecanismos de resolução de conflitos, que permitam uma gestão eficaz das disputas e das reclamações entre os membros e a EGAC.

No contexto das habitações sociais, a necessidade de adaptar o quadro jurídico às especificidades deste setor é premente. A implementação de medidas de apoio financeiro e técnico direcionadas às populações vulneráveis deve ser uma prioridade, uma vez que pode contribuir de forma decisiva para a inclusão social e energética,

fortalecendo a capacidade das CER para operarem de forma eficiente e inclusiva. O desenvolvimento de plataformas avançadas para garantir a transparência na medição da energia, a criação de programas de incentivo destinados às comunidades mais desfavorecidas e a revisão do quadro legislativo vigente para alinhar as CER com as necessidades dos setores mais carenciados são passos fundamentais para consolidar as CER como ferramentas de transformação sustentável no setor habitacional.

Adicionalmente, é essencial simplificar o regime de aquisição de bens e serviços ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP), especificamente no que concerne à implementação de tecnologias de energia renovável em habitações sociais, como painéis solares, a título de exemplo. Os processos de aquisição atualmente exigidos para os municípios incluem procedimentos rigorosos, como a abertura de concursos públicos, que são frequentemente morosos e complexos. Estas exigências constituem um entrave significativo à concretização de investimentos essenciais para a mitigação da pobreza energética e a promoção da eficiência energética neste setor.

Neste contexto, propõe-se a introdução de um regime de exceção no CCP que permita aos municípios adotar processos administrativos mais ágeis e eficazes para a aquisição de equipamentos e serviços relacionados com tecnologias de energia renovável destinadas a habitações sociais. Este regime de exceção deve manter o rigor e a transparência inerentes à gestão dos recursos públicos, mas deve ser concebido de modo a permitir maior celeridade nos processos de aquisição, com o objetivo de eliminar burocracias desnecessárias que, atualmente, dificultam e atrasam a implementação de soluções inovadoras e sustentáveis que podem beneficiar diretamente as populações mais vulneráveis.

A agilização dos procedimentos administrativos permitiria, por exemplo, uma distribuição mais eficiente da energia renovável gerada, nomeadamente através do armazenamento do excedente de energia produzido. Dessa forma, os municípios poderiam partilhar os recursos energéticos gerados com as famílias residentes em habitações sociais, promovendo, de forma prática e imediata, a inclusão energética, a autossuficiência das habitações e o combate às desigualdades sociais.

Assim, é premente a implementação de um regime de exceção que permita uma abordagem mais eficaz e célere na aquisição de tecnologias de energia renovável, com um impacto positivo direto na qualidade de vida das populações mais carenciadas permitindo que estas as comunidades possam beneficiar, de forma mais rápida e eficiente, dos avanços em matéria de energias renováveis, ao mesmo tempo que respeitaria os princípios fundamentais da boa gestão pública, como a transparência, a concorrência e a igualdade de tratamento.

A transição energética deve ser equilibrada, acessível e inclusiva, sendo imperativo que as CER desempenhem um papel central nesse processo. Para que isso seja alcançado, é necessário um esforço conjunto entre o poder legislativo, as autoridades reguladoras e as próprias comunidades, de modo a assegurar que as CER possam atuar de forma plena e eficaz, garantindo não apenas o acesso equitativo à energia renovável, mas também benefícios económicos e ambientais sustentáveis para todos os seus membros.

d) Simplificação no acesso a tarifas indexadas

As tarifas indexadas representam uma oportunidade para o consumidor aceder a serviços energéticos de forma mais adequada as suas verdadeiras necessidades, uma vez que, sendo dinâmicas, poderão apresentar-se como uma solução vantajosa e coincidente com a performance energética de cada consumidor.

No entanto, apesar de já serem uma realidade no mercado, são ainda uma realidade muito distante para muitos consumidores, uma vez que o respetivo acompanhamento exige um conhecimento técnico e específico muito superior ao exigido a um consumidor médio.

Ora, o desenvolvimento de um quadro legal que tenha por objetivo melhorar o relacionamento comercial com o consumidor sobre esta matéria seria fundamental para garantir que os consumidores conseguem fazer escolhas seguras e conscientes do comportamento que as referidas tarifas irão ter na sua situação específica. A este respeito, deverá verificar-se a certeza de que a oferta de tarifas indexadas não será

aconselhada a quem ainda não dispõe da funcionalidade de telecontagem no respetivo contador (ainda que já inteligente) e que será disponibilizada ao consumidor toda a informação necessária a conseguir acompanhar as variações decorrentes da natureza das tarifas.

Para este efeito, será fundamental que venha a ser desenvolvido e consagrado na lei um dever especial de aconselhamento – a par do que se verifica no regime jurídico do contrato de crédito ao consumo – e que venha a assegurar que os comercializadores de energia envidarão todos os esforços para transmitir a informação e acompanhamento necessário ao consumidor de energia que pretenda vir a beneficiar das vantagens deste tipo de tarifas.

e) Formação especializada nos tribunais e centro de arbitragem

Por fim, é também crucial que a administração judiciária, nomeadamente os tribunais, sejam dotados de competências e conhecimento especializado nas matérias relacionadas com a eficiência energética e as tecnologias renováveis. Para tal, é recomendável que sejam implementadas medidas que promovam a formação contínua dos juízes em áreas técnicas como a eficiência energética, a sustentabilidade e os desafios legais próprios do setor energético. A capacitação da administração judiciária é fundamental para apoiar a implementação de soluções sustentáveis e assegurar um ambiente jurídico que possa acompanhar a evolução do setor energético de forma eficiente e equilibrada.

Também a nível da resolução alternativa de litígios seria fundamental apostar e incentivar a especialização nestas matérias pelo que se sugere a criação de mecanismos céleres de resolução de conflitos, associados a matérias de energia e eficiência energética, sem os quais não será possível assegurar aos consumidores um verdadeiro direito de acesso à justiça. Para este efeito seria importante que o modelo a ser criado assentasse num mecanismo que fosse desenvolvido, estruturado e integrado na tutela da Direção-Geral da Política de Justiça, em direta articulação com a Direção-Geral da Energia e Geologia e com a Direção-Geral do Consumidor.

Conclusão

O presente *Policy Brief* apresenta uma análise detalhada da urgente necessidade de promover uma transição energética eficaz no setor habitacional em Portugal, considerando esta questão não apenas como um desafio, mas também como uma oportunidade para implementar e disseminar ações direcionadas ao combate à pobreza energética na habitação.

No contexto em que o país enfrenta níveis alarmantes de pobreza energética é imperativo adotar medidas integradas que envolvam políticas públicas inovadoras, incentivos financeiros adequados e uma forte articulação entre os diversos agentes do setor.

A transição energética é definida como uma prioridade inadiável, não apenas para mitigar os impactos das alterações climáticas, mas também para garantir que todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, possam usufruir de condições habitacionais dignas. Não obstante, o caminho para essa transformação está repleto de desafios substanciais, nomeadamente a insuficiência da capacidade económica das famílias para suportar os custos iniciais das tecnologias energéticas, a burocracia excessiva nos processos administrativos e a fragmentação das políticas públicas existentes. Neste sentido, o documento sublinha a necessidade de reformar o quadro político e financeiro vigente, de forma a criar condições que promovam investimentos sustentáveis, acelerando a implementação de soluções acessíveis e eficientes.

A criação de um volume significativo de investimentos em projetos de eficiência energética e energias renováveis é fundamental não só para reduzir o consumo de energia e as emissões de gases com efeito de estufa, mas também para a concretização de um futuro mais sustentável. A este respeito, o documento apela à criação de um quadro normativo e financeiro que facilite o acesso aos recursos necessários e que motive o setor público e privado a desempenharem um papel ativo na transição energética. São indicados, para tal, instrumentos financeiros inclusivos, como subsídios direcionados, créditos verdes e modelos de financiamento inovadores, que permitam

eliminar as barreiras económicas e democratizar o acesso às tecnologias de eficiência energética.

Simultaneamente, salienta-se a importância de investir em programas educativos destinados a promover a literacia energética, bem como na criação de plataformas digitais que forneçam informações claras sobre as soluções sustentáveis disponíveis. Este processo de capacitação deve ser complementado com campanhas de sensibilização e ações de proximidade, como visitas domiciliárias realizadas por técnicos especializados, com vista a avaliar as necessidades específicas de cada habitação e propor soluções adequadas.

A simplificação dos processos regulatórios e burocráticos é igualmente apontada como essencial, de modo a facilitar o licenciamento de projetos e a adesão a comunidades de energia renovável. Neste contexto, sugere-se a criação de contratos-quadro uniformes e plataformas digitais centralizadas que promovam a transparência e a eficiência.

Além disso, propõe-se a criação de normas específicas para as comunidades de energia renovável, com o intuito de regular, de forma clara, os direitos e deveres dos seus membros, promovendo a sua inclusão, em especial em contextos de maior fragilidade social. A articulação destas medidas com incentivos fiscais, como a redução do IVA em equipamentos eficientes e a isenção de IMI para imóveis que adotem soluções de energia renovável, constitui um mecanismo eficaz para impulsionar a adesão às práticas sustentáveis e fomentar a inovação no setor habitacional.

Por último, o documento sublinha a importância de criar sistemas de monitorização contínua das políticas públicas implementadas, a fim de garantir que estas se ajustem às necessidades reais da população. A criação de observatórios que centralizem dados sobre o desempenho energético das habitações e o impacto das medidas aplicadas é uma recomendação crucial, com o objetivo de assegurar a transparência e a eficácia das políticas públicas. A monitorização deve ser complementada com o compromisso de promover a inclusão social, assegurando que todos os cidadãos, sem exceção, se beneficiem das vantagens da transição energética.

A transição energética não deve ser encarada como uma mera necessidade, mas como uma oportunidade estratégica para reconfigurar o modelo habitacional e energético do país. Este esforço exige uma ação urgente e articulada entre o governo, as autarquias, o setor privado e a sociedade civil, com o objetivo de garantir que todos os cidadãos, independentemente da sua situação económica, possam aceder a habitações mais eficientes, sustentáveis e dignas.

As medidas aqui propostas, quando adotadas de forma célere, não só permitirão a concretização dos objetivos climáticos e sociais de Portugal, como também posicionarão o país na vanguarda da transição energética, garantindo um futuro mais verde e inclusivo para todos. Este é um momento decisivo para a ação. A implementação das medidas aqui descritas não pode ser adiada. É imprescindível que, de forma inequívoca e sem mais delongas, se tomem as decisões políticas, legislativas e financeiras necessárias para transformar o modelo energético e habitacional, beneficiando toda a população e assegurando a equidade e a sustentabilidade de um futuro comum.

RAISE

INVESTIR
NA TRANSIÇÃO
ENERGÉTICA



S317
CONSULTING

DECO
SEMPRE CONSIGO



BCSD
PORTUGAL



Rnae
Associação das Agências
de Energia e Ambiente
da Região de Lisboa



Co-funded by
the European Union

CO-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.