

# AVALIAÇÃO EX ANTE DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE PROGRAMAS DO PORTUGAL 2020

## INSTRUMENTOS FINANCEIROS PARA A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA E GESTÃO EFICIENTE DA ÁGUA E DOS RESÍDUOS

RELATÓRIO FINAL



Novembro 2015





# AVALIAÇÃO *EX ANTE* DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE PROGRAMAS DO PORTUGAL 2020

## LOTE 3 – INSTRUMENTOS FINANCEIROS PARA A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA E GESTÃO EFICIENTE DAS ÁGUAS E DOS RESÍDUOS

RELATÓRIO FINAL



### Coordenação

Heitor Gomes (Coordenador)  
Luís Carvalho (Coordenador Adjunto)

### Peritos

Miguel Barreto  
Isabel Santos

### *Steering Committee*

Jorge Gaspar  
Vitor Escária  
José Manuel Simões

### Consultores

Jorge Moreira  
Carla Figueiredo  
Sónia Vieira

NOVEMBRO.15

*A matéria de avaliação produzida vincula única e exclusivamente a Equipa de Avaliação, que agradece a todas as entidades – em particular à DGEG, à ADENE, à ERSE, à APESE, à ERSAR e à APA – que, através dos diversos mecanismos de auscultação, contribuiram para a realização do presente relatório.*

## Siglas e Acrónimos

€	Euros		
AA	Abastecimento de Água	IFRRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
AAC	Aviso de Abertura de Concurso	IMI	Imposto Municipal sobre o Imóvel
ACB	Análise Custo-Benefício	IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	INE	Instituto Nacional de Estatística
ADENE	Agência para a Energia	IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
AG	Autoridade de Gestão	IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses	JEREMIE	<i>Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises</i>
AP	Administração Pública	JESSICA	<i>Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas</i>
APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente	LIFE	<i>Financial Instrument for the Environment</i>
AREAM	Agência Regional da Energia e Ambiente da Região Autónoma da Madeira	M€	Milhões de Euros
BCE	Banco Central Europeu	MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
BEI	Banco Europeu de Investimento	MEI	Ministério da Economia e da Inovação
CCP	Código dos Contratos Públicos	OE	Objetivo Específico
CDE	Contratos de Desempenho Energético	ORPA	Operações de Refinanciamento de Prazo Alargado
CE	Comissão Europeia	PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
CEDRU	Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano	PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
CEE	Comunidade económica Europeia	PEAASAR	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais
CIM	Comunidade Intermunicipal	PENSAAR 2020	Nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais
CM	Câmara Municipal	PF4FF	<i>Private Finance for Energy Efficiency</i>
DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia	PI	Prioridades de Investimento
DREn	Direção Regional de Energia da Região Autónoma dos Açores	PIB	Produto Interno Bruto
DRT	Direção Regional dos Transportes	PME	Pequenas e Médias Empresas
ECO.AP	Programa de Eficiência Energética na Administração Pública	PNAEE	Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética
EE	Eficiência Energética	PNAER	Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis
EG	Entidades Gestoras	PO	Programa Operacional
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos	POSEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos	PPEC	Plano de Promoção da Eficiência no Consumo
ESB	Equivalente a Subvenção Bruta	QA	Questão de Avaliação
ESCO	<i>Energy Service Companies</i>	QPME	Qualificação de Pequenas e Médias Empresas
ESE	Empresas de Serviços de Energia	QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
EVALSED	<i>Evaluating Socio Economic Development</i>	RAA	Região Autónoma dos Açores
EVEF	Estudo de Viabilidade Económica e Financeira	RAM	Região Autónoma da Madeira
FAI	Fundo de Apoio à Inovação	RE	Regulamentos Específicos
FCGM	Fundo de Contra Garantia Mútuo	RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
FDU	Fundo de Desenvolvimento Urbano	SAA	Serviços de Abastecimento de Água
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	SAR	Saneamento de Águas Residuais
FEE	Fundo de Eficiência Energética	SEC	<i>Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais</i>
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	SGCIE	Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia
FIN-EN	<i>Financial Engineering for Enterprises</i>	SI QPME	Sistema de Incentivos Qualificação de Pequenas e Médias Empresas
FPC	Fundo Português de Carbono	SIEG	Serviços de Interesse Económico Geral
FRCP	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais à I&D Empresarial
GA	Grupo de Acompanhamento	SPV	<i>Special Purpose Vehicle</i>
GEA	Gestão Eficiente das Águas	tep	Tonelada Equivalente de Petróleo
HF	<i>Holding Fund</i>	TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
I&D	Investigação e Desenvolvimento	UE	União Europeia
IF	Instrumentos Financeiros	VAB	Valor Acrescentado Bruto

## SUMÁRIO EXECUTIVO



## I. OBJETO DE AVALIAÇÃO

1. O presente documento constitui o Sumário Executivo da “Avaliação *Ex Ante* dos Instrumentos Financeiros de Programas do Portugal 2020: Lote 3 - Instrumentos Financeiros para a Eficiência Energética e Gestão Eficiente das Águas e dos Resíduos”, desenvolvido entre janeiro e novembro de 2015, pelo CEDRU – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda.
2. Tendo em vista o apoio a projetos financeira e economicamente viáveis, mas que não obtêm financiamento suficiente por parte das fontes de mercado, a oferta de mecanismos de instrumentos financeiros apoiados pelos FEEL poderá desenvolver-se sob a forma de IF de dívida (empréstimos e titularização/securitização de créditos) e IF de capitalização (capitais próprios/de risco), podendo ainda ser combinados, no seio da mesma operação, com apoio técnico ou taxas de juro bonificadas, por exemplo<sup>1</sup>.
3. Para além das vantagens associadas à reutilização de fundos a longo prazo – que se assume particularmente importante em face da atual situação económica e escassez de recursos públicos –, os IF facilitam a mobilização de investimentos públicos e privados adicionais para fazer face a falhas de mercado ou situações de insuficiência de investimento.
4. A presente avaliação tem objetivo “*garantir que os recursos dos FEEL alocados aos IF estão totalmente alinhados com os objetivos dos FEEL e dos PO nos quais sejam utilizados esses instrumentos, de acordo com os princípios da boa gestão financeira*”. Acresce que os resultados deste exercício avaliativo deverão permitir às autoridades de gestão dos PO financiadores de IF que a sua aplicação seja totalmente convergente com a necessidade de mitigar determinadas falhas de mercado e que a estratégia definida de alocação de recursos públicos a estes instrumentos seja previamente avaliada e validada.
5. Neste contexto, os IF para a Eficiência Energética (EE) encontram-se enquadrados no POSEUR e nos PO Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve, dos Açores e da Madeira. Por sua vez, os IF para a Gestão Eficiente das Água (GEA) encontram-se enquadrados no POSEUR.

## II. METODOLOGIAS PARA A AVALIAÇÃO

6. Os exercícios de avaliação *ex ante* de instrumentos de política de desenvolvimento socioeconómico exigem a adoção de abordagens metodológicas multidimensionais, que consigam abranger e compreender, de forma integrada, a multiplicidade de questões que lhes estão associadas e as diversas perspetivas sob as quais estas poderão ser observadas. A abordagem metodológica proposta para a avaliação assumiu esta necessidade, sendo suportada num leque diversificado de metodologias de recolha e análise de informação.
7. A seleção e a aplicação destas metodologias resultaram de uma leitura criteriosa das implicações técnicas associadas a cada questão de avaliação, de modo a que, em cada uma delas, fossem aplicadas as ferramentas mais adequadas. Neste sentido, concebeu-se uma *Tool/Box* de metodologias, para a concretização dos objetivos do Estudo, que englobou a recolha e análise documental, a recolha e análise de dados, um exercício de *benchmarking* e a constituição de um painel de peritos.
8. Paralelamente, atendendo às características da presente avaliação, adquiriu particular pertinência a utilização de metodologias de *sound analysis*, que permitiram auscultar as experiências e opiniões de vários atores relevantes para a implementação dos IF nos domínios da EE e da GEA.
9. Neste sentido, foram realizadas 42 entrevistas com representantes de 30 entidades, consideradas relevantes para os objetivos da avaliação. Estas entrevistas individuais seguiram um modelo semiestruturado, com base num guião pré-definido.
10. Considerando a natureza do presente exercício de avaliação, a utilização de questionários permitiu obter informação, de natureza quantitativa e qualitativa, relevante para as três primeiras dimensões de avaliação.
11. No quadro seguinte, sistematiza-se, por tipologias de potenciais destinatários, a dimensão do universo/amostra de inquirição – estratificada por tipologia de entidade elegível ao POSEUR e aos PO regionais, nas PI/OE onde será mobilizado o IF (Empresas; Administração Central, Regional e Local; Empresas

<sup>1</sup> Cf. *Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020*, Comissão Europeia, março de 2014.

de Transporte Público Coletivo de Passageiros; Empresas de Serviços de Energia (ESE); Entidades Gestoras de Serviços de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais) – e o número e a taxa de respostas obtidas. Tendo em consideração o número total de respostas válidas, verifica-se que a margem de erro associada aos resultados obtidos é inferior a 5%, para um nível de confiança de 95%. O inquérito aos beneficiários obteve duas respostas. A construção dos questionários atendeu à necessidade de recolher informação específica associada aos IF, considerando também, nesse processo, as áreas de intervenção apoiadas por IF inscritas nos PO.

Inquérito aos Potenciais Destinatários: Tipologia, Universo/Amostra e Resposta e Taxa de Resposta

Objeto de Avaliação	Inquérito/ Tipologia de Entidade	Universo/ Amostra (n.º)	Respostas Recebidas (n.º)	Taxa de Resposta (%)
Eficiência Energética	Empresas	1.246	113	9,1
	Administração Pública Central e Regional	173	33	21,6
	Administração Pública Local	331	148	44,7
	Empresas de Transporte Público Coletivo de Passageiros	10	4	40,0
	Empresas de Serviços de Energia	47	10	21,3
Gestão Eficiente das Águas	Entidades Gestoras de Serviços de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais	294	80	27,2

Fonte: Equipa de Avaliação (2015)

- Foram também realizadas duas sessões *focus group* temáticas, na ERSE e na ERSAR, contando com 31 participantes, que representaram 21 entidades públicas e privadas (EE – 10 entidades; GEA – 11 entidades). As etapas programadas para a implementação desta metodologia foram apresentadas no Relatório Inicial e ambas as sessões contaram com o número previsto de participantes nesse relatório. A Agência para o Desenvolvimento & Coesão (AD&C) participou em ambas as sessões como entidade observadora.
- Para além das duas sessões *focus group* temáticas, realizou-se uma sessão *focus group* que visou apresentar, discutir e validar as conclusões preliminares e obter contributos para as recomendações na resposta à generalidade das QA no bloco de análise e validação da estratégia proposta (QA 11 a 18). Esta sessão contou com oito participantes, que representaram seis entidades públicas.

### III. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- Na resposta às questões de avaliação estabelecidas, o presente estudo valida **claramente as opções tomadas, atestando a estratégia definida.**
- No que se refere ao **contexto económico recente em Portugal**, os resultados da avaliação realizada mostram que:
  - A crise económico-financeira dos últimos anos teve como principais consequências a dificuldade de acesso a crédito bancário/disponibilidade de financiamento (falta de liquidez da banca comercial), sobretudo relevante no período 2009-2013;
  - No período 2012-2014, observou-se uma forte contração do investimento e consumo, público e privado, decorrente do agravamento das condições de financiamento e dos elevados níveis de endividamento, sobretudo do Estado;
  - As dificuldades de liquidez do sistema bancário e a necessidade de cumprir os limites ao endividamento condicionaram os investimentos da Administração Local, demasiado dependentes de empréstimos bancários, com a acentuada redução das receitas (forte quebra de licenciamentos das atividades de construção e imobiliário);
  - Num quadro de elevada dependência do crédito bancário, as PME enfrentaram como principais desafios a desalavancagem bancária e a redução da assimetria de informação para desenvolver investimentos e promover o crescimento produtivo;
  - Nos últimos dois anos, observa-se uma melhoria, ainda que insuficiente, da capacidade do mercado bancário para responder às necessidades de investimento, sobretudo privado, traduzida em taxas de juro tendencialmente mais reduzidas (as taxas de juro médias para novos empréstimos, a empresas e às famílias estão a descer, mas continuam a apresentar-se bastante superiores à média da "Zona Euro").

16. As **projeções de evolução do contexto económico dos próximos anos** evidenciam um cenário de recuperação, de ajustamento gradual dos desequilíbrios macroeconómicos:
- De acordo com o Banco de Portugal<sup>2</sup>, as projeções para a economia portuguesa nos próximos anos refletem a continuação do processo de ajustamento gradual dos desequilíbrios macroeconómicos, num quadro de crescimento moderado da atividade e do nível de preços, caracterizado, também, pela manutenção da capacidade de reduzir o endividamento externo;
  - As medidas promovidas pelo BCE direcionadas para as empresas não financeiras e famílias poderão ter um papel significativo no reforço da transmissão da política monetária e facilitar novos fluxos de crédito à economia real.
17. Neste contexto, a visão prospetiva dos principais *players* e dos potenciais destinatários finais dos IF releva algumas notas relevantes em matéria de investimentos em EE e GEA:
- As intervenções visando o aumento da EE assumem uma importância crescente na programação dos investimentos dos potenciais destinatários finais, designadamente por parte das empresas;
  - A maioria dos potenciais destinatários finais dos IF tem intenção de realizar investimentos nas dimensões da EE e da GEA no período 2014-2020. Contudo, na ausência de financiamento, a maioria não avançará com as intervenções ou procederá a alterações significativas nas mesmas (menor dimensão financeira ou alargamento do prazo de execução dos projetos);
  - Os potenciais destinatários finais públicos e privados identificam diferentes possíveis obstáculos financeiros relevantes para a implementação de intervenções no período 2014-2020: a indisponibilidade e o custo do financiamento são obstáculos que ganham maior importância para as entidades da administração pública central e regional; para as empresas, a viabilidade económico-financeira do projeto (61,9%) e a incerteza sobre os resultados do investimento, ou seja, o seu nível de retorno (60,3%) assumem-se como os potenciais obstáculos de investimento mais relevantes para a concretização de projetos de EE;
  - A redução dos orçamentos de investimento dos organismos da administração pública e das entidades gestoras de serviços de água e de saneamento de águas residuais constitui o fator potencialmente mais condicionador da sua atuação no período 2014-2020 na concretização de intervenções de EE e de GEA;
  - A procura e a alavancagem dos investimentos no segmento da habitação pode ser muito condicionada pelos significativos estrangimentos identificados.
18. Tendo por base este pano de fundo, a principal conclusão da análise desenvolvida refere-se à confirmação inequívoca da existência de falhas de mercado e níveis insuficientes de investimento:
- O montante potencial de investimento necessário situa-se no intervalo 3.508,6 M€-3.701,2 M€, maioritariamente associados à EE (cerca de 1.832,6 M€-2.025,2 M - 52,2% face a € 1.676 M€ no domínio da GEA);
  - O montante potencial de financiamento necessário situa-se no intervalo 2.606,6 M€-2.953,4 M€, maioritariamente associados à EE (cerca de 1.433,4 M€-1.587,3 M€ - 55% face a 1.173,2 M€-1.339,1 M€ no domínio da GEA);
  - A percentagem de financiamento necessário que o mercado consegue assegurar apresenta um valor médio de 65% (cerca de 932,2 M€-1.022,5 M€ na EE e 762,6 M€ - 870,4 M€ na GEA);
  - O cálculo das necessidades de financiamento para fazer face ao *gap* previsível para o período 2014-2020 é superior às verbas inscritas nos oito PO financiadores, em todas as tipologias de IF consideradas na presente avaliação, situando-se, globalmente, no intervalo 912,0 M€ -1.033,4 M€.
19. Face aos *gaps* de financiamento detetados e tendo em conta a natureza diversificada das falhas de mercado identificadas, é importante dispor de um **leque alargado IF que respondam às diferentes necessidades sentidas pelas várias tipologias de potenciais destinatários** para financiar as suas intervenções.
20. As dotações iniciais previstas mostram-se genericamente adequadas face às necessidades de financiamento e aos níveis de alavancagem dos IF estimados, devendo ser ajustadas em função da evolução do mercado.

<sup>2</sup> Cf. *Boletim Económico*, Banco de Portugal, dezembro de 2014.

21. Em matéria de **valor acrescentado**, a utilização de IF para promover intervenções nos domínios da EE e da GEA é encarada como vantajosa pela capacidade de mobilizar os intermediários financeiros a oferecer produtos numa área onde têm tido pouco interesse, contribuindo ainda para alavancar recursos adicionais significativos que permitem responder de forma mais adequada às avultadas necessidades de investimento que se registam. Adicionalmente, a exigência de retorno associada à utilização dos IF torna-se um exercício mais exigente do que com o apoio a fundo perdido, acabando por ser relevante para induzir uma maior racionalidade nas intervenções.
22. A leitura da **coerência do IF proposto com outras formas de intervenção pública** permitiu verificar que as formas de intervenção pública inseridas e não inseridas nos FEEL direcionadas para a promoção da EE apresentam **sinergias e complementaridades com os IF**, não se observando sobreposições ou situações de potencial incompatibilidade entre as intervenções de política pública. Estes fundos adicionais devem ter um papel complementar no apoio a projetos em áreas não abrangidas pelo Portugal 2020, procurando responder a dimensões não cobertas pelos fundos comunitários. No caso da GEA, e sendo as tipologias de intervenção definidas para o período 2014-2020 complementares nos objetivos que pretendem alcançar com as intervenções prioritárias, não se identifica nenhuma sobreposição entre os IF previstos e os incentivos não reembolsáveis.
23. **Os IF direcionados para a EE e para a GEA, embora possam constituir auxílios de estado, são passíveis de serem utilizados**, na medida em que respeitam os princípios estabelecidos e correspondem, na sua generalidade, às situações contempladas nas derrogações, por se tratarem de auxílios concedidos ao abrigo do regime de *minimis* ou corresponderem a tipologias abrangidas por uma isenção de categoria.
24. Relativamente aos recursos adicionais (privados e de outros fundos públicos) potencialmente mobilizáveis pelo IF, o **quadro previsto de operacionalização deverá assegurar um montante adicional de recursos públicos correspondente à contrapartida pública nacional exigida**. Paralelamente, os intermediários financeiros manifestaram a disponibilidade para mobilizarem recursos adicionais, em proporção variável em função dos IF, indo desde lógicas de *match* no caso de IF como empréstimos, até modelos em que têm disponibilidade para contribuir com parcelas superiores, se com modelos de cobertura de risco por via de garantias adequados. A auscultação aos intermediários financeiros revela também que um **quadro de partilha simétrica de risco e mecanismos simétricos de remuneração permite acomodar os seus interesses e preocupações**, não inibindo a sua participação no processo de operacionalização de IF. Assinale-se, ainda, que os destinatários consideraram também adequada a mobilização de recursos próprios.
25. A análise das mais-valias da mobilização dos IF para a EE e para a GEA identifica como uma das principais vantagens os **níveis elevados de alavancagem de recursos privados**, que oscilam entre os cerca de 0,25 € e os cerca de 10 € por cada euro de FEEL mobilizado.
26. Da análise da configuração prevista para os IF do Portugal 2020, considera-se que os mesmos **refletem as lições da experiência identificadas na globalidade dos estudos analisados no âmbito do benchmarking realizado**, procurando-se capitalizar a experiência adquirida na operacionalização destes instrumentos, sobretudo no último período de apoio comunitário. Ainda que se verifique a existência de um histórico pouco consolidado e sistematizado de aplicação de IF na dimensão da EE (apenas pontualmente, para o setor da habitação e da administração pública) e mesmo inexistente, no caso da GEA, destaque-se, das conclusões a retirar, a preocupação crescente com a sensibilização e capacitação dos atores para as questões da EE, incluindo para a conceção e disponibilização de soluções de financiamento específicas. Na generalidade das dimensões da EE, as principais vantagens e fatores de sucesso na implementação de IF estão associados à alavancagem, flexibilidade, reutilização e diversificação de recursos financeiros. O desenvolvimento de intervenções complementares (soluções integradas; ganhos de escala), através do recurso a outros IF ou iniciativas existentes, concorreu igualmente para o sucesso dos IF em EE. Na administração pública, o principal fator de sucesso associa-se à possibilidade de viabilizar a participação das ESE e, assim, permitir a transferência do risco para terceiros.
27. A **estratégia de investimento dos IF direcionados para o aumento da EE e para a GEA foi globalmente pensada e desenhada em documentos específicos**, a montante dos PO, transpostos para as PI e respetivos OE objeto de avaliação (no caso da EE, a partir de uma versão preliminar, o documento de orientação estratégica "Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020", de responsabilidade da DGEG e, no que se refere à GEA, através do "PENSAAR 2020 - Uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais"). A estratégia de investimento

dos IF apresenta, para ambos os domínios, um adequado nível de detalhe, assegurando um grau de flexibilidade significativo na sua implementação.

28. Paralelamente, a análise dos elementos relevantes sobre as falhas de mercado e sobre o valor acrescentado dos IF no domínio da EE e da GEA, confrontada com a análise dos elementos de base que estão subjacentes à estratégia de investimento, permite concluir da **existência de uma elevada coerência setorial e territorial dos IF a adotar no Portugal 2020**. Os produtos financeiros propostos e os destinatários finais elegíveis estão alinhados com os resultados da análise do valor acrescentado dos IF propostos.
29. Para o sucesso da operacionalização dos IF, assume **grande relevância a estrutura de gestão a implementar**. São apresentadas várias opções para o funcionamento de uma estrutura de gestão para a implementação dos IF no domínio da EE, não existindo indicação clara sobre qual a estrutura de gestão que será adotada no domínio da GEA.
30. **As opções de estrutura de gestão para a implementação dos IF no domínio da EE foram definidas na figura de fundo de fundos**, sendo diversificadas em matéria de estruturação financeira, com diversas vantagens para os destinatários finais e para os intermediários financeiros. Considera-se esta tipologia de estrutura como a mais adequada para promover uma maior eficiência e uma maior eficácia na gestão global dos IF. Paralelamente, são também identificadas opções diversificadas de estruturação financeira dos IF no domínio da EE, com diversas vantagens para os destinatários finais e para os intermediários financeiros, identificando-se a que se considera mais adequada (Garantias de Carteira com Limite Máximo - "*Capped*"), opção validada pela avaliação *ex ante*.
31. Não existindo uma indicação clara sobre qual o modelo e a estrutura de gestão que será adotada para a implementação dos IF no domínio da GEA, **a figura de um fundo de fundos deverá ser, também, de acordo com a avaliação, a mais adequada**.
32. A monitorização e a avaliação dos IF revelam-se dimensões de grande importância para o sucesso da aplicação dos IF, materializada, sobretudo, em indicadores de realização e de resultado. Não devendo significar um encargo administrativo excessivo para as estruturas de gestão dos PO e dos IF e de modo a potenciar a cadeia de intervenção, os objetivos específicos e as metas estabelecidas, os **indicadores de realização e resultado dos IF devem corresponder, sobretudo, ao leque de indicadores previstos nos PO financiadores e nos Avisos de Concurso já publicados** (no caso da GEA). A estes, acrescem um conjunto de outros indicadores, para uma melhor e mais adequada avaliação da eficácia e da eficiência da aplicação dos IF, focados na: i. alavancagem conseguida com os IF; ii. evolução dos níveis de procura; iii. níveis de satisfação dos destinatários; iv. níveis de interesse dos destinatários relativamente aos IF oferecidos; v. níveis de reembolso.
33. Com efeito, os **indicadores de realização e resultado cobrem de forma adequada e suficiente os principais objetivos e prioridades visadas pelos PO e pelos IF**, permitindo, por um lado, a sua adequada monitorização e avaliação e, por outro lado, concorrer para a medição do seu desempenho global (possibilitam aferir as realizações e o contributo das intervenções apoiadas por IF para os objetivos/resultados dos respetivos PO).
34. Neste contexto, revela-se de grande importância a **construção de um sistema de monitorização integrado, userfriendly, equilibrado, eficaz e flexível**, devendo assegurar informação adequada, atempada e com qualidade, fundamental para garantir: 1. bom desempenho da gestão; 2. integração e automatização dos fluxos de informação de reporte obrigatório (nacional e comunitário); 3. disponibilização de informação de suporte às avaliações (incluindo a monitorização dos resultados e identificação de áreas de melhoria).
35. A avaliação do contributo dos IF nos domínios da EE e da GEA para o alcance dos objetivos dos PO permitiu verificar que esse contributo decorre, sobretudo, das **vantagens que geralmente se associam à mobilização destes instrumentos**: i. superação das dificuldades no acesso ao financiamento (empresas, particulares e Administração); ii. melhoria e melhor adaptação aos procedimentos/mecanismos de organização e gestão (apoio técnico e financeiro; aproveitamento de práticas e agentes comerciais); iii. melhoria do desempenho dos beneficiários e da qualidade global das intervenções. O envolvimento das equipas do Sistema Financeiro e das ESE, por exemplo na gestão/sensibilização/capacitação dos diversos atores – inexistentes ou muito limitadas nas modalidades de financiamento "subvenções" – são decisivas para a realização e sucesso dos investimentos e, desta forma, contribuem para o alcance dos objetivos e resultados a prosseguir nas PI associadas à concretização dos IF.
36. Numa outra dimensão, sendo os IF a resposta a falhas de mercado, a manutenção da sua utilização deve ser objeto de avaliação permanente, justificando-se a **revisão ou atualização da avaliação ex ante quando a**

- eficácia ou a eficiência dos IF esteja comprometida (alterações do mercado assumirem uma magnitude que comprometa objetivos).
37. Com base nas indicações/evoluções suscitadas pelo Sistema de Monitorização (1. dificuldades na realização/operacionalização e insuficientes resultados alcançados; 2. alterações substanciais nas condições de financiamento no mercado), **poderá ser ponderada a revisitação da avaliação**. Independentemente, a revisão da avaliação deverá ocorrer em simultâneo com os exercícios de avaliações intercalares dos PO financiadores (2017/2018).
38. Por outro lado, considerando a evolução da quantificação dos indicadores do sistema de monitorização, a **revisão da avaliação *ex ante* deverá ocorrer quando uma bateria alargada de indicadores alertar para determinados comportamentos**, designadamente: 1. que as falhas de mercado no financiamento já não se verificam; 2. que os IF não têm procura; 3. que a mobilização não está a ter resultados relevantes, comprometendo objetivos dos PO financiadores naquelas dimensões de política (evitando o desvirtuamento das políticas públicas contempladas nos instrumentos de planeamento energético e das águas (PNAEE e PENSAR 2020) e o incumprimento dos resultados e metas equacionadas nos exercícios de programação).

Quadro Síntese: Montante de Financiamento Proposto por Programa Operacional e por Tipo de IF de Dívida e Níveis de Participação e de Alavancagem Previstos para por Tipo de IF

PO/PI	Domínio	Montante Estimado de Necessidade de Financiamento (M€)	Tipo de IF	Montante IF a Mobilizar por PO (€)	Nível participação (% e €)			Montante alavancado por euro de FEEI (€)		
					Contrapartida pública nacional / Recurso do alavancado por cada euro FEEI	Parceiro/ Recurso do parceiro alavancado por cada euro fundos públicos	Destinatário final/Recurso do destinatário final alavancado por cada euro do IF	Montantes de recursos dos beneficiários (parceiros financeiros)	Montante de recursos dos destinatários final	Total de investimento (excluindo FEEI)
SEUR	4iii	249,6 - 270,9	A1	110.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A3	115.000.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
	6ii	410,6 - 468,7	A1	150.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
A2	61.000.000		15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18		
Norte	4b/4c	77,9-95,8	A1	14.692.019	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	15.916.354	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	18.365.023	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Centro	4b/4c	67,0-75,8	A1	14.666.667	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	13.666.667	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	13.666.667	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Lisboa	4b/4c	51,4-60,9	A1	6.400.000	50%/1€	75%/4€	25%/0,33€	7,00	2,67	9,67
			A2	6.400.000	50%/1€	0%/0€	0%/0€	1,00	0,00	1,00
			A3	6.400.000	50%/1€	50%/1€	25%/0,33€	3,00	1,33	4,33
Alentejo	4b/4c	18,8-21,7	A1	1.551.403	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	2.327.104	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	11.635.524	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Algarve	4b/4c	11,7-12,8	A1	1.250.000	20%/0,25€	75%/4€	25%/0,33€	4,00	1,67	5,67
			A2	1.250.000	20%/0,25€	0%/0€	0%/0€	0,25	0,00	0,25
			A3	1.500.000	20%/0,25€	50%/1€	25%/0,33€	1,50	0,83	2,33
Açores	4b/4c/ 4e	10,7-11,5	A1	2.845.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	2.845.000	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	2.845.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Madeira	4b/4c	14,3-15,3	A1	2.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	2.592.250	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	2.000.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Total GEA		410,6 - 468,7	-	211.000.000	-	-	-	-	-	-
Total EE		501,4-564,7	-	369.814.677	-	-	-	-	-	-

A1 Subscrição de fundos de contragarantia a garantias prestadas por entidades especializadas na emissão de garantias a financiamentos a conceder por bancos comerciais a empresas

A2 Bonificação das taxas de juro de empréstimos a conceder por bancos comerciais a PME e de comissões de garantia prestadas a financiamentos a conceder por bancos comerciais a empresas

A3 Apoio a financiamento de empréstimos comerciais a outras entidades, mobilizando conjuntamente fundos comunitários, com financiamento da banca comercial, em condições comerciais e potenciais aplicações previamente definidas

39. Tendo por base as conclusões da avaliação, a equipa de avaliação considera formular diversas recomendações, as quais são sistematizadas no quadro seguinte.

	Recomendação	Concretização	Operacionalização e Recursos
<b>1. Robustecer e Ajustar o Exercício de Programação</b>			
01	Garantir a possibilidade de potenciais ajustamentos nas dotações previstas nos PO por tipo de IF, em função da evolução do mercado	AD&C/AG PO	Através do disposto no art.º 96.º, n.º 2, alínea b, subalínea vi, conjugado com o n.º 10 do mesmo art.º, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013
02	Ponderar a compatibilização dos IF com subvenções não reembolsáveis para os apoios previstos para a eficiência energética na habitação (prémio de realização, em função do resultado de eficiência energética alcançado, após a conclusão do investimento financiado, através da não devolução de uma parte do empréstimo concedido)	AD&C/AG PO/DGEG/ ADENE	Através do disposto no art.º 96.º, n.º 2, alínea b, subalínea vi, conjugado com o n.º 10 do mesmo art.º, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e RE Domínio SEUR (Portaria n.º 57-B/2015)
03	Ponderar a introdução de subvenção não reembolsável (total ou parcial) para as intervenções dirigidas para a eficiência energética para o transporte público coletivo de passageiros na RAA (enquadradas na PI 4e do POR Açores)	AD&C/AG POR Açores	Através do disposto no art.º 96.º, n.º 2, alínea b, subalínea vi, conjugado com o n.º 10 do mesmo art.º, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013
04	Promover uma abordagem integrada da aplicação dos IF nas intervenções de eficiência energética na habitação e na administração pública (edifícios públicos) com as intervenções de renovação/reabilitação urbana (soluções integradas)	AD&C/AG PO/IFRRU	Através da integração dos fundos de fundos associados ao IFFRU e IFE (os intermediários financeiros devem propor uma oferta de produtos articulados, incluindo uma definição objetiva das categorias de despesa de cada dimensão)
05	Assegurar que os projetos estruturados de acordo com o Modelo ESCO, na relação do Estado com as ESE (através da partilha de poupanças), não configurem endividamento público	AD&C/ Administração Central	Produção de legislação específica
<b>2. Preparar a Operacionalização dos Instrumentos Financeiros</b>			
06	Concretizar a implementação e a gestão dos IF, quer no domínio da EE, quer no domínio da GEA, através de um Fundo de Fundos, designadamente, no caso da EE, pela opção 2 indicada no documento "Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020"	AD&C/AG PO	-
07	Definir um modelo de governação dos IF no domínio da EE que englobe todos os principais atores envolvidos na sua gestão, designadamente um representante de cada AG dos PO financiadores; um representante da ANMP; um representante da DGEG; um representante da AD&C; um representante da Entidade Gestora do Fundo de Fundos e um representante de cada Instituição Financeira Internacional que financie diretamente o Fundo de Fundos	AD&C	Constituição de um Comité de Investimento
08	Definir um modelo de governação dos IF no domínio da GEA que englobe todos os principais atores envolvidos na sua gestão, designadamente um representante da AG do POSEUR; um representante da ANMP; um representante da APA; um representante da AD&C; um representante da Entidade Gestora do Fundo de Fundos e um representante de cada Instituição Financeira Internacional que financie diretamente o Fundo de Fundos	AD&C	Constituição de um Comité de Investimento
09	Selecionar preferencialmente o BEI para entidade gestora e operacional do Fundo de Fundos da EE e do Fundo de Fundos da GEA, em conformidade com o Regulamento n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro e com o Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março	AD&C	-
10	Promover a estruturação dos IF utilizando, em simultâneo e em paralelo, sob um mesmo Fundo de Fundos, um carteira de empréstimos com partilha de riscos, e uma garantia máxima de carteira	AD&C	Definição em Acordo de Financiamento

2. Preparar a Operacionalização dos Instrumentos Financeiros			
11	Concretizar a operacionalização dos IF através de várias modalidades, complementares na lógica da oferta de soluções de financiamento das intervenções	AD&C/AG PO	Definição em sede de Caderno de Encargos na contratualização com os intermediários financeiros
12	Assegurar que os contratos de financiamento a celebrar entre as AG PO e intermediários financeiros definem critérios de comissões de gestão claros e de condições comerciais dos financiamentos que serão concedidos	AD&C/AG PO	Definição em sede de Caderno de Encargos na contratualização com os intermediários financeiros
13	Assegurar que a operacionalização dos IF inclua critérios claros e objetivos relacionados com o nível de alavancagem na seleção das parcerias e nos contratos a estabelecer com os intermediários financeiros, fazendo com que o processo competitivo relativo ao estabelecimento de parcerias induza melhorias nos níveis de alavancagem	AD&C/AG PO	Definição em sede de Caderno de Encargos na contratualização com os intermediários financeiros
14	Fomentar um melhor conhecimento das empresas e dos particulares (habitação) para dinamizar a procura dos IF para a eficiência energética, através da definição de estratégias de comunicação e divulgação fortes e coerentes, podendo envolver criação de <i>brands</i> para os IF, por tipologia, independentemente de que PO os financiam	AD&C/AG PO	Definição em sede de Caderno de Encargos na contratualização com os intermediários financeiros
15	Promover a capacitação das estruturas técnicas dos PO nas temáticas associadas à eficiência energética, por via da formação e qualificação dos analistas, o que constituirá uma mais-valia adicional no processo de acompanhamento da implementação dos IF	AD&C/AG PO	Ações de formação específica dos analistas, envolvendo a DGEG, AREAM e DREn
16	Promover a capacitação técnica do Estado, de modo a que possam ser desenvolvidos projetos de EE	AD&C/AG PO	Desenvolvimento de ações de formação específica em EE
3. Acompanhar a Implementação dos Instrumentos Financeiros			
17	Garantir que os apoios concedidos sob a forma de IF respeitem, em conjunto com todas as outras formas de apoio veiculadas, o Mapa dos Auxílios Estatais com Finalidade Regional 2014-2020 para Portugal, aprovado pela CE em junho de 2014 (SA.38571)	AD&C/AG PO	Aplicação do enquadramento legal em vigor
18	Verificar a presença de auxílios de estado no financiamento de projetos de infraestruturas, em particular, quando se preveja que a infraestrutura venha a ser utilizada para fins económicos (p.e., nos projetos a desenvolver pelas entidades gestoras dos SAA), dando seguimento à notificação da Comissão Europeia de agosto de 2012	AD&C/AG POSEUR	Sistematização dos procedimentos a adotar na verificação do cumprimento das regras de auxílios de estado, devendo a AG enviar a lista de projetos aprovados, identificando aqueles em que se prevê o uso futuro para uma atividade económica, assim como elementos documentais que permitam efetuar a apreciação
19	Promover a construção de um sistema de monitorização e avaliação dos IF, composto por indicadores de realização e de resultado (correspondentes ao leque de indicadores previstos nos OE e nas PI nos Programas Operacionais financiadores), de contexto (económicos e financeiros), de eficácia e eficiência (que se foquem e demonstrem: i. a alavancagem conseguida com os IF; ii. os níveis de satisfação dos destinatários; iii. os níveis de interesse dos destinatários relativamente aos IF oferecidos; iv. as condições de financiamento disponibilizadas pelo mercado e as medidas específicas do BCE para facilitar novos fluxos de crédito à economia real (de modo a garantir que os IF são os mais adequados ao longo do período de implementação do Portugal 2020)	AD&C/AG PO	Construção do sistema de monitorização (coordenação AD&C, envolvendo as AG PO)
3. Acompanhar a Implementação dos Instrumentos Financeiros			
20	Garantir que o sistema de monitorização e avaliação dos IF seja integrado, <i>userfriendly</i> , equilibrado, eficaz e flexível, assegurando a disponibilização de informação adequada, atempada e com qualidade para dimensões importantes: 1. gestão; 2. reporte; 3. avaliação	AD&C/AG PO	Construção do sistema de monitorização (coordenação AD&C, envolvendo as AG PO)

<b>3. Acompanhar a Implementação dos Instrumentos Financeiros</b>			
21	Promover assessorias técnicas especializadas e uma estreita articulação e acompanhamento por entidades como a DGEG e a ADENE, no caso da compilação dos indicadores de EE (verificação e avaliação <i>ex post</i> das intervenções; garantir a avaliação e o acompanhamento da qualidade e da eficiência energética do projeto)	AD&C/AG PO	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela DGEG, ADENE, AREAM e DREn
22	Promover a realização regular (semestral) de inquéritos de satisfação e interesse aos destinatários e aos intermediários financeiros (posterior sistematização/aproveitamento de resultados, através da construção de reportes semestrais)	AD&C	Construção, lançamento, tratamento e análise de inquéritos e elaboração de reportes semestrais)
23	Estimular o envolvimento das equipas do Sistema Financeiro e das ESE, por exemplo na gestão/sensibilização/capacitação dos diversos atores, enquanto dimensão central para a realização e sucesso dos investimentos e, desta forma, para o alcance dos objetivos e resultados a prosseguir nas PI e IF em presença	AD&C/AG PO /Fundo de fundos	Realização de campanhas de formação e sensibilização
<b>4. Formalizar a Participação de Instituições/Entidades Relevantes</b>			
24	Envolver a DGEG, a AREAM e a DREn, bem como os organismos responsáveis pela aplicação das políticas setoriais mais relevantes do ponto de vista da eficiência energética, no processo de implementação dos IF, abarcando, numa primeira fase, a aplicação dos apoios, na análise da candidatura e, posteriormente, no acompanhamento das intervenções apoiadas; num segundo momento, de avaliação dos resultados alcançados pelas intervenções	AD&C	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela DGEG, AREAM e DREn e, eventualmente, o LNEC
25	Envolver a APA no processo de implementação dos IF relativos à GEA, abarcando, numa primeira fase, a aplicação dos apoios, na análise da candidatura e, posteriormente, no acompanhamento das intervenções apoiadas; num segundo momento, de avaliação dos resultados alcançados pelas intervenções	AD&C	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela APA (recomendação já parcialmente acolhida, através da avaliação de propostas pela emissão de parecer de elegibilidade)
26	Envolver a DGEG, a AREAM e a DREn no reforço das iniciativas de sensibilização e esclarecimento dos potenciais destinatários, bem como na formação das AG dos PO	AD&C	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela DGEG, AREAM e DREn
27	Envolver a DGEG, a AREAM e a DREn, bem como os organismos responsáveis pela aplicação das políticas setoriais mais relevantes do ponto de vista da eficiência energética, no processo de capacitação dos intermediários financeiros que vão implementar os IF	AD&C	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela DGEG, AREAM e DREn
<b>5. Ponderar da Necessidade de Rever a Avaliação <i>Ex Ante</i></b>			
28	Proceder à revistação/atualização da avaliação <i>ex ante</i> quando a eficácia ou a eficiência dos IF esteja comprometida (alterações do mercado assumirem uma magnitude que comprometa objetivos; dificuldades na realização/operacionalização e insuficientes resultados alcançados)	AD&C	Ponderação em função das indicações/evoluções suscitadas pelo Sistema de Monitorização
29	Efetuar uma revisão formal da avaliação em simultâneo com os exercícios de avaliações intercalares dos PO financiadores (2017/2018) e ponderar da oportunidade da sua inclusão no quadro de avaliações "temáticas" a realizar (focadas nas questões da EE e da GEA)	AD&C	A integrar/prever no Programa Global de Avaliação do Portugal 2020

## EXECUTIVE SUMMARY



## I. OBJECTIVE OF THE EVALUATION

1. This document is the Executive Summary of "Ex-Ante Evaluation of the Programmes Financial Instruments for Portugal 2020: lot 3-Financial Instruments for Energy Efficiency and Efficient Water and Waste Management", developed between January and November 2015, by CEDRU – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda.
2. Aiming to support projects financially and economically viable, but that do not obtain enough funding from market sources, the provision of mechanisms of financial instruments supported by ESIF may be developed under the form of FIs of debt (loans and securitization of credits) and FIs of capitalisation (equity/risk), and may also be combined with technical support or reduced interest rates, for example, within the same operation.<sup>3</sup>
3. Besides the advantages associated to the reuse of long-term funds – which assumes particular importance in the light of the current economic situation and shortage of public resources – FIs facilitate the mobilization of additional public and private investments to deal with market failures or situations of lack of investment.
4. This evaluation aims at "*ensuring that ESIF resources allocated to Financial Instruments are fully aligned with ESIF and OP objectives using these instruments, in accordance with the principles of sound financial management*". Further to that, the results emerging from the assessment exercise shall allow the managing authorities of FIs financing OP that its application is totally convergent with the need to mitigate certain market failures and that the strategy defined for the allocation of public resources to these instruments be previously assessed and validated.
5. In this context, FIs for the Energy Efficiency (EE) are framed in the POSEUR (Operational Program for Sustainability and Efficiency in the Use of Resources) and in the Regional OP of North, Centre, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores and Madeira. On its turn, FIs for the Water Efficient Management (WEM) are framed in the POSEUR.

## II. METHODOLOGIES FOR THE EVALUATION

6. The *ex-ante* evaluation exercises of socio-economic development policy instruments require the adoption of multidimensional methodological approaches, which can in an integrated manner encompass the multiplicity of associated issues and various perspectives under which these can be observed. The methodological approach proposed for the evaluation assumed this need, being supported in a diverse range of methodologies of information collection and analysis.
7. The selection and application of such methodologies resulted from a careful reading of the technical implications associated with each evaluation question, so that, in each one of them, the most appropriate tools were applied. In this sense, a *Tool/Box* of methodologies was conceived, to achieve the objectives of the Study, which encompassed documents collection and analysis, data collection and analysis, a *benchmarking* exercise and the establishment of a panel of experts.
8. In parallel, having regarded the characteristics of this assessment, the use of methodologies for *sound analysis* acquired particular relevance, which allowed listening to the lessons learnt and opinions of various actors relevant to the implementation of the FIs in the area of EE and WEM.
9. In this sense, 42 interviews were carried out with representatives of 30 entities considered relevant for the purposes of the evaluation. These individual interviews followed a semi-structured model, based on a predefined guide.
10. Considering the nature of this evaluation exercise, the use of questionnaires allowed the obtaining of information, of quantitative and qualitative nature, relevant to the first three evaluation dimensions.
11. In the table below, one systematizes, by typologies of potential recipients, the dimension of the universe/sample of inquiry - stratified by typology of entity eligible to POSEUR and regional OP, in the IP/SO where the FIs will be mobilized (Enterprises, Central, Regional and Local Administration; Collective Public

<sup>3</sup>Cf. *Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020*, European Commission, March 2014.

Transport Enterprises of Passengers; Energy Services Enterprises (ESE); Managing Entities for the Water Supply Services and Wastewater Sanitation; – and the number and rate of replies obtained. Bearing in mind the total number of valid replies, one verifies that the error rate associated to the results is lower than 5%, to a confidence level of 95%. The inquiry to the beneficiaries obtained two replies. The elaboration of the questionnaires attended to the need of collecting specific information associated to FIs, also considering, in this process the areas of intervention supported by the FIs inscribed in the OP.

Inquiry to Potential Recipients: Typologies, Universe/Sample and Reply and Rate of Reply

Object of Evaluation	Inquiry/ Typology of the Entity	Universe/ Sample (no.)	Replies Received (no.)	Rate of Reply (%)
Energy Efficiency	Enterprises	1.246	113	9,1
	Public, Central and Regional Administration	173	33	21,6
	Local Public Administration	331	148	44,7
	Public and Collective Transport Enterprises for Passengers	10	4	40,0
	Energy Services Enterprises	47	10	21,3
Water Efficient Management	Managing Entities of Water Supply Services and Wastewater Sanitation	294	80	27,2

Source: Evaluation Team (2015)

12. Two sessions of thematic *focus group* were also carried out, in the ERSE (Regulating Entity of Energy Efficiency) and in the ERSAR (Regulating Entity of Water Supply and Wastewater), with 31 participants, who represented 21 public and private entities (EE – 10 entities; WEM – 11 entities). The steps programmed to the implementation of this methodology were presented in the Initial Report and both sessions were attended by the estimated number of participants in that report. The Agency for Development and Cohesion (AD&C) participated in both sessions as an observer.
13. Besides the two *focus group* thematic sessions, one *focus group* session was carried out aiming to present, discuss and validate the preliminary findings and obtain contributions to the recommendations in reply to the majority of EQ in the analysis and validation block of the proposed strategy (EQ 11 to 18). This session was attended by eight participants, who represented six public entities.

### III. MAIN CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

14. In the reply to established evaluation questions, **this study clearly validates the options made, certifying the strategy set out.**
15. On what concerns the **recent economic context in Portugal**, the results of the evaluation carried out show that:
  - The economic-financial crisis of recent years had as main consequences the difficulty of access to bank credit/financing availability (lack of liquidity of commercial banking), particularly relevant in the 2009-2013 period;
  - In the 2012-2014 period, one verified **a strong contraction of public and private investment and consumption, due to worsening financing conditions and high levels of indebtedness, especially of the State;**
  - The difficulties of liquidity in the banking system and the need to meet the limits on indebtedness conditioned the Local Administration investments, too dependent on bank loans, with sharp fall of income (strong break of licensing of construction and real estate activities);
  - Within a framework of high dependency on bank credit, SMEs faced the banking deleveraging and the reduction in information asymmetry to develop investments and promote the productive growth, as main challenges;
  - Over the past two years, there has been an enhancement, although insufficient, of the banking sector's ability to meet the needs of investment, especially private, translated into lower interest rates (average interest rates for new loans, to enterprises and to families are decreasing, but they are pretty high compared to the average of the “Euro Zone”).

16. The **projections evolution of economic context in the coming years** show a recovery scenario, of gradual adjustment of macroeconomic imbalances:
  - According to the Bank of Portugal<sup>4</sup>, the projections for Portuguese economy in the coming years reflect the continuation of the process of gradual adjustment of macroeconomic imbalances, within a framework of moderate growth of the activity and of the level of prices, also characterised by the maintenance of the ability to reduce the external debt;
  - The measures promoted by the ECB directed to non-financial enterprises and families may have a significant role in strengthening the transmission of monetary policy and facilitate new flows of credit to the real economy.
17. In this context, the prospective vision of the main *players* and of potential recipients of FIs shows some relevant notes in the investment issues in EE and WEM;
  - Interventions aimed at increasing EE assume an increasing importance in the programming of investments of potential final recipients, particularly by enterprises;
  - Most potential final FIs recipients have intention to make investments on the EE and WEM dimensions in the 2014-2020 period. However, in the absence of funding, the most will not forward with interventions or make significant changes in the same (smaller financial dimension or enlargement of the term for execution of the projects);
  - Potential final public and private recipients identify different possible relevant financial obstacles to the implementation of interventions in the 2014-2020 period: unavailability and cost of financing are obstacles to gain greater importance for the entities of central and regional public administration; for enterprises, the economic-financial viability of the project (61.9%) and the uncertainty about the results of the investment, i.e. the level of return (60.3%) are assumed as the most relevant investment potential obstacles to the achievement of EE projects;
  - Reduction of the investment budgets of public administration entities and of the managing entities of water services and wastewater sanitation is potentially the bigger conditioner factor of its performance in the 2014-2020 period on EE and WEM interventions;
  - The demand and leverage investments in the housing segment may be very conditioned by the outlined significant constraints.
18. Based on this background, the main conclusion of the analysis developed refers to the unequivocal confirmation of the existence of market failures and insufficient investment levels:
  - The potential amount of investment necessary is in the gap of 3.508,6 M€-3.701,2M€, majority associated to the EE (about 1.832,6 M€-2.025,2 M - 52,2% compared to € 1.676 M€ in WEM domain);
  - The potential amount of financing necessary is in the gap of 2.606,6 M€-2.953,4 M€, majority associated to EE (about 1.433,4 M€-1,587,3 M€ - 55% compared to 1.173,2 M€-1.339,1 M€ in WEM domain);
  - The necessary investment percentage that the market can guarantee presents an average amount of 65% (about 932,2 M€-1.022,5 M € in the EE and 762,6 M€ - 870,4 M€ in the WEM);
  - The calculation of financing needs to cope with the foreseeable gap for the 2014-2020 period is greater than the amounts given in the eight financing OP in all typologies of FIs considered in this evaluation, and, globally, in the gap of 912,0 M€ -1.033,4 M€.
19. Due to the financing *gaps* detected and bearing in mind the diversified nature of the outlined market failures it is important to have a **broad range of FIs to reply to the different needs felt by several typologies of potential recipients** to finance its interventions.
20. The **initial envisaged grants are generically suitable to the financing requirements and to leverage levels of envisaged FIs**, which shall be adjusted in function of the market evolution.
21. On what concerns **value added** issues, the use of FIs to promote interventions in the EE and WEM domains is seen as advantageous due to the capacity of mobilising the financial intermediaries to offer products in an area of few interest so far, contributing to the leverage of additional significant resources allowing to reply in the most adequate way to the considerable needs of investment that are felt. Additionally, the demand of

<sup>4</sup> Cf. *Economic Bulletin* of Bank of Portugal, December 2014.

- return associated to the use of FIs is a more demanding exercise than with the support with non-repayable funds, becoming relevant to induce a bigger rationale in the interventions.
22. The reading of the **coherence of the FIs proposed with other forms of public intervention** has shown that the forms of public intervention encompassed and not encompassed in ESIF directed to the promotion of EE present **synergies and complementarities with the FIs**, overlays or situations of potential inconsistency between the interventions of public policy being not observed. These additional funds shall play a complementary role in the support to projects in areas not encompassed by Portugal 2020, seeking to reply to dimensions not encompassed by the Community funds. In the case of WEM and as the typologies of the intervention defined for the 2014-2020 period are complementary in the objectives to reach with the priority intervention, no overlay between the envisaged FIs and the non-repayable incentives are identified.
  23. **The FIs directed to EE and WEM, although they may constitute state aid, are liable of being used**, in the extent that they respect the principles laid down and generally correspond to the situations envisaged in the derogations, as they are aids granted under the regime de *minimis* or correspond to typologies encompassed by a block exemption.
  24. On what concerns additional resources (private and of other public funds) potentially mobilised by FIs, **the planned framework of operationalization should ensure an additional amount of public resources corresponding to the national public counterpart required**. In parallel, the financial intermediaries have expressed availability to mobilise additional resources, in variable proportion according to the FIs, ranging from rationale of match in case of FIs as loans, until models that have availability to contribute with upper portions, if with risk coverage models by way of adequate guarantees. The opinion of financial intermediaries also reveals that a **frame of symmetric risk sharing and symmetric remuneration mechanisms allows the accommodation of their interests and concerns**, not inhibiting its participation in the process of operationalization of FIs. One shall note that recipients also considered the mobilisation of own resources suitable.
  25. The value added analysis of the FIs mobilization for EE and WEM identifies **the high levels of private resources leverage** as one of the main advantages, ranging from approximately 0.25 € and the approximately € 10 per each euro of mobilized ESIF.
  26. From the configuration analysis envisaged to FIs of Portugal 2020, one considers that the same **reflect the lessons learnt identified in the generality of studies analysed in the scope of the benchmarking made**, seeking to capitalise the lessons learnt in the operationalization of these instruments, mainly in the last Community support period. Although there is a few consolidated and systematised background in the application of FIs in the EE dimension (only occasionally, for the housing sector and public administration) and even absent, in the case of the WEM, one shall point out, from the conclusions to take, the growing concern with the awareness and training of actors to EE issues, including the design and provision of specific financing solutions. In the majority EE dimensions, the main advantages and success factors in the implementation of FIs are associated with leverage, flexibility, reuse and diversification of the financial resources. The development of complementary interventions (integrated solutions; scale gains), using other FIs or existing initiatives also contributed to the success of FIs in EE. In public administration, the main factor of success is associated to the possibility of guaranteeing the participation of ESE and, thus allowing the transfer of risk to third parties.
  27. **The investment strategy of FIs directed to the increase of EE and to the WEM was globally thought and conceived in specific documents**, in amount of the OPs, transposed to the IP and respective SO, object of evaluation (in the case of EE, as from a preliminary version, the document of strategic orientation "Creation of a Financial Instrument in the Area of Energy in the Scope of Portugal 2020" of DGEG (General-Management for Energy and Geology) and, on what concerns to WEM, through the PENZAAR 2020" – a new strategy for the Sector of Water Supply and Wastewater Sanitation"). The investment strategy of FIs presents a suitable level of detail in both domains, ensuring a degree of significant flexibility in its implementation.
  28. In parallel, the analysis of relevant elements on the market failures and in the FIs value added in the EE and WEM domains, compared with the analysis of the basic elements which are subjacent to the investment strategy concludes for the **existence of a high sectoral and territorial coherence of FIs to adopt in the Portugal 2020**. The financial products proposed and the eligible final recipients are aligned with the results of the analysis of the FIs value added proposed.
  29. For the success of the operationalization of FIs, **the management structure to be implemented assumes great relevance**. Several options for the operation of a management structure for the implementation of FIs in the EE

domain are presented; there is no clear indication of what management structure will be adopted in the WEM domain.

30. **The options of management structure for the implementation of FIs in the EE domain were defined in the figure of fund of funds**, which are diversified in matter of financial structuring with several advantages for the final recipients and financial intermediaries. One considers this type of structure as the most adequate to promote a bigger efficiency and a bigger effectiveness in the global FIs management. In parallel, diversified options of financial structuring of FIs in the EE domain are also identified with several advantages to the final recipients and to the financial intermediaries, the one which is considered the most suitable being identified (Guarantees of Portfolio with Maximum Limit - "*Capped*"), option validated by the *ex ante* evaluation.
31. As there is not a clear indication on which model and managing structure is to be adopted for the FIs implementation in the WEM domain, **the figure of a fund of funds shall also be the most suitable one, pursuant to the evaluation.**
32. The FIs monitoring and evaluation reveal dimensions of great importance for the success of the FIs application, mainly materialised in indicators of realisation and of result. This shall not mean an excessive administrative encumbrance for the managing structures of OP and of FIs in order to foster the chain of intervention, the specific objectives and the established goals, **the indicators of realisation and the result of FIs shall mainly correspond to the range of indicators envisaged in the financing OP in the Call for Tender already published** (in the case of WEM). Further to these there are a set of other indicators for a better and most suitable evaluation and effectiveness and efficiency of the FIs application, focused on: i. the leverage achieved with the FIs; ii. the evolution of the levels of demand; iii. the levels of satisfaction of the recipients; iv. the levels of interest of the recipients regarding the offered FIs; v. the levels of repayment.
33. As a matter of fact, **the indicators of realisation and result encompass in an adequate and sufficient way the main objectives and priorities targeted by OP and FIs**, allowing, on one hand its adequate monitoring and evaluation and, on the other hand, to concur to the measuring of its global performance (allowing to ascertain the realisations and contribution of interventions supported by FIs for the objectives/results of respective OP).
34. In this context the **construction of an integrated, user-friendly, balanced, efficient and flexible monitoring system is of great importance**, which shall guarantee adequate, timely and quality information, fundamental to guarantee: 1. sound management performance; 2. integration and automation of flows of mandatory reporting information (national and Community); 3. availability of reporting information to the evaluations (including the monitoring of the results and identification of the areas to enhance).
35. The evaluation of the contribution of FIs in the EE and WEM domains for reaching the objectives of the OPs found that such contribution mainly occurs from the **advantages which generally are associated to the mobilisation of such instruments**: i. overcoming the difficulties in the access to financing (enterprises, families and Administration); ii. enhancement and better adaptation to the proceedings/mechanisms of organization and management (technical and financial support); achievement of practices and commercial agents); iii. enhancement of beneficiaries performance and of global interventions quality. The involvement of teams of Financial System and of ESE, for example in the management/awareness/training of the several actors - absent or very limited to the modalities of financing "grants" – are decisive to the realisation and success of the investments, this way contributing to the reaching of the objectives and results to follow in the associated IP to the concretization of the FIs.
36. In another dimension, as FIs are the reply to market failures, the maintenance of its use should be the object of permanent evaluation, **the revision or update of the ex ante evaluation being justified when the effectiveness or efficiency of the FIs is compromised** (changes of the market take a magnitude that compromise objectives).
37. **On the basis of the indications/developments provided by Monitoring System** (1. difficulties in the implementation/operationalization and insufficient results achieved; 2. substantial changes in financing conditions in the market), **the review of the evaluation may be considered**. Independently, the revision of the evaluation shall occur simultaneously with the interim exercises of the financing OP (2017/2018).
38. On the other hand, considering the quantification evolution of the monitoring system indicators, **the revision of the ex ante evaluation should occur when an enlarged battery indicators alert for certain behaviours**, namely: 1. that the market failures are not observed in the financing anymore; 2. that the FIs are not demanded; 3. that the mobilization is not having relevant results, compromising the objectives of financing OP in such policy dimensions (avoiding the misrepresentation of public policies envisaged in the instruments of energy and water planning (PNAEE and PENSAR 2020) and the default of the results and objectives considered in the exercises of programming).

Summary Table: Amount of the Financing Proposed by Operational Programme and by Type of FI of Debt and Levels of Participation and Leverage envisaged by Type of FI

OP/IP	Domain	Amount envisaged of Financing Need (M€)	Type of FI	Amount of FI to mobilise per OP (€)	Participation level (% e €)			Amount leveraged per euro FEEI (€)			
					National public counterpart/ Recourse leveraged by each euro ESIF	Partner/ Recourse of the partner leveraged per euro public funds	Final Recipient/Recourse of the final recipient leveraged by each euro of FI	Amounts of recourses of the beneficiaries (financing partners)	Amount of recourses of final recipients	Total of investment (excluding ESIF)	
SEUR	4iii	EE	249,6 - 270,9	A1	110.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
				A3	115.000.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
	6ii	GEA	410,6 - 468,7	A1	150.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
				A2	61.000.000	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
North	4b/4c	EE	77,9-95,8	A1	14.692.019	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
				A2	15.916.354	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
				A3	18.365.023	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Centre	4b/4c	EE	67,0-75,8	A1	14.666.667	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
				A2	13.666.667	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
				A3	13.666.667	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Lisboa	4b/4c	EE	51,4-60,9	A1	6.400.000	50%/1€	75%/4€	25%/0,33€	7,00	2,67	9,67
				A2	6.400.000	50%/1€	0%/0€	0%/0€	1,00	0,00	1,00
				A3	6.400.000	50%/1€	50%/1€	25%/0,33€	3,00	1,33	4,33
Alentejo	4b/4c	EE	18,8-21,7	A1	1.551.403	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
				A2	2.327.104	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
				A3	11.635.524	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Algarve	4b/4c	EE	11,7-12,8	A1	1.250.000	20%/0,25€	75%/4€	25%/0,33€	4,00	1,67	5,67
				A2	1.250.000	20%/0,25€	0%/0€	0%/0€	0,25	0,00	0,25
				A3	1.500.000	20%/0,25€	50%/1€	25%/0,33€	1,50	0,83	2,33
Açores	4b/4c/ 4e	EE	10,7-11,5	A1	2.845.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
				A2	2.845.000	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
				A3	2.845.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Madeira	4b/4c	EE	14,3-15,3	A1	2.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
				A2	2.592.250	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
				A3	2.000.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Total WEM		410,6 - 468,7	-	211.000.000	-	-	-	-	-	-	
Total EE		501,4-564,7	-	369.814.677	-	-	-	-	-	-	

A1 Subscription of funds of counter-guarantee to guarantees rendered by expert entities in the issuance of guarantees to financings to grant by commercial banks to enterprises

A2 Reduction of the interest rates of loans to grant by commercial banks to SMEs and of guarantee commissions rendered to financing to grant by commercial banks to enterprises.

A3 Support to financing of commercial loans to other entities, mobilising together Community funds, with financing commercial bank, in commercial conditions and potential applications previously defined.

39. Based on the conclusions of the evaluation, the evaluation team formulates several recommendations, which are systemized in the table below:

	Recommendation	Concretization	Operationalization and resources
<b>1. Strengthening and Adjusting the Programming Exercise</b>			
01	Ensuring the possibility of potential adjustments to the grants provided for in the OP by type of FIs, in the light of market developments	AD&C/MA OP	Through provisions in Art 96, 2, b, vi conjugated with no. 10 of the same Art. of Regulation (EU) no. 1303/2013
02	Considering the compatibility of FIs with non-repayable grants for the supports envisaged for energy efficiency in housing (achievement award, depending on the result of energy efficiency achieved upon completion of the financed investment, through the non-return of a part of the loan granted)	AD&C/MA OP/DGEG/ ADENE	Through provisions in Art. 96, 2, b, vi, conjugated with no. 10 of the same Art. of the Regulation (EU) no. 1303/2013 and RE Domain SEUR (Ordinance no. 57-B/2015)
03	Considering the introduction of non-repayable grant (total or partial) for interventions directed towards energy efficiency to the collective public transport of passengers in RAA (within IP 4e of POR Açores)	AD&C/AG POR Açores	Through provisions in Art 96, 2, b, vi, conjugated with no. 10 of the same Art. of Regulation (EU) no. 1303/2013
04	Promoting an integrated approach of the application of FIs in the interventions of energy efficiency in housing and in the public administration (public building) with the interventions of renewal / urban regeneration (integrated solutions)	AD&C/MA OP/URFI	Through the integration of the funds of fund associated to the URFI and EFI (the financial intermediaries shall propose an offer of products articulated, including an objective definition of the categories of the expenses for each dimension)
05	Ensuring that the structured projects according to the ESCO model, in the relationship of the State with ESE (through the share of savings) do not configure public debt.	AD&C/Central Administration	Production of specific legislation
<b>2. Preparing the Operationalization of the Financial Instruments</b>			
06	Implementing and managing the FIs, whether in the EE domain, or in the WEM domain, through a Fund of Funds, namely in the case of EE, by the option 2 indicated in the document "Creation of a Financial Instrument in the Area of Energy in the Scope of Portugal 2020".	AD&C/MA OP	-
07	Defining a model of governing FIs in the EE domain which encompasses all the main actors involved in the its management, namely a representative of each MA of financing OP; a representative of ANMP (National Association of Portuguese Municipalities); a representative of DGEG; a representative of AD&C; a representative of the Managing Entity of the Fund of Funds and a representative of each International Financing Institution which directly finances the Fund of Funds.	AD&C	Constitution of a Committee of Investment
08	Defining a model of FIs governing in the WEM domain which encompasses all the main actors involved in its management, namely a MA representative of POSEUR; a representative of ANMP; a representative of APA (Portuguese Agency for Environment); a representative of AD&C; a representative of the Managing Entity of the Fund of Funds and a representative of each International Financing Institution, which directly finances the Fund of Funds.	AD&C	Constitution of a Committee of Investment
09	Preferably selecting EIB as managing and operational entity of the Fund of Funds of EE and of the Funds of Fund of WEM, in accordance with the Regulation no.1303/2013 of European Parliament and Council of 17 December and with the Delegated Regulation of Commission (EU) no. 480/2014 of 3 March.	AD&C	-
10	Promoting FIs structuring using simultaneously and in parallel under the same Fund of Funds, risk sharing loan portfolio and a maximum guarantee of the portfolio.	AD&C	Definition in Financing Agreement
11	Operationalizing the FIs through several modalities complementary to the rationale of the offer of solutions for financing of interventions.	AD&C/MA OP	Definition by the Specifications in the contractualization with the financial intermediaries

2. Preparing the Operationalization of Financial Instruments			
12	Ensuring that the financing contracts to celebrate by and among the MA OP and the financial intermediaries define the criteria of clear management commissions and the commercial conditions for financing which will be granted.	AD&C/MA OP	Definition by the Specifications in the contractualization with the financial intermediaries
13	Ensuring that the operationalization of FIs includes clear criteria and objectives related to the level of leverage in the selection of partnership and in the contracts to establish with the financial intermediaries, allowing the competitive process regarding the partnerships to bring enhancements to the levels of leverage.	AD&C/MA OP	Definition by the Specifications in the contractualization with the financial intermediaries
14	Fostering a better knowledge of enterprises and families (housing) to boost the demand for FIs for the energy efficiency, through the definition of strong and coherent communication and promotion strategies involving the creation of brands for FIs, by typology regardless what OP is financing them.	AD&C/MA OP	Definition by the Specifications in the contractualization with the financial intermediaries
15	Promoting the training of technical structures of OP in the thematic associated to energy efficiency by means of training and qualification of analysts, which will constitute an additional value added in the process of accompanying the implementation of FIs.	AD&C/MA OP	Specific training events of the analysts, involving DGEG, AREAM and DREn
16	Promoting the technical training of the State, in order to develop EE projects.	AD&C/MA PO	Development of training events in EE
3. Accompanying the Implementation of Financial Instruments			
17	Guaranteeing that the supports granted under the form of FIs respect, together with other forms of support, the Map of State Aids with Regional Purpose 2014-2020 for Portugal, approved by EU on June 2014 (SA.38571)	AD&C/MA OP	Application of the legal framework in force
18	Verifying the presence of state aids in the financing of infrastructure projects, in particular, when one envisages that the infrastructure is to be used for economic purposes (e.g. in the projects to be developed by the managing entities of WSS (water supply services)) further to the notification of the European Commission of August 2012.	AD&C/MA POSEUR	Systematization of the proceedings to adopt in the verification of the compliance of the rules of state aids, the MA shall send the list of approved projects, identifying those in which the future use for an economic activity is envisaged, such as documentary elements that allow making an appreciation.
19	Promoting the construction of FIs monitoring and evaluation system, composed by indicators of realisation and of result in the SO and in the IP in the financing Operational Programmes), of context (economic and financing), of effectiveness and efficiency (which focus and demonstrate: i. the leverage achieved with the FIs; ii. the levels of satisfaction of the recipients; iii. the levels of interest of the recipients to the FIs offered; iv. the financing conditions made available by the market and the specific measures of ECB to facilitate new credit flows to the real economy (in order to guarantee that FIs are the most suitable to the long period of implementation of Portugal 2020)	AD&C/MA PO	Construction of a monitoring system, (coordination AD&C, involving MA OP)
20	Guaranteeing that the FIs monitoring and evaluation system be integrated, user-friendly, balanced, effective and flexible ensuring the availability of adequate, timely and with quality information for important dimensions: 1. Management; 2. Reporting; 3. Evaluation.	AD&C/MA OP	Construction of a monitoring system, (coordination AD&C, involving MA OP)
21	Promoting specialised technical consulting and a close coordination and accompanying by entities such as DGEG and the ADENE (agency for energy), in the case of compilation of EE indicators (verification and <i>ex post</i> evaluation of interventions; guaranteeing the evaluation and accompanying of quality and the energy efficiency of the project)	AD&C/MA OP	Formalization of proceeding and financing the technical assistance to be made by DGEG, ADENE, AREAM and DREn
22	Promoting the regular realisation (half-yearly) of satisfaction and interest surveys to the recipients and to the financial intermediaries (subsequent systematization/use of results, through the construction of half-yearly reports).	AD&C	Construction, launching, and analysis of surveys and drawing up of half-yearly reports)

3. Accompanying the Implementation of Financial Instruments			
23	Stimulating the involvement of teams of the Financial System and of the ESE, for example in the management/awareness/training of the several actors, as the central dimension for the realisation and success of the investments and in this way to reach the purposes and results to continue in the IP and FIs at issue.	AD&C/MA OP /Fund of funds	Campaigns of training and awareness
4. Formalizing the Participation of relevant Institutions/Entities			
24	Involving the DGEG, AREAM (regional agency for energy and environment of Madeira) and DREn (regional direction for energy of Açores), as well as the bodies responsible by the application of the most relevant sectoral policies under the point of view of the energy efficiency, in the process of FIs implementation encompassing in a first phase, the application of supports, in the analysis of the candidature and subsequently in the accompanying of the supported interventions; in a second moment, of evaluation of the results reached by the interventions.	AD&C	Formalization of the proceeding and financing the technical assistance to be made by DGEG, AREAM and DREn and eventually LNEC
25	Involving the APA in the process of FIs implementation regarding the WEM, encompassing in a first phase the application of supports in the analysis of the candidature and, subsequently in the accompanying of the supported interventions; in a second moment, of evaluation of the results achieved by the interventions.	AD&C	Formalization of the proceeding and financing the technical assistance to be made by APA (recommendations partially received, through the evaluation of proposals by the issuance of eligibility opinion)
26	Involving DGEG, AREAM and DREn in the strengthening of the initiatives of awareness and clarification of potential recipients, as well as in training of MA of OP.	AD&C	Formalization of the proceeding and financing the technical assistance to be made by DGEG, AREAM and DREn
27	Involving DGEG, AREAM and DREn, as well as the bodies responsible by the application of the most relevant sectoral policies under the point of view of energy efficiency in the process of training the financial intermediaries which will implement the FIs.	AD&C	Formalization of the proceeding and financing the technical assistance to be made by DGEG, AREAM and DREn
5. Considering the Need to Revision the Ex Ante Evaluation			
28	Proceeding to the revision/update of the <i>ex ante</i> evaluation when the effectiveness and efficiency of FIs are compromised (market changes assume a magnitude which compromise the objectives; difficulties in the realisation/operationalization and insufficient results achieved)	AD&C	Considering in function of the indications/evolutions raised by the Monitoring System.
29	Making a formal revision of the evaluation simultaneously with the exercises of the interim evaluation of the financial OP (2017/2018) and considering the opportunity of its encompassing in the "thematic" evaluation framework to make (focused in the questions of EE and WEM)	AD&C	Encompassing/envisaging in the Global Programme of Evaluation of Portugal 2020



## Conteúdo

<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>33</b>
I.1. ÂMBITO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO .....	33
I.2. METODOLOGIA .....	35
I.2.1. Instrumentos e Métodos de Avaliação .....	35
I.2.2. Entrevistas Individuais Semiestruturadas e Reuniões de Trabalho .....	36
I.2.3. Inquérito a Beneficiários e Inquérito a Potenciais Destinatários .....	37
I.2.4. Sessões <i>Focus Group</i> .....	37
I.2.5. Os Pontos Críticos de Desenvolvimento do Roteiro Metodológico .....	38
<b>II. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO</b> .....	<b>41</b>
II.1. ANÁLISE DAS FALHAS DO MERCADO E DA NECESSIDADE DE INVESTIMENTO .....	41
QA01. Existem falhas de mercado e/ou de investimento insuficiente para o qual o IF foi concebido? Essas falhas e/ou investimento insuficiente apresentam diferenciações relevantes em termos regionais e/ou setoriais? Se sim, qual o gap entre a oferta e a procura de financiamento e dimensão de subinvestimento identificada? .....	41
QA02. Qual é a quantificação e o montante estimado de necessidades de investimento/financiamento para fazer face aos problemas de mercado anteriormente identificados? .....	48
II.2. ANÁLISE DO VALOR ACRESCENTADO E COMPATIBILIDADE COM OS AUXÍLIOS ESTATAIS .....	51
QA03. Qual é o valor acrescentado do IF proposto (em termos quantitativos e qualitativos), comparativamente com o valor acrescentado de outras propostas alternativas? .....	51
QA04. Existe coerência do IF proposto com outras formas de intervenção pública (inclusive de subvenções e de intervenções de outros níveis estratégicos)? .....	54
QA05. Com a intervenção delineada podem estar subjacentes auxílios de estado? Em caso afirmativo: (a) está acautelada a proporcionalidade entre os benefícios que serão alcançados com a intervenção e as distorções que a mesma irá introduzir no mercado? (b) está acautelada a proporcionalidade entre a intervenção que está a ser proposta e a falha de mercado que se pretende colmatar com essa intervenção? (c) está a intervenção limitada ao mínimo necessário para garantir a atração do financiamento, pelo mercado, a níveis suficientes para responder às necessidades de investimento a níveis identificados na avaliação da existência de falha de mercado? .....	58
II.3. RECURSOS ADICIONAIS E EFEITO DE ALAVANCA .....	63
QA06. Quais são os recursos adicionais (privados e de outros fundos públicos) potencialmente mobilizáveis pelo IF e qual o respetivo montante financeiro e sua alocação no período de implementação do IF? (se apresentadas propostas alternativas aos IF alvo da avaliação, a resposta a esta questão deve incluir igualmente essas propostas) .....	63
QA07. Qual é a estimativa do efeito de alavancagem do IF proposto? Indique a metodologia de cálculo e as fontes de informação utilizadas. ....	64
QA08. Quais os mecanismos previstos para atrair recursos adicionais privados? Esses mecanismos são coerentes com os objetivos do IF ou carecem de desenvolvimento? .....	67
II.4. LIÇÕES ADQUIRIDAS .....	68
QA09. Existe informação disponível relativa a anteriores estudos ou avaliações com relevância para o IF proposto? Se sim, indique quais e enumere os principais fatores de sucesso e de estrangulamento na implementação dos IF .....	68
QA10. Existem aspetos do IF proposto que reflitam a ponderação dos fatores de sucesso e de estrangulamento identificados na questão anterior? Se sim, indique quais e fundamente a avaliação das propostas de melhoria da performance do IF .....	76

II.5. ESTRATÉGIA DE INVESTIMENTO .....	79
QA11. Existe um adequado nível de detalhe da estratégia de investimento proposta que permita, contudo, assegurar um grau de flexibilidade da implementação do IF? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento. ....	79
QA12. Existe coerência regional e temática do IF proposto tendo em consideração os resultados da avaliação do mercado e do valor acrescentado (nomeadamente na seleção dos produtos financeiros a disponibilizar e dos beneficiários finais alvo)? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento. ....	83
QA13. Existe adequação da estrutura de gestão proposta para a implementação do IF, tendo em consideração a disposição de implementação mais adequada e a combinação com outros apoios financeiros? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento. ....	86
II.6. RESULTADOS E SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO .....	92
QA14. Quais são os indicadores de realização e de resultado e respetiva quantificação, que permitem a adequada monitorização e avaliação dos IF? .....	92
QA15. Como é que o IF proposto contribui para alcançar os objetivos do PO para o qual foi criado? .....	95
QA16. Quais são as características do sistema de monitorização que permitem uma eficiente monitorização do IF, que facilite os requisitos de reporte e permita identificar áreas de melhoria? .....	98
II.7. ATUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO <i>EX ANTE</i> .....	102
QA17. Quais as circunstâncias que suscitam a necessidade de revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação <i>ex ante</i> ? .....	102
QA18. Quais são os parâmetros verificados na evolução da quantificação dos indicadores do sistema de monitorização que evidenciam a necessidade da revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação <i>ex ante</i> ? .....	104
<b>III. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>111</b>
III.1. SÍNTESE DE CONCLUSÕES .....	111
III.2. QUADRO GLOBAL DE RECOMENDAÇÕES .....	118
<b>IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS .....</b>	<b>123</b>

#### Índice de Quadros

Quadro 1. <i>Tool/Box</i> de Metodologias de Avaliação .....	36
Quadro 2. Inquérito aos Potenciais Destinatários: Tipologia, Universo/Amostra e Resposta e Taxa de Resposta .....	37
Quadro 3. Indicadores para o Cálculo da Falha de Mercado e da Necessidade de Investimento por Setor e por NUTS II .....	45
Quadro 4. Indicadores para o Cálculo da Falha de Mercado e da Necessidade de Investimento por PO e por PI .....	47
Quadro 5. Montante Estimado de Necessidade de Financiamento por Programa Operacional e por Prioridade de Investimento .....	49
Quadro 6. Montante de Financiamento Proposto por Programa Operacional e por Tipo de Instrumento Financeiro de Dívida .....	51
Quadro 7. Níveis de Alavancagem Previstos para os Diversos IF .....	66
Quadro 8. Avaliação do Contributo e de Alguns Atributos dos Indicadores de Resultado e de Realização .....	93
Quadro 9. PI 4b – Contributo/Relevância do IF para os Objetivos .....	96
Quadro 10. PI 4c – Contributo/Relevância do IF para os Objetivos .....	97
Quadro 11. PI 4e – Contributo/Relevância do IF para os Objetivos .....	97
Quadro 12. PI 6b – Contributo/Relevância do IF para os Objetivos .....	98
Quadro 13. Sínteses de Recomendações do Projeto FIN-EN .....	99
Quadro 14. Sistema de Alerta: Indicadores de Resultado EE e GEA .....	105
Quadro 15. Sistema de alerta: Indicadores de Realização EE e GEA .....	105
Quadro 16. Sistema de Alerta: Indicadores de Contexto Económico e Financeiro .....	108
Quadro 17. Quadro Síntese: Montante de Financiamento Proposto por Programa Operacional e por Tipo de IF de Dívida e Níveis de Participação e de Alavancagem Previstos para por Tipo de IF .....	117
Quadro 18. Quadro Global de Recomendações, Entidade Responsável pela Concretização, Operacionalização e Recursos a Mobilizar .....	118

## I. INTRODUÇÃO



## I. INTRODUÇÃO

### I.1. ÂMBITO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

1. O presente documento constitui o Relatório Final da “Avaliação *Ex Ante* dos Instrumentos Financeiros de Programas do Portugal 2020: Lote 3 - Instrumentos Financeiros para a Eficiência Energética e Gestão Eficiente das Águas e dos Resíduos”, desenvolvido entre janeiro e novembro de 2015, pelo CEDRU – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda.
2. A avaliação *ex ante*, no período de programação 2014-2020, é um processo entendido como de especial importância na prossecução da boa gestão financeira e, neste sentido, a Comissão Europeia (CE), tendo em conta as lições de experiência obtidas nos ciclos de programação anteriores, entendeu que devem ser alvo deste procedimento não apenas os Programas Operacionais (PO), mas também os Instrumentos Financeiros (IF).
3. No atual contexto de crise económica e financeira que afeta toda a Europa e que tem como consequência fortes constrangimentos financeiros, quer do lado das administrações pública, quer do lado do setor privado, os IF ganham, no Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020, especial destaque, estando previsto, em relação ao período do QREN, um reforço da sua utilização e o alargamento a novas áreas. Os IF assumem uma importância maior na potenciação dos impactes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) uma vez que, e segundo o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, conseguem “*combinar diferentes formas de recursos públicos e privados em prol dos objetivos de política pública, bem como em virtude da sua capacidade de assegurar um fluxo renovável de meios financeiros para investimentos estratégicos, apoiando investimentos sustentáveis de longo prazo e reforçando o potencial de crescimento da União*”.
4. Tendo em vista o apoio a projetos financeira e economicamente viáveis, mas que não obtêm financiamento suficiente por parte das fontes de mercado, a oferta de mecanismos de instrumento financeiro apoiados pelos FEEI poderá desenvolver-se sob a forma de IF de dívida (empréstimos e titularização/securitização de créditos) e IF de capitalização (capitais próprios/de risco), podendo ainda ser combinados, no seio da mesma operação, com apoio técnico ou taxas de juro bonificadas, por exemplo<sup>5</sup>.
5. Para além das vantagens associadas à reutilização de fundos a longo prazo – que se assume particularmente importante em face da atual situação económica e escassez de recursos públicos –, os IF facilitam a mobilização de investimentos públicos e privados adicionais para fazer face a falhas de mercado ou situações de insuficiência de investimento.
6. A presente avaliação tem objetivo “*garantir que os recursos dos FEEI alocados aos IF estão totalmente alinhados com os objetivos dos FEEI e dos PO nos quais sejam utilizados esses instrumentos, de acordo com os princípios da boa gestão financeira*”. Acresce que os resultados deste exercício avaliativo deverão permitir às autoridades de gestão dos PO financiadores de IF que a sua aplicação seja totalmente convergente com a necessidade de mitigar determinadas falhas de mercado e que a estratégia definida de alocação de recursos públicos a estes instrumentos seja previamente avaliada e validada.
7. Em função dos constrangimentos e estrangulamentos identificados nos exercícios de diagnóstico realizados na preparação da documentação programática do Portugal 2020 e dos diversos Programas/Instrumentos de Política Pública que o estruturam, estabeleceram-se os objetivos nucleares que devem orientar a aplicação dos IF especificamente a disponibilizar nesses domínios estruturantes da política pública nos próximos anos, designadamente:
  - Objetivos centrais de aplicação de um IF na dimensão Eficiência Energética (EE)
    - › Contribuir para a redução da dependência energética nacional e para o aumento da competitividade e da sustentabilidade da economia nacional;
    - › Alavancar um mercado de EE dinâmico e sustentável;
    - › Apoiar ações de promoção da EE nas empresas, no Estado e na Habitação.
  - Objetivos centrais de aplicação de um IF na dimensão Água

<sup>5</sup> Cf. *Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020*, Comissão Europeia, março de 2014.

- › Contribuir para a resolução do problema global do endividamento do setor das águas [vertentes Abastecimento de Água (AA) e Saneamento de Águas Residuais (SAR)], nomeadamente no que se refere às atuais dificuldades no acesso ao financiamento bancário, limites de endividamento e importância em conseguir condições mais vantajosas para o setor, como sejam maturidades longas e juros mais baixos, para setores que fornecem um bem público, cujo acesso deve ser universal;
  - › Apoiar intervenções neste setor, sendo fulcral para o desenvolvimento e sucesso das estratégias setoriais a implementar no período 2014-2020, nomeadamente o previsto no PENSAAR 2020 - Uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais, contribuindo desta forma para garantir a qualidade dos serviços prestados das Entidades Gestoras (EG) do setor (em alta e em baixa).
8. Neste contexto, os IF para a EE encontram-se enquadrados no POSEUR e nos PO Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve, dos Açores e da Madeira. Por sua vez, os IF para a Gestão Eficiente das Águas (GEA) encontram-se enquadrados no POSEUR. As tipologias de ação propostas nos documentos programáticos e os setores previstos para apoios a investimentos através de IF nos oito PO referidos – que definem o âmbito e o objeto da avaliação – são apresentados, por PI, no volume de anexos (I.1.1. Instrumentos Financeiros para a Eficiência Energética e 1.2. Instrumentos Financeiros para a Gestão Eficiente das Águas)<sup>6</sup>.
  9. As questões de avaliação têm uma função central em qualquer exercício avaliativo, na medida em que permitem clarificar o propósito e a amplitude do exercício a ser desenvolvido pelo avaliador e a precisar os aspetos do desempenho que se pretendem analisar.
  10. Tendo por referência os objetivos da avaliação *ex ante* de IF previstos nas disposições comunitárias e as várias dimensões que estes exercícios deverão conter, foram definidas, em sede de Caderno de Encargos, um conjunto de 18 Questões de Avaliação, distribuídas pelas 7 Dimensões da Avaliação. O conjunto de questões que constitui o guião da avaliação é apresentado em anexo (1.3. Dimensões e Questões de Avaliação).
  11. As questões a que os exercícios de avaliação devem responder dão corpo às denominadas componentes fundamentais da avaliação que, de acordo com os principais documentos de referência sobre metodologias de avaliação, se podem sintetizar em sete critérios de análise: relevância, pertinência, coerência, eficiência, eficácia, utilidade e sustentabilidade.
  12. Neste contexto, os critérios de avaliação servem para ajudar a focalizar um exercício, tornando mais claros os objetivos da avaliação e o que se pretende com cada uma das QA. Servem também, quando se está perante um conjunto mais alargado de questões, para compreender a forma como partilham a mesma informação de base e, por essa razão, como se poderão conjugar os diversos métodos de recolha e análise.
  13. Considerando tratar-se de uma avaliação *ex ante*, as questões relacionadas com a relevância, pertinência e coerência, interna e externa, eficácia (potencial) e eficiência (potencial) assumem uma evidente importância no quadro do presente processo avaliativo. A leitura sistematizada dos critérios de avaliação que estão presentes em cada uma das 18 QA a que o estudo deverá responder é apresentada em anexo (1.4. Critérios de Avaliação).
  14. O documento que agora se apresenta encontra-se organizado de acordo com a estrutura tipo do Relatório Final definida no Anexo II do Caderno de Encargos. Para além da presente introdução – que apresenta os principais objetivos do relatório e do exercício que lhe dá origem, a sua estrutura e o tipo de avaliação desenvolvida –, está ordenado em três pontos principais:

---

<sup>6</sup> Os setores previstos para apoiar os investimentos para a gestão eficiente das águas e dos resíduos, previstos em sede de Caderno de Encargos, foram os seguintes: investimentos promovidos pelas entidades gestoras de resíduos urbanos destinados a proporcionar ganhos de eficiência das infraestruturas existentes, bem como à promoção da valorização e escoamento dos subprodutos e refugos do tratamento de resíduos urbanos. Previa-se que os IF suportariam os investimentos associados à PI 6i presentes no POSEUR; investimentos promovidos pelas entidades gestoras de serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais com vista a proporcionar a otimização e gestão eficiente das infraestruturas existentes e a melhoria da qualidade dos serviços prestados por estas entidades gestoras. Previa-se que os IF suportariam os investimentos associados à PI 6ii presentes no POSEUR.

Da leitura da versão de 21 de outubro do POSEUR, verificou-se que apenas a PI 6ii previa a mobilização de IF. Após interação com a AD&C para a definição do objeto de avaliação no domínio da GEA, considerando esta discrepância entre o Caderno de Encargos e a mobilização de IF no POSEUR (versão de 21 de outubro), foi definido que a PI 6i, não prevendo a utilização de IF, não deveria ser considerada na avaliação.

- No primeiro ponto, são enunciados os resultados das sete dimensões de avaliação do estudo, através da resposta às questões de avaliação (QA). Contextualiza-se a abordagem geral e as etapas metodológicas, apresentando-se a resposta sintética, seguida pelas evidências e principais argumentos e resultados empíricos que, de forma rigorosa, a permitem suportar;
  - No segundo ponto, apresenta-se uma sistematização do quadro de conclusões enunciado no capítulo anterior e de recomendações que decorrem dessas conclusões, procurando oferecer-se uma matriz clara e objetiva que permita uma rápida compreensão dos resultados da avaliação. Para cada recomendação, identifica-se o(s) seu(s) destinatário(s), bem como as principais linhas para a sua operacionalização, incluindo – sempre que aplicável – os recursos a mobilizar;
  - No terceiro ponto, são identificadas as referências bibliográficas e eletrónicas utilizadas para o desenvolvimento do estudo.
15. Em volume de anexos, são sistematizados elementos de contextualização<sup>7</sup> e de avaliação, cuja leitura é recomendada.

## I.2. METODOLOGIA

### I.2.1. Instrumentos e Métodos de Avaliação

16. Os exercícios de avaliação *ex ante* de instrumentos de política de desenvolvimento socioeconómico exigem a adoção de abordagens metodológicas multidimensionais, que consigam abranger e compreender, de forma integrada, a multiplicidade de questões que lhes estão associadas e as diversas perspetivas sob as quais estas poderão ser observadas. A abordagem metodológica proposta para a avaliação assumiu esta necessidade, sendo suportada num leque diversificado de metodologias de recolha e análise de informação.
17. A seleção e a aplicação destas metodologias resultaram de uma leitura criteriosa das implicações técnicas associadas a cada QA, de modo a que, em cada uma delas, fossem aplicadas as ferramentas mais adequadas. Esta leitura traduziu-se num aperfeiçoamento da metodologia inicialmente proposta, que foi consubstanciado no Relatório Inicial, apresentado em 2014.11.14, revisto em 2015.01.16 e aprovado pelo Grupo de Acompanhamento (GA).
18. Neste sentido, concebeu-se uma *Tool/Box* de metodologias para a concretização dos objetivos do Estudo. A escolha dos instrumentos, para além de ser definida pela busca de uma adequada e objetiva resposta às Dimensões de Avaliação e às QA, atendeu ainda a outros critérios, designadamente:
- Assegurar um amplo envolvimento dos atores relevantes, sejam os de nível institucional, como os potenciais destinatários e que concretizarão as intervenções a apoiar pelos IF a criar;
  - Assegurar uma adequada cobertura das diversas fontes de informação, encontrando um equilíbrio entre a informação de natureza qualitativa e a de natureza quantitativa, permitindo obter resultados quantificados, expressos em indicadores;
  - Assegurar a articulação lógica e coerente entre os processos de recolha e de análise de informação, para que o fluxograma de tarefas seja eficaz e conducente a resultados objetivos e para que a Equipa de Avaliação possa oferecer, no final do Estudo, um pacote de *outputs* amplo e de grande utilidade.

---

<sup>7</sup> Designadamente elementos de contextualização (instrumentos financeiros para a eficiência energética, instrumentos financeiros para a gestão eficiente das águas, dimensões e questões de avaliação, critérios de avaliação, tipos de instrumentos e dotação financeira por PO e por PI, domínios de intervenção e dotação financeira por PO e por PI, beneficiários/destinatários, elementos de contextualização na resposta à QA1, matriz síntese de conclusões e respetivas evidências) e elementos metodológicos (entrevistas semiestruturadas, guião de entrevistas semiestruturadas, inquérito aos beneficiários, inquérito a potenciais destinatários, sessões *focus group*, fichas metodológicas para o cálculo da falha de mercado e da necessidade de investimento - setor e NUTS II).

Quadro 1. *ToolBox* de Metodologias de Avaliação

Designação	Descrição
<b>Recolha e Análise Documental</b>	Este trabalho de <i>backoffice</i> consistiu na identificação, seleção e recolha de relatórios, regulamentos, formulários de candidatura, estudos técnicos e outros documentos com o objetivo de aprofundar conhecimento sobre as várias dimensões da avaliação, designadamente das componentes integrantes nos IF. Posteriormente, procedeu-se à análise das fontes documentais recolhidas, procurando filtrar, sintetizar e sistematizar a informação mais relevante nelas contida.
<b>Recolha e Análise de Dados</b>	Este trabalho de <i>backoffice</i> consistiu na identificação, seleção e recolha de dados quantitativos, designadamente em documentos temáticos/publicações de instituições científicas, entidades públicas responsáveis pela elaboração de instrumentos de política pública, entidades bancárias, bancos centrais e de estatísticas oficiais internacionais e nacionais. Foram utilizadas diversas técnicas de tratamento estatístico, que permitiram transformar os elementos recolhidos em indicadores.
<b>Benchmarking</b>	No contexto da presente avaliação, o exercício de <i>benchmarking</i> teve por objetivo analisar e recolher informação que pudesse constituir lições de experiência e/ou boas práticas passíveis de ser incorporadas no Estudo, de modo a melhorar a aplicação dos IF no POSEUR e nos PO regionais, bem como sistematizar e analisar os resultados de outros exercícios de avaliação realizados nos restantes Estados Membros da UE, focados na dimensão temática em análise e de outros exercícios avaliativos ou estudos e análises prospetivas desenvolvidos pela CE no período 2007-2013 nos domínios da EE e da GEA.
<b>Painel de Peritos</b>	A constituição de um painel de peritos na avaliação <i>ex ante</i> apresentou como principais objetivos apoiar a Equipa de Avaliação no desenvolvimento dos trabalhos, validando a abordagem metodológica em domínios específicos, os resultados intermédios da avaliação e, também, a obter uma leitura crítica das conclusões e recomendações preliminares.
<b>Entrevistas Individuais Semiestruturadas</b>	Traduziu-se na realização de entrevistas cujos interlocutores são individualidades/representantes de entidades que, pelo papel que desempenham e pelo seu conhecimento, afiguram-se relevantes para contribuir para os objetivos do Estudo. O modelo de funcionamento desta metodologia consistiu na realização de entrevistas individuais, segundo um modelo semiestruturado, tendo por base um guião de questões pré-definido, mas suficiente aberto e flexível à incorporação de outras questões consideradas relevantes.
<b>Inquérito a Beneficiários e Inquérito a Potenciais Destinatários</b>	Consistiu na elaboração, recolha e tratamento de questionários dirigidos aos beneficiários e aos potenciais destinatários, em função da maior presença e participação na cadeia de programação dos PO, nomeadamente nas Prioridades de Investimento (PI)/Objetivos Específicos (OE) onde será mobilizado o IF. A aplicação desta metodologia, através de suporte <i>web (online)</i> traz diversas vantagens para o processo avaliativo, designadamente em termos do nível de participação, do aumento de rapidez na comunicação, no tratamento e na análise dos resultados, da economia de recursos e, consequentemente, da possibilidade de alargar a inquirição.
<b>Focus Group</b>	A metodologia <i>Focus Group</i> é referida no EVALSED ( <i>Evaluating Socio Economic Development</i> ) enquanto método adequado para a realização das avaliações das intervenções promovidas pelos Fundos Estruturais, tendo sido amplamente testada, aplicada e desenvolvida enquanto instrumento de pesquisa de informação qualitativa, onde através de processos de criteriosa definição de amostras e refinado desenho de relações <i>input/output</i> de informação, se obtêm volumes de informação qualitativa padronizáveis e utilizáveis com elevado grau de fiabilidade e representatividade. A utilização deste método de recolha de informação teve como objetivo fundamental dispor de uma fonte de informação credível e fiável, complementando a informação quantitativa e qualitativa obtida através dos restantes instrumentos metodológicos.

Fonte: Equipa de Avaliação (2015)

## 1.2.2. Entrevistas Individuais Semiestruturadas e Reuniões de Trabalho

19. Atendendo às características da presente avaliação, adquiriu particular pertinência a utilização de metodologias de *sound analysis*, que permitiram auscultar as experiências e opiniões de vários atores relevantes para a implementação dos IF nos domínios da EE e da GEA.
20. Através desta abordagem metodológica para a recolha de informação – generalizada a todas as questões de avaliação –, pretendeu-se fundamentalmente atingir os seguintes objetivos:
  - Recolher informações provenientes de fontes privilegiadas, no sentido de complementar as análises realizadas a partir de fontes documentais e dos sistemas de informação;
  - Incorporar na avaliação diferentes perspetivas, internas e externas, sobre as QA, procurando sempre privilegiar os pontos de vista institucionais;
  - Validar as análises e conclusões preliminares relativamente às QA.
21. Foram realizadas 42 entrevistas com representantes de 30 entidades, consideradas relevantes para os objetivos da avaliação. Estas entrevistas individuais seguiram um modelo semiestruturado, com base num guião pré-definido. As entidades entrevistadas e os respetivos guiões de entrevistas são apresentadas no volume de anexos (2.1. Entrevistas Semiestruturadas - Entidades Auscultadas e 2.2. Guião de Entrevistas Semiestruturadas).

### 1.2.3. Inquérito a Beneficiários e Inquérito a Potenciais Destinatários

22. Considerando a natureza do presente exercício de avaliação, a utilização de questionários permitiu obter informação, de natureza quantitativa e qualitativa, relevante para as três primeiras dimensões de avaliação.
23. As etapas programadas para a implementação desta metodologia foram apresentadas no Relatório Inicial. Os vários questionários aplicados são apresentadas em anexo (2.3. Inquérito aos Beneficiários e 2.4. Inquérito a Potenciais Destinatários). No quadro seguinte, sistematiza-se, por tipologias de potenciais destinatários, a dimensão do universo/amostra de inquirição – estratificada por tipologia de entidade elegível ao POSEUR e aos PO regionais, nas PI/OE onde será mobilizado o IF (Empresas; Administração Central, Regional e Local; Empresas de Transporte Público Coletivo de Passageiros; Empresas de Serviços de Energia (ESE); Entidades Gestoras de Serviços de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais) – e o número e a taxa de respostas obtidas. Tendo em consideração o número total de respostas válidas, verifica-se que a margem de erro associada aos resultados obtidos é inferior a 5%, para um nível de confiança de 95%. O inquérito aos beneficiários obteve duas respostas, optando-se, neste contexto, pela realização de contatos diretos com as instituições financeiras, de modo a recolher a informação necessária para os trabalhos previstos de avaliação e a não condicionar os seus resultados.
24. A construção dos questionários atendeu à necessidade de recolher informação específica associada aos IF, considerando também, nesse processo, as áreas de intervenção apoiadas por IF inscritas nos PO

Quadro 2. Inquérito aos Potenciais Destinatários: Tipologia, Universo/Amostra e Resposta e Taxa de Resposta

Objeto de Avaliação	Inquérito/ Tipologia de Entidade	Universo/ Amostra (n.º)	Respostas Recebidas (n.º)	Taxa de Resposta (%)
Eficiência Energética	Empresas <sup>(1)</sup>	1.246 <sup>(2)</sup>	113	9,1
	Administração Pública Central e Regional <sup>(3)</sup>	173	33	21,6
	Administração Pública Local <sup>(4)</sup>	331	148 <sup>(5)</sup>	44,7
	Empresas de Transporte Público Coletivo de Passageiros <sup>(6)</sup>	10	4	40,0
	Empresas de Serviços de Energia <sup>(7)</sup>	47	10	21,3
Gestão Eficiente das Águas	Entidades Gestoras de Serviços de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais <sup>(8)</sup>	294	80	27,2

Fonte: Equipa de Avaliação (2015)

- (1) Amostra representativa de entidades empresariais que se candidataram a apoios públicos no anterior período de programação (2007-2013) e as trinta empresas com maiores consumos de energia registadas no âmbito do Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia (SGCIE)
- (2) Inquéritos entregues/validados
- (3) Organismos da Administração Central do Estado (administração direta, indireta e organismos sob a tutela - Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril) (167 inquéritos entregues/validados) e os organismos da Administração Regional da Madeira
- (4) Todas as Áreas Metropolitanas/Comunidades Intermunicipais - Entidades Intermunicipais - Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro (23) e todas as Câmaras Municipais (308)
- (5) Inquéritos respondidos por CM: 100. Inquéritos respondidos por CIM relativos a agregados de CM: 45 (5 CIM)
- (6) Todas as empresas de transporte público coletivo de passageiros da Região Autónoma dos Açores (RAA)
- (7) Todas as ESE qualificadas no sítio da DGEG ([www.dgeg.pt](http://www.dgeg.pt)) a 2014.12.31
- (8) Todas as entidades gestoras de serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais

### 1.2.4. Sessões Focus Group

25. Foram realizadas duas sessões *focus group* temáticas, na ERSE e na ERSAR, contando com 31 participantes, que representaram 21 entidades públicas e privadas (EE – 10 entidades; GEA – 11 entidades). As etapas programadas para a implementação desta metodologia foram apresentadas no Relatório Inicial e ambas as sessões contaram com o número de participantes previsto nesse relatório.
26. No volume de anexos (2.5. Sessões *Focus Group*), identificam-se as entidades convidadas e as entidades participantes. A Agência para o Desenvolvimento & Coesão (AD&C) participou em ambas as sessões como entidade observadora.
27. As sessões centraram-se na recolha de opiniões/reflexões que incidiram nas seguintes temáticas:
  - Falhas de mercado e de investimento insuficiente para o qual os IF foram concebidos;
  - Quantificação e montante estimado de necessidades de investimento/financiamento;
  - Vantagens e desvantagens da mobilização de IF65 para as intervenções em EE e na GEA.
28. Para além das duas sessões *focus group* temáticas, realizou-se uma sessão *focus group* que visou apresentar, discutir e validar as conclusões preliminares e obter contributos para as recomendações na resposta à generalidade das QA no bloco de análise e validação da estratégia proposta (QA 11 a 18). Esta sessão contou com oito participantes, que representaram seis entidades públicas. No volume de anexos (2.5. Sessões *Focus Group*), identificam-se as entidades convidadas e as entidades participantes.

### 1.2.5. Os Pontos Críticos de Desenvolvimento do Roteiro Metodológico

29. Considerando a complexidade e a exigência do processo de avaliação, importa relevar três pontos críticos associados ao desenvolvimento do roteiro metodológico já aplicado.
30. Um primeiro ponto crítico resultou, desde logo, das particularidades que encerram esta avaliação *ex ante*, designadamente com a mobilização de IF em que a mesma é parte integrante do processo de programação, não incidindo sobre instrumentos totalmente configurados ou fechados. Com efeito, esta particularidade criou uma exigência sobre a condução dos trabalhos ao nível da necessária interação entre os processos de avaliação e de programação, em virtude de existir uma circularidade entre estes dois processos que, considerando o calendário da avaliação, não se compadece com lógicas sequenciais de desenvolvimento dos trabalhos. Esta particularidade exigiu uma articulação de grande proximidade entre as várias equipas envolvidas nos dois processos, com resultados bastante satisfatórios.
31. Um segundo ponto crítico resultou da dificuldade em desenvolver uma abordagem metodológica para o cálculo das falhas de mercado e da necessidade de investimento abrangente para as múltiplas dimensões contempladas no exercício avaliativo, designadamente ao nível da EE. Com efeito, para além de o objeto de avaliação do Lote 3 englobar os IF da EE e da GEA, domínios temáticos diferentes, observa, no contexto da EE, vários setores e destinatários, públicos e privados. Esta particularidade resultou na construção e na aplicação de diferentes metodologias, ajustadas a essas especificidades, necessárias para responder adequadamente às QA01 e QA02.
32. Neste contexto, a recolha de informação quantitativa e qualitativa obtida através dos vários instrumentos metodológicos previstos, designadamente o vasto conjunto de entrevistas efetuadas, as sessões *focus group* e o inquérito a potenciais destinatários revelaram-se de grande importância para dispor de elementos fundamentais para a realização dos trabalhos avaliativos previstos e responder às diferentes abordagens metodológicas aplicadas. Releve-se que, no caso do inquérito a potenciais destinatários, possuindo uma arquitetura comum/transversal, foi desdobrado em diversos módulos específicos, consoante os grupos-alvo a inquirir e as temáticas a privilegiar, concretizando-se através de sete inquéritos com sete amostras diferentes. A obtenção de taxas de resposta ajustadas às exigências metodológicas da avaliação foi alcançada devido a um acompanhamento efetivo do nível de participação durante o período de resposta, quer no esclarecimento de dúvidas relativas ao seu preenchimento, quer num apelo sistemático à participação (insistência para obtenção de resposta), através do *follow up* (contatos telefónicos personalizados) a todas as entidades envolvidas.
33. De modo a robustecer e aumentar o grau de confiança dos resultados associados à QA01, foram realizados múltiplos exercícios de calibração e abordagens diferenciadas, permitindo estabelecer intervalos relativamente contidos, garantindo níveis de maior segurança aos resultados. Não obstante, pela complexidade e reduzida sensibilidade/conhecimento da temática da EE e pela imprevisibilidade associada a alguns comportamentos da procura e da banca comercial, decorrentes em parte de evoluções contextuais e de variáveis de difícil previsibilidade, alguns dos valores poderão estar sobreavaliados, no limite máximo adotado nos intervalos (1. a capacidade efetiva de investimento das entidades poderá ficar aquém das necessidades de investimento previstas nos planos de investimento, a manter-se, por exemplo, a limitação ao endividamento no caso das entidades públicas; 2. as intenções de investimento identificadas pelos potenciais promotores poderão ser reduzidas num cenário de aplicação de IF, por à data desconhecerem os mecanismos/burocracias associadas e as vantagens não estarem perfeitamente interiorizados; 3. potenciais enviesamentos na estimação da resposta do mercado, por ser tangente a um período crítico da oferta financeira) e, conseqüentemente, carecer de ajustamentos no futuro. Contudo, dado o intervalo de confiança estabelecido, é convicção da Equipa de Avaliação que os cálculos cobrem de forma satisfatória e adequado as necessidades de investimento e falhas de mercado potencialmente existentes.
34. Um terceiro ponto crítico prendeu-se com a existência de um histórico pouco consolidado e sistematizado de aplicação de IF na dimensão da EE (apenas pontualmente, para o setor da habitação e da administração pública) e mesmo inexistente, no caso da GEA, resultando, por um lado, na ausência de referenciais metodológicos de avaliação específica destas matérias e, por outro lado, numa dificuldade acrescida em identificar fatores críticos para o sucesso ou insucesso da sua aplicação. Este constrangimento condicionou, parcialmente, uma leitura das principais lições de experiência limitadoras ou potenciadoras da implementação de futuras intervenções enquadradas nos IF – ensinamentos importantes para garantir uma maior utilidade, eficácia e eficiência na implementação dos IF nos PO financiadores –, que pôde ser minimizada com uma análise de experiências internacionais.

## II. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO



## II. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

### II.1. Análise das Falhas do Mercado e da Necessidade de Investimento

**QA01. Existem falhas de mercado e/ou de investimento insuficiente para o qual o IF foi concebido? Essas falhas e/ou investimento insuficiente apresentam diferenciações relevantes em termos regionais e/ou setoriais? Se sim, qual o *gap* entre a oferta e a procura de financiamento e dimensão de subinvestimento identificada?**

#### Contextualização e Processo Metodológico

35. Procurou-se confirmar ou infirmar a relevância da utilização efetiva dos diversos IF previstos nos PO. Este exercício teve por objetivo identificar a existência de falhas de mercado e de investimento insuficiente e, no caso de existirem, a sua dimensão e relevância em termos setoriais e territoriais para a concretização de intervenções que prosseguem objetivos de política pública nos domínios da EE e da GEA.
36. A resposta à QA01 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na caracterização da evolução da economia portuguesa, designadamente na análise da capacidade de financiamento, bem como na sistematização dos motivos que têm condicionado e poderão condicionar, direta ou indiretamente, a obtenção de financiamento por parte dos potenciais destinatários de intervenções de EE e de GEA. Esta leitura, pela sua dimensão, é apresentada em anexo (1.8. Elementos de Contextualização na Resposta à QA01);
  - Em segundo lugar, na identificação das falhas de mercado e de investimento insuficiente que suportaram a conceção dos IF apresentados pelos PO para o período de financiamento 2014-2020 – realizando, também, uma leitura setorial (EE e GEA) e territorial (NUTS II) –, bem como na avaliação do *gap* entre a oferta e a procura de financiamento, por PO objeto da avaliação (POSEUR e PO Regionais).
37. O processo metodológico associado ao segundo passo, sustentou-se em três etapas sequenciais: 1. Estimativa do nível potencial de investimento (sobretudo suportada no exercício de inquirição e da confrontação/calibração com outras metodologias e com a necessidade de cumprir os objetivos e metas definidas nos instrumentos de política enquadramentos: PNAEE e PENSAAR 2020); 2. Estimativa do nível de financiamento necessário (sobretudo sustentado no inquérito: valor médio percentual para financiamento que as entidades pretendem solicitar para realizar intervenções); 3. Percentagem de financiamento necessário que o mercado consegue assegurar (suportado no histórico recente e nas indicações transmitidas pelos intermediários financeiros). Sublinhe-se que nesta última etapa a metodologia adotada incluiu igualmente uma ponderação, em função do histórico recente, das taxas de quebra dos empréstimos/financiamento, tentando relativizar/aproximar da realidade as necessidades de financiamento preconizadas pelos potenciais destinatários finais e acomodá-las aquilo que possa designar-se como “projetos viáveis” (independentemente de cada instituição financeira possuir os seus próprios modelos de previsão de incumprimento, que utilizam para decisões de concessão de crédito, admite-se uma taxa de quebra do empréstimo ou de recusa do financiamento “média” de 15% - projetos não elegíveis, de reduzida qualidade e risco elevado de incumprimento). Nesta perspetiva e face à abordagem metodológica adotada, embora de forma abstrata “investimento insuficiente/sub-investimento” e “falha de mercado” sejam conceitos diferentes (mas conexos), o diferencial entre procura (investimento potencial e necessidade de financiamento associada) e oferta (financiamento potencialmente disponibilizado pelo mercado ou outros instrumentos de financiamento) corresponde e é indissociável do cálculo da “falha de mercado”.
38. A leitura e a interpretação da teoria económica releva, neste contexto, que falha de mercado/*gap* de financiamento, consiste na estimativa da dimensão do problema de restrição de financiamento a projetos financiáveis/viáveis num determinado período de tempo, sendo geralmente apontadas como principais razões para a sua existência, a oferta insuficiente de capital e a inadequação da procura (sobretudo resultantes de assimetrias ou lacunas de informação, articuladas com fatores de incerteza).
39. A abordagem metodológica adotada, nomeadamente no que concerne à aplicação do processo de inquirição e às entrevistas realizadas, bem como a análise apresentada no Anexo 1.8 (onde se identificam as principais limitações e condicionantes da procura e da oferta de financiamento, acrescidas da capacidade de investimento dos diversos setores) e no Anexo 2.6 (que compreende as fichas metodológicas para o cálculo da falha de mercado e da necessidade de investimento), permitiu detetar e evidenciar, por setor de análise, as diversas demonstrações de falhas de mercado (análise qualitativa) e/ou situações de investimento insuficiente (análise quantitativa, traduzindo o resultado quantitativo da falha). Assim, as falhas de mercado

manifestam-se, sobretudo, em termos de níveis insuficientes de financiamento, segundo duas dimensões: custos de financiamento (desajustados face à rentabilidade e risco dos projetos e dos promotores) e oferta de capital (insuficiente volume de crédito concedido face às necessidades de investimento). Emerge ainda com significado, a descapitalização empresarial (níveis insuficientes de capitalização das empresas) como fator relevante para o volume insuficiente de investimento (conforme refletido em diversas componentes da Avaliação, as assimetrias de informação apresentam-se como a dimensão central das falhas de mercado no financiamento e capitalização do tecido empresarial português).

40. Assim, quando questionados sobre quais os potenciais obstáculos à implementação de projetos no período 2014-2020 (refletindo sobretudo, a experiência acumulada no passado recente), foram apontados, no domínio da EE: i) pelas ESE - disponibilidade de financiamento e situação financeira das empresas; 2. pela Administração Pública (Central e Local) - redução dos orçamentos de investimento dos organismos; disponibilidade e custo do financiamento; 3. pelas empresas - falta de capacidade financeira para implementar o projeto e dificuldade de acesso a crédito bancário (custo do financiamento). No domínio da GEA, apontaram-se maioritariamente, como obstáculos, a redução dos orçamentos de investimento das entidades, o congelamento dos investimentos público face à situação de apoio financeiro nacional/internacional, a dificuldade de acesso a crédito bancário (disponibilidade e custo do financiamento).
41. Por outro lado, quando questionados sobre quais as causas das dificuldades de obtenção de financiamento no mercado que, em parte, traduz as razões das falhas detetadas, releva no domínio da: EE, as apontadas pelas ESE – maturidades inadequadas; risco de mercado dos projetos e capital próprio insuficiente (razões apontadas por mais de 60% dos inquiridos). No caso das restantes empresas, quando questionados sobre quais as razões do insucesso, ou do parcial insucesso, na obtenção de financiamento, revelaram sobretudo a falta de capital próprio e os colaterais ou garantias insuficientes. Acresce que 28% referiu que, ao longo dos últimos três anos, se sentiu desencorajado na procura de financiamento (ou seja, algumas empresas financiáveis por receio de rejeição, nem chegaram a submeter o pedido de financiamento); b) GEA, a falta de capacidade financeira das entidades.
42. Neste quadro contextual, as situações de falha (com gravidade e/ou intensidade variável, em função dos setores em causa) têm-se traduzido num sub-investimento nos domínios da EE e da GEA, sendo que para suprir as falhas de mercado de financiamento a uma procura potencial identificada (Anexo 2.6), os IF irão assumir um papel central na sua prossecução. Releve-se que quando questionados sobre que valor acrescentado podem trazer os IF para promover os projetos de EE e GEA que pretendem desenvolver, a esmagadora maioria dos inquiridos, independentemente do setor em causa, apontou o “custo do financiamento” e as “condições e períodos de carência”.
43. Por outro lado, o exercício realizado permitiu confrontar/compatibilizar as falhas de mercado e/ou investimento insuficiente, procurando relevar que estamos perante a indisponibilidade de financiar projetos viáveis, cuja realização corresponde (no limite) ao nível necessário de investimento para cumprir os objetivos e metas preconizadas nos instrumentos de política enquadramentos. Assim, a quantificação da falha de mercado e a consequente necessidade de a suprimir, foram ponderadas em função dos objetivos e metas de cada política pública relevante (EE e GEA). No caso da GEA, o investimento foi ponderado e determinado tendo como referencial de partida a quantificação estabelecida no PENSAAR 2020 (nos objetivos tangentes/com relação direta às tipologias de operações a apoiar enquadráveis nas situações identificadas como alvo de mobilização de IF), no caso da EE, essa ponderação foi efetuada num primeiro momento para todos os setores que estruturam o PNAEE, mas apenas apresentada para aqueles onde existe algum conforto nos resultados alcançados, dada as limitações/dificuldades de informação encontradas (resultados apresentados no âmbito do exercício “Monitorização do PNAEE”- anexo 2.6 fichas metodológicas para o cálculo da falha de mercado e da necessidade de investimento). Apontem-se, assim, as especificidades que inviabilizaram a sua assunção transversal e as causas para as limitações do exercício. Sendo o PNAEE um instrumento de planeamento energético (de política pública) encontra-se estruturado em cinco grandes dimensões, que representam os denominados setores alavanca da EE: Indústria, Estado, Residencial e Serviços, Transportes e Comportamentos. Para cada um destes setores foram calculadas metas específicas para 2020 (reduções de TEP), com o objetivo geral de reduzir o consumo de energia primária em 25% e com o objetivo específico para a Administração Pública de redução em 30%. Posteriormente, tendo presente estes objetivos, metas e compromissos, no âmbito do Portugal 2020, estabeleceu-se um quadro programático e financeiro que desse resposta efetiva a alguns destes desafios e ambições. Contudo, por um lado, nem sempre se apresenta fácil e exequível estabelecer uma relação direta entre os setores, programas e medidas que estruturam o

PNAEE e as dimensões-chave/tipologias de operações enquadráveis nos instrumentos do Portugal 2020 (POSEUR e PO regionais), por outro lado, apesar do Portugal 2020 ser uma importante (principal) fonte de financiamento deste instrumento, sobretudo em algumas das suas medidas, existem outras fontes, fundos e recursos financeiros complementares que concorrem para a sua prossecução (acresce que não foi efetuado, quer no âmbito do PNAEE, quer no exercício de programação, uma relação ou estimativa de onde e qual deveria ser o contributo e representatividade dos apoios comunitários nas metas definidas). Neste contexto, a equipa de avaliação, através dos documentos de monitorização do PNAEE existentes e em sessões de trabalho e concertação com os principais *stakeholders* (DGEG, ADENE), procurou encontrar um referencial mínimo de adequação que permitisse, num primeiro momento, revelar qual o contributo das diversas PI dos PO financiadores (tipologias de operações) para a prossecução da política pública nas dimensões em análise (programas e medidas do PNAEE). Assim, quando possível, e com as limitações da informação disponível, procurou-se relevar o histórico, nomeadamente o custo associado às intervenções realizadas, extrapolando para as tipologias de operações atualmente enquadráveis nas PI em causa os montantes a consignar para atingir as metas preconizadas, quer no Portugal 2020, quer no PNAEE.

44. No caso da EE na habitação e na indústria, as limitações de base e reduzida sustentação da informação disponível inviabilizou a apresentação de um exercício com um mínimo de segurança. A título de exemplo, no PNAEE, a habitação encontra-se englobada no Setor "Residencial e Serviços", sendo os programas e medidas que o compõem sustentados em ações que não são minimamente cobertas pelas tipologias de operações a apoiar no âmbito dos PO (as operações a financiar nos PO têm um contributo mediano para as metas a atingir no setor – o principal contributo proverá da promoção de equipamentos mais eficientes, não financiáveis por apoios comunitários). Deve ainda relevar-se que a diferenciação regional, na maioria dos setores, apenas foi possível de realizar no âmbito das duas primeiras etapas, com base no processo de inquirição. No caso em que inquéritos respondidos não possuíam representatividade regional (NUTS II) adotaram-se outros indicadores, com base em informação estatística oficial regionalizada ou foi assumido o valor médio nacional.
45. Relativamente à capacidade de financiamento do mercado, as dificuldades foram superiores, dada a ausência de histórico consolidado na maioria dos setores (contudo, os intermediários financeiros referenciaram com clareza que não existe qualquer diferenciação na apreciação/apoio aos projetos em função da sua localização, relevando sobretudo da importância da qualidade e viabilidade da intervenção proposta a financiamento). Em alguns casos (EE habitação e EE administração) os valores utilizados, de âmbito nacional, resultaram da interpelação/confrontação de vários *stakeholders* e dos referenciais apontados como de maior razoabilidade face a um contexto histórico, mas de previsível melhoria na situação contextual (financeira). A título de exemplo, refira-se a adoção do referencial associado à habitação. Num primeiro momento, com base no histórico da Iniciativa JESSICA: setor energia, adotou-se como referencial a sua taxa de financiamento (investimento solicitado/financiamento concedido) que foi em termos médios de 36,5%. Contudo, por um lado, dada a ausência de informação complementar sobre as razões que resultaram do "não apoio" (pode ter resultado de outros fatores - projetos não elegíveis, não significando, necessariamente, a presença de uma falha de mercado ou, pelo menos, de uma falha de dimensão diretamente proporcional à taxa de recusa do financiamento) e ao fato de serem projetos com outra escala e dimensão financeira, criando alguma incerteza nos pressupostos desta taxa e da possível comparação com as tipologias/operações a apoiar no âmbito do IF, e por outro lado, dado que nos últimos três anos a taxa "normal" de quebra de financiamento a particulares e à habitação, segundo os *stakeholders* consultados, rondou, em média, os 25% (melhoria significativa no último ano), considerou-se "prudente" para o exercício, adotar como referencial o valor intermédio, incrementado em 25%: 69,7%. Registe-se que os intermediários financeiros consultados, consideram uma boa opção metodológica, num quadro de evolução contextual mais favorável à concessão de crédito às famílias e na ausência/impossibilidade de identificar com rigor as causas que podem estar subjacentes às taxas de recusa de financiamento para escalas de intervenção financeira previsivelmente reduzidas e para uma dimensão tão complexa e de difícil perceção do risco e da qualidade dos projetos a apresentar (independentemente de cada instituição financeira possuir os seus próprios modelos de previsão de incumprimento, que utilizam para decisões de concessão de crédito).
46. No que se refere à etapa "financiamento necessário que o mercado assegura", as opções metodológicas adotadas tiveram em conta a análise à evolução da liquidez e das condições de crédito da economia portuguesa (ver anexo 1.8 "elementos contextuais de resposta à QA1"). No período 2009-2013, observou-se uma forte contração do investimento e consumo, público e privado, decorrente do agravamento das condições de financiamento e dos elevados níveis de endividamento, sobretudo do Estado. Nos últimos dois anos, observa-se uma melhoria, ainda que insuficiente, da capacidade do mercado bancário para responder às necessidades de investimento, sobretudo privado, traduzida em taxas de juro tendencialmente mais

reduzidas (as taxas de juro médias para novos empréstimos, a empresas e às famílias estão a descer, mas continuam a apresentar-se bastante superiores à média da “Zona Euro”). Contudo, no setor público, e de acordo com as projeções do Banco de Portugal, o investimento deverá continuar a ser condicionado pela necessidade de consolidação orçamental (relativa estabilização em 2015 e 2016). No setor privado, é expectável que a recuperação do investimento empresarial beneficie de alguma melhoria, embora ténue, das expectativas de procura por parte das empresas e das condições de financiamento. Neste quadro contextual, foi considerado prudente, pelos diversos *stakeholders*/instituições financeiras, a necessidade de assumir um referencial histórico e confrontar/ponderar com o grau de incerteza associado à manutenção desta evolução recente “positiva” num período alargado (até 2020/2023). Esta ponderação esteve presente, nos diversos exercícios realizados de estimativa.

47. Neste contexto, de múltiplas confrontações e ponderações, considera-se que foram equacionados os elementos que permitiram incorporar uma sensibilidade adicional às estimativas apresentadas, garantindo a sua fiabilidade/reduzindo o seu grau de incerteza.
48. Finalmente, registre-se que as intenções de investimento e as correspondentes estimativas desenvolvidas (opções metodológicas adotadas) foram integrando e assumindo os constrangimentos setoriais e regionais identificados pelos *stakeholders*. As diversas fases da arquitetura dos exercícios e das opções assumidas resultaram desta ponderação/confrontação. Neste âmbito releva, por exemplo, a priorização concedida às ESE nas intervenções de EE a realizar pela administração pública, num contexto de limitações ao endividamento e ausência de *know-how* específico, ou no caso da EE em habitações apenas contemplar edifícios com necessidade de reparação média/grande (importância da integração/complementaridade com medidas de reabilitação - para garantir um aumento de dois níveis no Desempenho Energético, terão de existir/ser executadas medidas ativas e passivas que apenas se justificam/se conseguem realizar em edifícios “antigos”, com problemas estruturais), residenciais com um alojamento (dificuldade em gerar consensos em condomínios/edifícios multifamiliares - nos edifícios com múltiplos alojamentos, existe uma dificuldade acrescida de acordo (unânime) dos condóminos para realizar investimentos), em regime de proprietário (nas frações arrendatárias, nem o senhorio, nem o arrendatário terão capacidade/oportunidade de realizar investimentos).

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

Existem falhas de mercado e/ou investimento insuficiente nas dimensões estruturadoras dos IF propostos, nos domínios da EE e da GEA com maior ou menor expressão setorial ou regional. Nestas dimensões, o montante potencial de investimento situa-se no intervalo 3.508,6 M€-3.701,2 M€ sendo a estimativa de financiamento necessário de 2.606,6 M€-2.953,4 M€. Deste financiamento, estima-se que o mercado apenas consiga assegurar entre 1.694,8 M€ -1.892,9 M€ (cerca de 65%). O *gap* entre a oferta e a procura de financiamento é relevante na generalidade dos PO e das dimensões temáticas, embora possua uma relevância acrescida no POSEUR, sobretudo na gestão eficiente das águas

### Evidências de Resposta

#### *Uma aproximação ao gap de investimento e financiamento: global e setorial...*

*Nas dimensões estruturadoras dos IF, o montante potencial de investimento situa-se no intervalo 3.508,6 M€-3.701,2 M€, sendo a estimativa de financiamento necessário de 2.606,6 M€-2.953,4 M€. Deste financiamento, estima-se que o mercado apenas consiga assegurar entre 1.694,8 M€ -1.892,9 M€ (cerca de 65%)*

49. Conforme explicitado anteriormente, para conhecer a falha de mercado associada ao financiamento (por empréstimos), o *gap* de financiamento foi calculado com base numa estimativa de investimento necessário (procura potencial) e nas necessidades declaradas pelos potenciais destinatários (com as adaptações necessárias, tendo em conta o perfil territorial e as características dos potenciais destinatários) e, no caso, da habitação (particular), através de um racional sustentado em diversas estimativas, sequenciais, associadas a diversos pressupostos-base que enquadram as tipologias de intervenção-alvo no período 2014-2020. Esses exercícios metodológicos são apresentados detalhadamente no volume de anexos (2.6. Fichas Metodológicas para o Cálculo da Falha de Mercado e da Necessidade de Investimento - Setor e NUTS II).
50. Com base nas diversas abordagens metodológicas prosseguidas e dos exercícios de calibração e validação efetuados, conclui-se que o montante potencial de investimento necessário nas seis dimensões-alvo dos IF se

situa no intervalo 3.508,6 M€-3.701,2 M€ maioritariamente associados à EE (cerca de 1.832,6 M€-2.025,2 M€ - 52,2% face a € 1.676 M€ no domínio da GEA).

Quadro 3. Indicadores para o Cálculo da Falha de Mercado e da Necessidade de Investimento por Setor e por NUTS II

Indicador	NUTS Domínio/"Setor"	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	TOTAL
		(M€)							
Estimativa do Nível Potencial de Investimento (M€)	EE - Habitação	182,7-198,6	190,2-206,7	41,6-45,2	55,8-60,6	20,0-21,7	-	-	490,3-532,8
	EE - AP Central/Regional	147,2-159,1	107,6-116,4	180,1-194,8	45,2-48,8	27,6-29,8	21,9-23,7	16,2-17,6	545,8-590,2
	EE - AP Local	142,8-153,8	125,5-135,1	95,9-103,2	37,9-40,8	25,9-27,9	9,9-10,7	23,3-25,1	461,3-496,8
	EE - Empresas	109,7-139,2	87,7-102,0	67,6-85,1	17,4-20,8	13,0-15,2	16,0-17,3	21,0-22,5	332,3-402,2
	EE - Transportes	-	-	-	-	-	2,9-3,2	-	2,9-3,2
	GEA	-	-	-	-	-	-	-	1.676,0
	<b>Total</b>	<b>582,4-650,7</b>	<b>511,0-560,2</b>	<b>385,2-428,3</b>	<b>156,3-171,0</b>	<b>86,5-94,6</b>	<b>50,7-54,9</b>	<b>60,5-65,2</b>	<b>3.508,6-3.701,2</b>
	<b>IF EE</b>	<b>582,4-650,7</b>	<b>511,0-560,2</b>	<b>385,2-428,3</b>	<b>156,3-171,0</b>	<b>86,5-94,6</b>	<b>50,7-54,9</b>	<b>60,5-65,2</b>	<b>1.832,6-2.025,2</b>
	<b>IF GEA</b>	-	-	-	-	-	-	-	1.676,0
Estimativa do Nível de Financiamento Necessário (M€)	EE - Habitação	160,8-174,7	167,4-181,9	36,6-39,8	49,1-53,4	17,6-19,1	-	-	431,5-468,9
	EE - AP Central/Regional	106,7-115,8	78,1-84,7	130,8-141,8	32,9-35,5	20,2-21,7	15,9-17,2	11,9-12,8	396,5-429,5
	EE - AP Local	105,5-114,6	92,9-100,6	71,0-76,9	27,9-30,4	19,1-20,8	7,5-7,9	17,4-18,7	341,4-369,9
	EE - Empresas	85,3-108,3	68,8-80,1	52,1-65,6	16,5-19,8	10,5-11,8	12,5-13,5	16,4-17,5	261,8-316,6
	EE - Transportes	-	-	-	-	-	2,2-2,4	-	2,2-2,4
	GEA	-	-	-	-	-	-	-	1.173,2 - 1.339,1
	<b>Total</b>	<b>458,3-513,4</b>	<b>407,2-447,3</b>	<b>290,5-324,1</b>	<b>126,4-139,1</b>	<b>67,4-73,4</b>	<b>38,1-41,0</b>	<b>45,7-49,0</b>	<b>2.606,6 – 2.953,4</b>
	<b>IF EE</b>	<b>458,3-513,4</b>	<b>407,2-447,3</b>	<b>290,5-324,1</b>	<b>126,4-139,1</b>	<b>67,4-73,4</b>	<b>38,1-41,0</b>	<b>45,7-49,0</b>	<b>1.433,4-1.587,3</b>
	<b>IF GEA</b>	-	-	-	-	-	-	-	1.173,2 - 1.339,1
Estimativa do Financiamento Necessário que o Mercado Assegura (M€)	EE - Habitação	112,1 - 121,8	116,7 - 126,8	25,5 - 27,7	34,2 - 37,2	12,3 - 13,3	-	-	300,8 – 326,8
	EE - AP Central/Regional	74,7-81,1	54,7-59,3	91,6-99,2	23,0-24,9	14,1-15,2	11,1-12,0	8,3-8,9	277,6-300,7
	EE - AP Local	73,8-80,2	65,0-70,4	49,7-53,8	19,6-21,3	13,4-14,6	5,3-5,6	12,2-13,1	239,0-258,9
	EE - Empresas	39,1-46,9	29,7-34,5	22,0-27,8	6,0-7,2	4,5-5,2	5,5-6,0	7,3-7,8	114,1-135,4
	EE - Transportes	-	-	-	-	-	0,7	-	0,7
	GEA	-	-	-	-	-	-	-	762,6 - 870,4
	<b>Total</b>	<b>299,7-330,0</b>	<b>266,1-291,0</b>	<b>188,8-208,5</b>	<b>82,8-90,6</b>	<b>44,3-48,3</b>	<b>22,6-24,3</b>	<b>27,8-29,8</b>	<b>1.694,8 - 1.892,9</b>
	<b>IF EE</b>	<b>299,7-330,0</b>	<b>266,1-291,0</b>	<b>188,8-208,5</b>	<b>82,8-90,6</b>	<b>44,3-48,3</b>	<b>22,6-24,3</b>	<b>27,8-29,8</b>	<b>932,2 - 1.022,5</b>
	<b>IF GEA</b>	-	-	-	-	-	-	-	762,6 - 870,4

Fonte: Equipa de Avaliação (2015)

51. Por outro lado, conforme é possível verificar no volume de anexos, o exercício de cálculo das necessidades de financiamento foi realizado tendo por base o processo de inquirição (que evidenciou a capacidade de disponibilização de capital próprio pelas entidades). No caso da habitação, não existindo esta ferramenta, o valor resultou das entrevistas a diversos *stakeholders*. Conclui-se que o montante potencial de financiamento necessário nas seis dimensões-alvo dos IF situa-se no intervalo 2.606,6 M€-2.953,4 M€, maioritariamente associados à EE (cerca de 1.433,4 M€-1.587,3 M€ - 55% face a 1.173,2 M€-1.339,1 M€ no domínio da GEA).
52. Com base nestas duas variáveis, e assumindo-se a capacidade de financiamento do sistema financeiro num passado recente (financiamento que os diversos promotores conseguiram obter face ao montante solicitado no período 2012-2014), calculou-se a percentagem de financiamento necessário que o mercado consegue assegurar, atingindo-se um valor médio de 65% (cerca de 932,2 M€-1.022,5 M€ na EE e 762,6 M€ - 870,4 M€ na GEA).
53. Uma leitura sistematizada por dimensão-alvo permite evidenciar diferenciações significativas nestas dimensões de análise:
  - Habitação - com base em diversos pressupostos, de modo a cumprir os requisitos de programação, foram efetuados os cálculos associados às necessidades de investimento em edifícios com necessidade de reparação média/grande (com mais de 25 anos), residenciais com um alojamento, em regime de proprietário e com classe energética "C, D, E e F" (fonte: informação estatística disponibilizada pelo INE e ADENE), obtendo-se montantes enquadrados no intervalo 490,3 M€ - 532,8 M€<sup>8</sup>. Posteriormente, através das entrevistas a diversos *stakeholders* e dos contributos da sessão *focus group*, admitiu-se que apenas a componente de investimentos associadas a auditorias/estudos/análises energéticas seria realizada com capitais próprios (o que representa cerca de 12% do custo médio da intervenção),

<sup>8</sup> Em função da não correspondência a uma perceção comum de alguns valores regionalizados, afigura-se importante relevar hipóteses/justificações e/ou opções metodológicas assumidas em algumas etapas do exercício. No caso da Administração Central, com valores de consumo energético superiores no Norte e Centro, comparativamente a Lisboa (fonte: INE), aponta-se como causa possível, a existência de um número significativo de edifícios/equipamentos do Estado (escolas secundárias, tribunais, hospitais, centros de saúde, ...), sedeados na generalidade dos municípios, sendo os mesmos em número muito superior aos que configuram a NUTS II Lisboa (18 municípios). No caso da Habitação, o valor do Alentejo apresenta-se superior ao de Lisboa, em resultado da aplicação de um dos filtros metodológicos, necessários para suprimir os constrangimentos identificados: Edifícios principalmente residenciais com um alojamento, em regime de proprietário (esta realidade tem uma dimensão muito relevante no Alentejo, mas não apresenta uma amplitude significativa em Lisboa).

obtendo-se uma estimativa de financiamento necessário de 431,5 M€ - 468,9 M€. Em função destes valores e considerando que a taxa de financiamento (investimento solicitado/financiamento concedido) deverá situar-se em termos médios nos 69,7% (valor intermédio, incrementado em 25%, das taxas associadas à Iniciativa JESSICA: setor energia: 36,5%, e da taxa “normal” de quebra de financiamento a particulares e à habitação, nos últimos três anos: 25%), estima-se que o mercado consiga assegurar cerca de 300,8 M€ - 326,8 M€;

- Administração Central - Com base no processo de inquirição, numa extrapolação para o universo de entidades do setor institucional das administrações públicas (648) e com base no histórico e na necessidade de cumprir as metas definidas no ECO.AP (fonte: resultados do Estudo “Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) - Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética”, do Exercício de Monitorização do PNAEE e da auscultação realizada junto dos principais *stakeholders*, através das entrevistas semiestruturadas e da sessão *Focus Group* EE), o investimento estimado para o universo potencial total cifra-se no intervalo 545,8 M€ - 590,2 M€. Suportado neste potencial de investimento necessário e deduzindo os investimentos a realizar sem recurso a financiamento (apontados nos inquéritos aos destinatários finais), foi aplicado o valor médio percentual para financiamento que as entidades da administração central pretendem solicitar (73,3%), obtendo-se valores no intervalo 396,5 M€ - 429,5 M€. Em função destes valores e assumindo que a generalidade das intervenções a desenvolver serão sustentadas num modelo ESCO (pressupondo a opção de não onerar a dívida/endividamento público e, conseqüentemente, garantir a participação das ESE e o financiamento desta procura), com base no histórico recente e após a consulta dos principais *stakeholders* sobre a relação com as instituições financeiras para determinados projetos-tipo, nos últimos três anos, estimou-se um valor médio de empréstimos obtidos face aos valores solicitados de 70%. Neste quadro, o mercado poderá assegurar cerca de 277,6 M€ - 300,7 M€ do financiamento necessário;
- Administração Local - Com base no processo de inquirição, assumindo os custos indicativos apontados e os consumos de energia elétrica (iluminação das vias públicas), por município (INE, 2013), conclui-se que o comportamento da procura estará associado aos rácios de consumo (obtenção de poupanças energéticas). Concomitantemente, realizaram-se outros exercícios complementares (ver volume de anexos). Com base nestes exercícios (processo de inquirição, resultados do Estudo “Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) - Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética” e resultados do exercício de monitorização do PNAEE) gerou-se um investimento estimado para o universo potencial total de 461,3 M€ - 496,8 M€. Atendendo a que no exercício de inquirição o valor médio percentual de financiamento apontado foi de 80,4% e deduzindo os investimentos a realizar sem recurso a financiamento (apontados nos inquéritos aos destinatários finais), concluiu-se que as entidades da administração local estimam como necessidade de financiamento um valor entre 341,4 M€ - 369,9 M€. Em função destes valores e assumindo que a generalidade das intervenções a desenvolver serão igualmente sustentadas num modelo ESCO (pressupostos idênticos aos assumidos para a administração central), estimou-se um valor médio de empréstimos obtidos pelas ESE face aos valores solicitados de 70% (fonte: *stakeholders*; ver volume de anexos). Assim, estima-se que o mercado consiga assegurar cerca de 239,0 M€ - 258,9 M€;
- Empresas - Com base nos exercícios sequenciais de estimativa, assumindo diversos pressupostos-base enquadradores – designadamente a informação estatística disponibilizada pelo INE relativa aos potenciais destinatários; os resultados do Estudo “Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) - Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética”; o resultado do processo de inquirição às empresas; e o resultado da auscultação realizada junto dos principais *stakeholders*, através das entrevistas semiestruturadas e da sessão *Focus Group* EE (ver volume de anexos) –, o investimento estimado para o universo potencial total situa-se no intervalo 332,3 M€ - 402,2 M€. Posteriormente, foi aplicado o valor médio percentual para financiamento que as empresas pretendem solicitar para realizar intervenções de EE no período 2014-2020, com base nas respostas geradas no processo de inquirição, obtendo-se uma estimativa de financiamento necessário de 261,8 M€ - 316,6 M€. Com base no financiamento que as empresas conseguiram obter face ao montante solicitado no período 2012-2014 (resultado do inquérito aos destinatários finais), estima-se que o mercado consiga assegurar cerca de 114,1 M€ - 135,4 M€;

- GEA - o montante dos investimentos a realizar no período 2014-2020 foi estimado a partir da identificação das principais intervenções a realizar nos sistemas multimunicipais, de acordo com o processo de inquirição (ver V.2.6. Fichas Metodológicas para o Cálculo da Falha de Mercado e da Necessidade de Investimento (Setor e NUTS II) - quadro 27). Assim, o nível potencial de investimento a considerar no âmbito deste exercício é de 1.676 M€. A aplicação do valor médio percentual para financiamento que as entidades gestoras pretendem solicitar para realizar intervenções no período 2014-2020, com base nas respostas geradas no processo de inquirição, resulta numa estimativa de financiamento necessário entre 1.173,2 M€ - 1.339,1 M€. Considerando o valor relativo de financiamento necessário que o mercado deverá conseguir assegurar no período 2014-2020, de acordo com as instituições financeiras contactadas pela Equipa Técnica, estima-se que o mercado assegure entre os 762,6 M€ - 870,4 M€ (65%).

*Uma aproximação ao gap de investimento e financiamento: regional e por instrumento programático...*

*Em função da natureza das intervenções a apoiar, o POSEUR assume um papel relevante no montante potencial de investimento e de financiamento necessário*

54. Os territórios que representam desafios mais prementes no domínio da EE e da GEA são aqueles onde se localizam os níveis de consumo energético mais elevados e que possuem uma maior densificação de redes de água, o que corresponde às regiões do litoral mais urbanizadas, com maior densidade de atividades industriais, de serviços e equipamentos públicos e de alojamentos. Neste contexto, as Regiões Norte, Centro e Lisboa, concentram valores de investimento superiores (e consequentemente de financiamento necessário, na ausência de diferenciações regionalizadas expressivas no acesso ao sistema financeiro).

Quadro 4. Indicadores para o Cálculo da Falha de Mercado e da Necessidade de Investimento por PO e por PI

Indicador		Estimativa do Nível Potencial de Investimento	Estimativa do Nível de Financiamento Necessário	Estimativa do Financiamento Necessário que o Mercado Assegura	
					PO/PI/Domínio
SEUR	4iii	EE	1.036,1-1.123,0	828,0-898,4	578,4-627,5
	6ii	GEA	1.676	1.173,2 - 1.339,1	762,6 - 870,4
Norte	4b/4c	EE	252,5-293,0	190,8-222,9	112,9-127,1
Centro	4b/4c		213,2-237,1	161,7-180,7	94,7-104,9
Lisboa	4b/4c		163,5-188,3	123,1-142,5	71,7-81,6
Alentejo	4b/4c		55,3-61,6	44,4-50,2	25,6-28,5
Algarve	4b/4c		38,9-43,1	29,6-32,6	17,9-19,8
Açores	4b/4c/4e		28,8-31,2	22,2-23,8	11,5-12,3
Madeira	4b/4c		44,3-47,6	33,8-36,2	19,5-20,9
Total EE				1.832,6-2.025,2	1.433,4-1.587,3
Total GEA			1.676	1.173,2 - 1.339,1	762,6 - 870,4

Fonte: Equipa de Avaliação (2015)

55. O POSEUR representa cerca de 77% do investimento e do financiamento necessário, concentrando os investimentos da GEA e enquadrando, através da PI 4iii, as medidas de apoio à melhoria da EE no setor habitacional/residencial (particular) e na administração central. Neste PO, globalmente, o mercado consegue assegurar cerca de 67% desse financiamento.

*Apesar da existência de uma falha de mercado no que se refere às intervenções dirigidas para a eficiência energética para o transporte público coletivo de passageiros na RAA, não parecem estar reunidas condições para a utilização, pelo menos em exclusivo, de IF para a sua concretização*

56. A leitura regionalizada e focada na PI 4e permite verificar da existência de uma falha de mercado no que se refere às intervenções dirigidas para a EE para o transporte público coletivo de passageiros na RAA, com o *gap* entre a oferta e a procura de financiamento calculado em cerca de 1,5 M€ - 1,7 M€.
57. A aposta no desenvolvimento de sistemas de transportes públicos coletivos de passageiros, com baixa emissão de GEE é um dos principais objetivos da transição para uma economia com baixas emissões de carbono, em concretização das medidas previstas no setor dos transportes no PNAEE e no PNAER, estando alinhada com a diretiva da UE para a utilização crescente de combustíveis limpos.

58. O PO Regional dos Açores é o único PO regional de Portugal que prevê a utilização de IF no âmbito da PI 4e<sup>9</sup>, apresentando, entre outros indicadores de realização, um valor-alvo de 15 veículos de transporte coletivo de passageiros (novos ou reconvertidos) apoiados em 2023, concretizado através da utilização de IF<sup>10</sup>.
59. As intervenções a realizar ao abrigo do POSEUR, em Portugal Continental, dirigidas para a EE para o transporte público coletivo de passageiros (PI 4v), designadamente para a aquisição e conversão de frotas de transportes públicos de passageiros para motorizações que utilizem combustíveis mais limpos e com menor emissão de GEE, serão concretizadas sem a utilização de IF. A mesma tipologia de intervenções a realizar ao abrigo do PO Madeira será igualmente operacionalizada sem a utilização de IF.
60. Nos Açores, os potenciais destinatários desta tipologia de intervenções correspondem a 10 empresas ou consórcios de empresas, a maioria das quais (6) de pequena dimensão (Volume de Negócios inferior a 1 M€). De acordo com o inquérito realizado, estas empresas consideram o subsídio a fundo perdido como a fonte de financiamento com apoio público mais eficaz para promover intervenções para a EE para o transporte público coletivo de passageiros (100% das respostas classificam-na como *muito eficaz*). Por outro lado, também a totalidade de respostas das empresas considera que o subsídio reembolsável não é *nada eficaz* para o mesmo efeito. Complementarmente, releve-se ainda, nas respostas destas empresas ao inquérito, que nenhuma realizará os investimentos previstos para o período 2014-2020<sup>11</sup> caso não obtenham o financiamento total necessário para a sua concretização.
61. Por outro lado, a auscultação realizada junto dos principais *stakeholders* regionais com responsabilidades nesta matéria (AG PO Açores, DREn e DRT), reforça as conclusões referidas no inquérito às empresas. De acordo com estas entidades, o perfil e as características dos potenciais destinatários não permitirão que seja alcançado o indicador inscrito no PO regional com a utilização de IF, ainda que, globalmente, possam ser concretizadas algumas intervenções dirigidas para a EE para o transporte público coletivo de passageiros, designadamente as que foram identificadas nos inquéritos, implementadas pelas quatro maiores empresas/consórcios de empresas a operar na região.
62. Da análise realizada, conclui-se que apenas com a introdução de subvenção não reembolsável (total ou parcial, em condições a definir) será possível alcançar os objetivos e os resultados definidos na PI 4e e, conseqüentemente, o indicador inscrito no PO regional.

## QA02. Qual é a quantificação e o montante estimado de necessidades de investimento/financiamento para fazer face aos problemas de mercado anteriormente identificados?

### Contextualização e Processo Metodológico

63. Atendendo aos resultados obtidos na resposta à QA01, procurou-se avaliar o nível e o âmbito estimado das necessidades de financiamento, por tipo específico de produto financeiro, considerando os problemas de mercado identificados anteriormente. Este exercício teve por objetivo verificar se as dotações para os IF de apoio à EE e à GEA previstas nos FEEL para 2014-2020 são ou não ajustadas à realidade que se espera para esse período, assumindo uma lógica de *forward looking*.
64. A resposta à QA02 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na quantificação das necessidades de financiamento para fazer face ao *gap* de financiamento previsível para o período 2014-2020;
  - Em segundo lugar, na identificação dos montantes de financiamento proposto por PO e por tipo de IF de dívida, averiguando se as dotações indicativas, que consideram a dimensão dos *gaps* identificados, o grau de alavancagem associado a cada IF e as perspetivas de evolução do contexto económico com

<sup>9</sup> Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação.

<sup>10</sup> Quadro 5: Indicadores de realizações comuns e específicos do programa – pág. 225 do PO Regional dos Açores).

<sup>11</sup> Ver o anexo 2.6. Fichas Metodológicas para o Cálculo da Falha de Mercado e da Necessidade de Investimento (Setor e NUTS II) - Cálculo da Falha de Mercado e da Necessidade de Investimento: Empresas de Transportes Coletivos dos Açores (Eficiência Energética).

efeito potencial no financiamento dos potenciais destinatários, são adequadas à necessidade de financiamento que decorre da análise da falha de mercado.

## Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

O cálculo das necessidades de financiamento nos domínios da eficiência energética e da gestão eficiente das águas para fazer face ao *gap* previsível para o período 2014-2020 é superior às verbas inscritas nos oito PO financiadores, em todas as tipologias de IF consideradas na presente avaliação

### Evidências de Resposta

*O montante estimado de necessidades de financiamento é globalmente superior ao inscrito nos Programas Operacionais financiadores*

65. Considerando o *gap* de financiamento identificado e a natureza diversificada das falhas de mercado identificadas, bem como a ambição subjacente à implementação do Portugal 2020 em matéria de aumento da EE e GEA, os constrangimentos específicos detetados e a tendência previsível da evolução da capacidade de financiamento da economia portuguesa, importa implementar um leque alargado de IF que respondam às diferentes necessidades sentidas pelos potenciais destinatários finais para financiar as suas intervenções.
66. O cálculo das necessidades de financiamento global para fazer face ao *gap* previsível para o período 2014-2020 situa-se no intervalo 912,0 M€ -1.033,4 M€ (EE - 501,4 M€-564,7 M€ e GEA - 410,6 M€- 468,7 M€).

Quadro 5. Montante Estimado de Necessidade de Financiamento por Programa Operacional e por Prioridade de Investimento

PO/PI/Domínio			Montante Estimado de Necessidade de Financiamento (M€)
SEUR	4iii	EE	249,6 - 270,9
	6ii	GEA	410,6 - 468,7
Norte	4b/4c	EE	77,9-95,8
Centro	4b/4c		67,0-75,8
Lisboa	4b/4c		51,4-60,9
Alentejo	4b/4c		18,8-21,7
Algarve	4b/4c		11,7-12,8
Açores	4b/4c/4e		10,7-11,5
Madeira	4b/4c		14,3-15,3
Total POSEUR			660,2-739,6
Total PO Regionais			251,8-293,8
Total GEA			410,6 - 468,7
Total EE			501,4-564,7
Total PO Financiadores			912,0-1.033,4

Fonte: Equipa Técnica (2015)

*Os IF previstos nos Programas Operacionais financiadores respondem de forma adequada aos principais problemas detetados*

67. Para responder a esta necessidade de financiamento, propõe-se a utilização de IF vocacionados para promover as diversas tipologias de intervenção no domínio da EE e, ainda, as intervenções no domínio da GEA. Essas diferentes tipologias de intervenção e de beneficiários, com modelos financeiros e dificuldades de financiamento distintas, justificam a mobilização de diversos IF, na medida em que cada um deles, pelas suas características, nomeadamente em termos de alavancagem ou mecanismos de operacionalização, responde de forma mais adequada a essas necessidades. Frequentemente, os IF intervêm de forma complementar, nomeadamente empréstimos e bonificações ou garantias e bonificações, contribuindo essa ação conjunta para superar a falha de mercado identificada no financiamento.
68. Foi já referido anteriormente que a indisponibilidade e o custo do financiamento são vistos como os obstáculos mais relevantes de investimento/financiamento para a implementação de intervenções no período 2014-2020 para as entidades da administração pública e para as entidades gestoras de serviços de água e de saneamento de águas residuais.

69. Respondendo a estas dificuldades, e em matéria de EE, no caso das entidades da administração pública, seja central, regional ou local, cobertos pelo POSEUR e pelos PO regionais, considera-se adequado responder preferencialmente com a disponibilização de linhas de empréstimos às ESE no caso das intervenções de EE, forma muito eficaz para orientar recursos para determinadas intervenções, mas com níveis de alavancagem mais baixos e, complementarmente, quando justificável (em que as ESE sejam o beneficiário direto), com mecanismos de garantia que permitam a estes destinatários melhorar as condições de acesso a financiamento disponibilizado por intermediários financeiros.
70. No caso das entidades gestoras de serviços de água e de saneamento de águas residuais, em matéria de GEA, cobertas pelo POSEUR, tendo em conta a natureza da sua operação, com níveis de proveitos relativamente estáveis/de risco reduzido e os elevados volumes de investimentos necessários, considera-se mais adequada a mobilização de mecanismos de garantia que, pela sua elevada alavancagem, conseguirão assegurar uma melhor resposta a essas necessidades, complementando-os com mecanismos de bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente, que contribuirão para reduzir os custos do financiamento obtido.
71. No caso das empresas, em que a viabilidade económico-financeira da intervenção e a incerteza sobre os resultados do investimento – ou seja, o seu nível de retorno –, se assumem como os potenciais obstáculos mais relevantes para a concretização de intervenções de EE, mecanismos de garantia que permitam reduzir o risco (exceto Grandes Empresas), e assim aceder ao financiamento e, em menor dimensão, de bonificação de juros, que permitam reduzir os custos de financiamento, são consideradas as respostas mais adequadas.
72. Em qualquer caso, a intervenção dos fundos públicos deverá ser focada na garantia de condições de maturidade e custo que incentivem a implementação das intervenções, podendo ser articuladas com bonificações da taxa de juro de empréstimos a conceder e de comissões de garantia prestadas a financiamentos a conceder por intermediários financeiros.

*As dotações iniciais previstas por IF mostram-se genericamente adequadas face às necessidades de financiamento e aos níveis estimados de alavancagem dos IF, devendo ser ajustadas em função da evolução do mercado*

73. As dotações indicativas por IF consideradas nos PO respondem, em termos genéricos, de forma adequada às necessidades de financiamento e aos problemas de acesso ao financiamento dos destinatários finais identificados, particularmente tendo em conta a diferente vocação dos IF para responder a esses diferentes problemas e os respetivos níveis de alavancagem, pelo que poderão ser consideradas como uma base para a intervenção dos IF, devendo ser acompanhada a resposta do mercado aos diferentes IF e efetuados os ajustamentos que se revelem necessários em função da evolução do mercado.
74. Quer no domínio da EE, quer no domínio da GEA, a dotação é considerada adequada, na medida em que o montante alocado não é excessivo face à dimensão da falha detetada e à alavancagem dos diversos instrumentos financeiros calculada na QA7 abaixo, pois nesse caso estaria em causa um dos princípios da mobilização dos IF que é responder à falha de mercado na sua justa dimensão evitando introduzir distorções adicionais no mercado. O programador, face à medição da dimensão da falha de mercado, pode reavaliar as suas dotações afetando mais recursos às áreas onde as falhas são maiores. De qualquer forma, tendo em conta que as falhas são dinâmicas e que se recomenda uma abordagem flexível que permita testar a procura para os produtos, mantendo alguma flexibilidade na reafectação de recursos às áreas onde se registar melhor desempenho, considera-se que as dotações existentes são assim uma base de partida aceitável, pois não são desproporcionadas face às falhas de mercado existentes, sendo passíveis de correção posterior, designadamente entre tipologias de IF.
75. Os casos do Alentejo e dos Açores (no domínio da EE) são aqueles em que as dotações poderão ser mais difíceis de absorver, pois os montantes estimados de necessidade de financiamento e a dotação prevista são muito semelhantes, o que tendo em conta a alavancagem de recursos adicionais por parte dos IF poderá fazer com que não exista procura suficiente.
76. O quadro seguinte refere os tipos de IF que parece adequado serem considerados. Contudo, as combinações podem ser distintas, sendo oferecidos produtos diferenciados enquanto resposta a diferentes necessidades ou a diferentes condições de mercado (por exemplo apenas empréstimos ou empréstimo acrescido de bonificação, caso a evolução do mercado o justifique). Na conjuntura atual, de reduzidas taxas de juro – conforme referido no âmbito da resposta à QA01 – a questão da bonificação pode não assumir uma relevância significativa, mas no horizonte de sete a nove anos poderá fazer sentido, pelo que se considera

prudente a manutenção/ponderação dessa possibilidade. Neste contexto, a questão deve ser objeto de Concurso, deixando aos intermediários a apresentação de soluções de financiamento que consideram adequadas.

Quadro 6. Montante de Financiamento Proposto por Programa Operacional e por Tipo de Instrumento Financeiro de Dívida

Necessidade de financiamento /IF			Montante Estimado de Necessidade de Financiamento	Montante IF			
				Total	Empréstimo ou Equivalente	Garantias ou Equivalente	Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Técnico ou Equivalente
PO/PI/Domínio			(M€)	(€)			
SEUR	4iii	EE	249,6 - 270,9	225.000.000	115.000.000	110.000.000	-
	6ii	GEA	410,6 - 468,7	211.000.000	-	150.000.000	61.000.000
Norte	4b/4c	EE	77,9-95,8	48.973.396	18.365.023	14.692.019	15.916.354
Centro	4b/4c		67,0-75,8	42.000.000	13.666.667	14.666.667	13.666.667
Lisboa	4b/4c		51,4-60,9	19.200.000	6.400.000	6.400.000	6.400.000
Alentejo	4b/4c		18,8-21,7	15.514.031	11.635.524	1.551.403	2.327.104
Algarve	4b/4c		11,7-12,8	4.000.000	1.500.000	1.250.000	1.250.000
Açores	4b/4c/4e		10,7-11,5	8.535.000	2.845.000	2.845.000	2.845.000
Madeira	4b/4c		14,3-15,3	6.592.250	2.000.000	2.000.000	2.592.250
Total GEA			410,6 - 468,7	211.000.000	-	150.000.000	61.000.000
Total EE			501,4-564,7	369.814.677	171.412.214	153.405.089	44.997.374
Total PO financiadores			912,0-1.033,4	580.814.677	171.412.214	303.405.089	105.997.374

Fonte: Equipa de Avaliação (2015)

## II.2. Análise do Valor Acrescentado e Compatibilidade com os Auxílios Estatais

QA03. Qual é o valor acrescentado do IF proposto (em termos quantitativos e qualitativos), comparativamente com o valor acrescentado de outras propostas alternativas?

### Contextualização e Processo Metodológico

77. Determinada a necessidade da aplicação de IF, procurou-se avaliar o seu valor acrescentado, comparando-os com alternativas, como subvenções reembolsáveis e não reembolsáveis. Este exercício teve por objetivo demonstrar, para cada IF, o valor acrescentado em termos de ganhos de eficiência e de eficácia face a instrumentos alternativos para atingir os mesmos objetivos, bem como a correspondente capacidade para incentivar comportamentos desejáveis, reconhecendo que o valor acrescentado de cada IF pode estar associado a aspetos mais quantitativos, como produzir mais resultados (eficácia) ou reduzir os custos da intervenção (eficiência) ou a aspetos mais qualitativos, no que se refere à indução de comportamentos mais adequados e desejáveis por parte dos agentes destinatários da política pública.
78. A resposta à QA03 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na análise dos estudos e exercícios de avaliação com incidência nas temáticas relativas à EE e GEA por via de IF, identificando os fatores de sucesso e/ou estrangulamentos associados à operacionalização e execução dos IF;
  - Em segundo lugar, na medição do valor acrescentado quantitativo e qualitativo dos vários IF de apoio à EE e GEA previstos nos PO financiadores.

## Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

A utilização de IF para promover intervenções nos domínios da eficiência energética e da gestão eficiente das águas é encarada como vantajosa pela capacidade de mobilizar os intermediários financeiros a oferecer produtos numa área onde têm tido pouco interesse, contribuindo ainda para alavancar recursos adicionais significativos que permitem responder de forma mais adequada às avultadas necessidades de investimento que se registam. Adicionalmente, a exigência de retorno associada à utilização dos IF torna-se um exercício mais exigente do que com o apoio a fundo perdido, acabando por ser relevante para induzir uma maior racionalidade nas intervenções

### Evidências de Resposta

*A mobilização de IF tem um potencial de incentivar os intermediários financeiros a darem mais atenção aos domínios da eficiência energética e da gestão eficiente das águas*

79. Os resultados da auscultação dos potenciais beneficiários e destinatários, bem como a avaliação das experiências apresentadas na resposta à QA09, mostram claramente que uma das principais razões para a existência da falha de mercado, pelo menos no domínio da EE, está associada à reduzida apetência ao financiamento de investimentos em EE, muito motivada pela reduzida capacitação específica das instituições financeiras neste domínio. A existência dos IF tem um potencial imediato de aumentar o conhecimento e o interesse das instituições por estas temáticas, levando-as a avaliar o interesse de desenvolver este segmento nas suas carteiras de atividades, contribuindo assim para uma sensibilização e alerta que poderá resultar na conceção e disponibilização de soluções de financiamento específicas.
80. A auscultação em concreto dos intermediários financeiros e outros atores chave revela que, existindo os IF previstos no domínio da EE e no domínio da GEA, existirá disponibilidade para a oferta de produtos de financiamento em parceria com as autoridades públicas nestas temáticas, sendo assim materializada uma das principais vantagens da existência de IF, que é a capacidade de mobilizar a oferta de soluções de financiamento anteriormente não disponíveis no mercado.
81. Um dos produtos financiamento tipo que pode ser explorado é o instrumento imediatamente disponível ("*off the shelf*"), elaborado pela Comissão Europeia, o "empréstimo de renovação" (*Renovation Loan*) que pretende ser um modelo de empréstimo de partilha de riscos. Será disponibilizado para qualquer tipo de construção (empréstimos até 75.000 € a serem executados por um período máximo de 20 anos), cobrindo a substituição e montagem de sistemas de aquecimento, *upgrades* de isolamento e as substituições de janelas, portas de entrada e telhados. Parte do empréstimo será atribuído a assistência técnica (estudos/auditorias energéticas). Este empréstimo visa combinar 85% de financiamento público e 15% de recursos privados (em condições de mercado) para o financiamento de medidas de EE ou renováveis em condições preferenciais. As principais vantagens para o proprietário centram-se no acesso ao financiamento em condições preferenciais (taxa de juros e garantias reduzidas). A vantagem da mobilização de um instrumento deste tipo prende-se com as menores exigências regulamentares para os instrumentos "*off the shelf*", mas tem como contrapartida a adequabilidade a necessidades específicas. Nesse sentido, deve ser posto em confronto servindo de referencial às propostas de IF que os intermediários financeiros nacionais apresentem para mobilização dos recursos dos FEEL.

*Os IF são vistos pelos potenciais destinatários como apresentando um valor acrescentado elevado associado a questões que constituem importantes obstáculos ao investimento em eficiência energética e em gestão eficiente das águas*

82. A generalidade dos potenciais destinatários reconhece, nas respostas aos inquéritos efetuados, um valor acrescentado muito elevado associado à mobilização de IF em temas como o custo do financiamento (75,9%), os outros custos ou comissões do financiamento (59,5%) e as condições e períodos de carência (53,3%).
83. Uma leitura por tipologia de potencial destinatário permite destacar algumas diferenças nas várias dimensões abordadas, destacando-se, no custo do financiamento, as entidades da administração pública local (79,4%), nos outros custos ou comissões do financiamento, as empresas (76,4%) e, nas condições e períodos de carência, as entidades gestoras de serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais (66,8%).

84. Podem colocar-se restrições à mobilização de IF por parte de algumas entidades públicas, em particular no quadro da temática GEA face aos limites ao endividamento por parte destas entidades. Nesses casos, materializando-se a vantagem dos IF de responder ao problema de custo e disponibilidade do financiamento, os mesmos não superam a limitação administrativa e quantitativa de endividamento do destinatário. Nestas situações, só mesmo a utilização de subvenções não reembolsáveis permite responder às necessidades de investimento, se bem que com implicações em termos de menores alavancagens de recursos.
85. Os IF têm assim um valor acrescentado relevante, por permitirem superar aqueles que são considerados como os principais obstáculos à capacidade do mercado dar resposta às necessidades de investimento nestas temáticas.

*Os IF apresentam um potencial significativo de alavancagem de recursos adicionais dos intermediários financeiros nos domínios da eficiência energética e da gestão eficiente das águas, mas não parecem alterar a capacidade de mobilização de recursos adicionais dos destinatários finais. De qualquer forma, a mobilização de recursos adicionais resulta numa redução da intensidade de subsídio*

86. Os contactos com os intermediários financeiros revelam a disponibilidade para mobilizar recursos em parceria com as autoridades públicas para oferecer produtos de financiamento a intervenções no domínio da EE e da GEA, o que contribui para um potencial de alavancagem dos instrumentos do tipo empréstimo. Por outro lado, estes atores reconhecem a questão do risco como um fator limitativo e as garantias como uma resposta adequada, pelo que este instrumento revela também um potencial forte de alavancagem de recursos privados.
87. O nível de alavancagem, abordado na QA07, será diverso em função da relevância dada a cada um dos modelos potenciais de operacionalização de IF, pois os mesmos apresentam níveis de alavancagem distintos. A operacionalização dos IF deverá arbitrar assim entre o nível de alavancagem e a capacidade de oferecer soluções de financiamento mais adequadas às necessidades existentes, ainda que com menor alavancagem. De qualquer forma, os valores apresentados na resposta à QA7 revelam que a mobilização de IF trará sempre um valor acrescentado quantitativo significativo face a tipologias de apoios de subvenção decorrente da sua capacidade de alavancagem de recursos adicionais dos intermediários financeiros. Na análise efetuada, não se detetou uma diferença significativa por parte dos IF face a formas de apoio de subvenção em termos de capacidade de mobilização de recursos adicionais dos destinatários finais, pelo que esta dimensão não representa um significativo valor acrescentado em termos quantitativos. De qualquer forma, só a capacidade de alavancar recursos adicionais dos intermediários financeiros conduz a uma redução da intensidade de subsídio dos IF face a mecanismos de subvenção. O potencial de reciclagem de fundos dos IF previstos de garantia e empréstimo é claramente superior ao do de mecanismos de subvenção não reembolsável. O IF garantia, face à maturidade típica e níveis de imobilização de fundo, é aquele que tem maior potencial de reciclagem. O mecanismo empréstimo não se distingue em termos de potencial de reciclagem de fundos do mecanismo de subvenção reembolsável.

*Da análise desenvolvida, resultam dúvidas sobre o valor acrescentado de mobilizar IF para responder à falha de mercado ao nível do investimento em eficiência energética para o transporte público coletivo de passageiros na RAA*

88. Como referido na resposta à QA01, apesar da existência de uma falha de mercado no que se refere às intervenções dirigidas para a eficiência energética para o transporte público coletivo de passageiros na RAA, da análise desenvolvida há dúvidas sobre a mais-valia da mobilização de IF para responder, pelo menos em exclusivo, a esta falha. Por um lado, a resposta a esta falha de mercado noutras regiões está a ser prosseguida sem a utilização de IF, nomeadamente por via de subsídios não reembolsáveis, o que pode gerar um tratamento desigual nesta região para o qual não parece haver justificação.
89. Por outro lado, os potenciais destinatários desta tipologia de intervenções nos Açores revelam considerar o subsídio a fundo perdido como a fonte de financiamento com apoio público mais eficaz considerando que o subsídio reembolsável não é *nada eficaz* para promover intervenções para a EE para o transporte público coletivo de passageiros. Complementarmente, como já referido, releva-se ainda, nas respostas dos potenciais destinatários ao inquérito, que nenhuma realizará os investimentos previstos para o período 2014-2020 caso não obtenham o financiamento total necessário para a sua concretização. Também os *stakeholders* regionais auscultados consideram que o perfil e as características dos potenciais destinatários não permitirão

que seja alcançado o indicador inscrito no PO regional com a utilização de IF, ainda que, globalmente, possam ser concretizadas algumas intervenções dirigidas para a EE para o transporte público coletivo de passageiros, designadamente as que foram identificadas nos inquéritos, implementadas pelas quatro maiores empresas/consórcios de empresas a operar na região.

90. Da análise realizada, conclui-se que apenas com a introdução de subvenção não reembolsável (total ou parcial, em condições a definir) será possível alcançar os objetivos e os resultados definidos na PI 4e e, consequentemente, o indicador inscrito no PO regional.

#### QA04. Existe coerência do IF proposto com outras formas de intervenção pública (inclusive de subvenções e de intervenções de outros níveis estratégicos)?

##### Contextualização e Processo Metodológico

91. Procurou-se analisar a coerência entre a utilização dos IF e outras intervenções públicas, nomeadamente de natureza legislativa ou regulamentar ou outros mecanismos de apoio financeiro público, como subsídios ou outros IF. Este exercício teve por objetivo identificar o conjunto das intervenções públicas que prosseguem os objetivos prosseguidos pelos IF e as eventuais situações de sobreposição ou conflito não desejáveis. Considerando a natureza da temática em avaliação, privilegiou-se a análise do quadro regulamentar e operacional das intervenções de política pública que atuam no segmento dos domínios apoiados pelos IF.
92. A resposta à QA04 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
- Em primeiro lugar, na identificação e na análise dos diversos instrumentos de política pública que atuam no segmento dos IF de apoio à EE e à GEA;
  - Em segundo lugar, na identificação de sinergias e complementaridades entre diversos instrumentos e na verificação da existência de conflitos e sobreposições entre as intervenções de política pública.

##### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

As formas de intervenção pública inseridas e não inseridas nos FEEL direcionadas para a promoção da eficiência energética apresentam sinergias e complementaridades com os IF, não se observando sobreposições ou situações de potencial incompatibilidade entre as intervenções de política pública. Estes fundos adicionais devem ter um papel complementar no apoio a projetos em áreas não abrangidas pelo Portugal 2020, procurando responder a dimensões não cobertas pelos fundos comunitários. No caso da gestão eficiente das águas, e sendo as tipologias de intervenção definidas para o período 2014-2020 complementares nos objetivos que pretendem alcançar com as intervenções prioritárias, não se identifica nenhuma sobreposição entre os IF previstos e os incentivos não reembolsáveis

##### Evidências de Resposta

*As formas de intervenção nacionais não inseridas nos FEEL direcionadas para a promoção da eficiência energética apresentam sinergias e complementaridades com os IF, não se observando situações de potencial conflito ou de sobreposição. Estes fundos adicionais devem ter um papel complementar no apoio a projetos em áreas não abrangidas pelo Portugal 2020, procurando responder a dimensões não cobertas pelos fundos comunitários.*

93. Existem presentemente em Portugal várias formas de intervenção pública não inseridas nos FEEL direcionadas para a promoção da EE nos vários setores alavanca objeto da presente avaliação, designadamente:
- O Fundo de Eficiência Energética (FEE), previsto no Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de maio, constituindo o IF do PNAEE. Através deste fundo e mediante abertura de avisos, é possível apoiar projetos tecnológicos nos setores da "Indústria", "Transportes e Mobilidade", "Estado" e "Residencial e Serviços" ou ações transversais que induzam a EE nas áreas dos comportamentos, fiscalidade, incentivos e financiamentos;
  - O Plano de Promoção da Eficiência no Consumo (PPEC), criado em 2007 pela ERSE no âmbito do Regulamento Tarifário. O PPEC de energia elétrica tem como objetivo promover medidas que visem

- melhorar a eficiência no consumo de energia elétrica, através de ações empreendidas pelos comercializadores de energia elétrica, operadores das redes de transporte e de distribuição de energia, associações e entidades de promoção e defesa dos interesses dos consumidores de energia elétrica, associações empresariais, associações municipais, agências de energia e instituições de ensino superior e centros de investigação, sendo destinadas aos consumidores dos diferentes segmentos de mercado;
- O Fundo de Apoio à Inovação (FAI), criado em dezembro de 2008 pelo Ministério da Economia e da Inovação (MEI), sendo instituído junto ADENE. O FAI apoia intervenções de inovação e desenvolvimento tecnológico e de demonstração tecnológica nas áreas das energias renováveis, bem como projetos de investimento em energias renováveis e EE, estimulando parcerias entre empresas portuguesas e o sistema científico e tecnológico nacional. É deste modo, um instrumento de política pública de suporte à execução dos objetivos da estratégia de energia de Portugal;
  - O Fundo Português de Carbono (FPC), criado em 2006, pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT), sendo a sua implementação presentemente de responsabilidade da APA, IP. O FPC tem como objetivo central contribuir para o cumprimento das metas a que o Estado Português se comprometeu ao ratificar o Protocolo de Quioto, bem como compromissos em matéria de políticas para as alterações climáticas, com uma dimensão relevante no domínio da EE;
  - O Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), criado pelo Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de janeiro, e gerido pela Direção Geral de Tesouro e Finanças. O FRCP tem como objetivo central financiar a reabilitação e conservação de imóveis do Estado, englobando a dimensão, nesse processo, da EE;
  - O ProEnergia, criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 5/2010/A, de 23 de fevereiro (Açores). O Programa, tendo como âmbito territorial a RAA, tem por objetivo incentivar a produção de energia elétrica e calorífica, essencialmente destinada ao autoconsumo, por parte das famílias, das empresas, das cooperativas, das associações sem fins lucrativos e das IPSS.
94. Alguns destes incentivos promotores do aumento da EE apresentam uma natureza diferente da que está subjacente aos IF dirigidos às várias tipologias de destinatários a apoiar no âmbito dos PO financiadores do Portugal 2020. São os casos do FPC, do FRCP ou do ProEnergia:
- O FPC, centrando-se no contributo para o cumprimento das metas a que o Estado Português se comprometeu ao ratificar o Protocolo de Quioto, bem como compromissos em matéria de políticas para as alterações climáticas, apresenta uma dimensão de maior amplitude do que a contemplada nos IF do Portugal 2020 no domínio da EE, existindo algumas sinergias que decorrem da possibilidade dessas intervenções, no âmbito das várias Linhas de Ação contempladas, considerarem ações concretas promotoras da EE (designadamente de mobilidade elétrica);
  - O FRCP, centrando-se na reabilitação e conservação de imóveis do Estado, apresenta, também, uma dimensão de maior amplitude do que a contemplada nos IF do Portugal 2020 no domínio da EE, neste caso na PI 4iii (administração central), existindo algumas sinergias que decorrem da possibilidade dessas intervenções de recuperação, de reconstrução, de reabilitação e de conservação considerarem medidas concretas de EE;
  - O ProEnergia, centrando-se no incentivo à produção de energia elétrica e calorífica, essencialmente destinada ao autoconsumo apresenta, igualmente, uma dimensão de maior amplitude do que a contemplada nos IF do Portugal 2020 no domínio da EE, no caso das PI 4b, 4e e 4iii (habitação, no caso desta última PI), existindo algumas sinergias que decorrem da possibilidade das intervenções apoiadas contribuírem para a promoção da EE;
95. Por outro lado, alguns destes incentivos promotores do aumento da EE são sobretudo de essência não reembolsável, sendo complementares e não sobrepostos. São os casos do FEE, do PPEC, do FAI, do FPC e do ProEnergia:
- O FEE, apoiando intervenções focadas nos programas e nas medidas previstas no PNAEE e identificadas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de maio, encontra forte complementaridade com os IF do Portugal 2020 no domínio da EE no âmbito das PI 4b, 4c, 4e e 4iii, dirigidas para todas as tipologias de potenciais destinatários apoiados pelos IF;

- O PPEC, pela transversalidade dos seus apoios, identificados na Portaria n.º 26/2013, de 24 de janeiro, encontra forte articulação e complementaridade com os IF do Portugal 2020 no domínio da EE no âmbito das PI 4b e 4iii (no que se refere às medidas tangíveis – nos setores-alavanca da indústria, agricultura, comércio e serviços e residência) e das PI 4b, 4c, 4e e 4iii (no que se refere às medidas intangíveis, dirigidas para todas as tipologias de potenciais destinatários apoiados pelos IF);
  - O FAI, pelas intervenções que apoia, designadamente ao abrigo da alínea c) do artigo 3.º do Despacho n.º 5727/2013 (projetos de investimento que visem o aumento da EE), encontra forte articulação e complementaridade com os IF do Portugal 2020 no domínio da EE no âmbito de todas as PI dirigidas para as empresas e para as entidades da administração pública (4b, 4c, 4e e 4iii);
  - O FPC encontra complementaridade com os IF do Portugal 2020 no domínio da EE no âmbito da PI 4e;
  - O ProEnergia, pelas intervenções que apoia, designadamente ao abrigo do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 5/2010/A, encontra complementaridade com os IF do Portugal 2020 no domínio da EE no âmbito das PI 4b, 4e e 4iii, dirigidas para as PME, cooperativas, IPSS e associações sem fins lucrativos e pessoas singulares ou condomínios.
96. Em síntese, no quadro global da leitura efetuada às várias formas de intervenção pública não inseridas nos FEEI direcionadas para a promoção da EE nos vários setores alavanca objeto da presente avaliação, os IF poderão, no limite, afirmar-se como instrumentos complementares a esses incentivos, mas não como sobrepostos ou incompatíveis.
97. Existem igualmente outras formas de intervenção pública não inseridas nos FEEI que podem, indiretamente, contribuir para o incremento da EE, designadamente, no caso das empresas, os investimentos em equipamentos para I&D (ao abrigo do SIFIDE<sup>12</sup>), o apoio ao investimento produtivo (ao abrigo dos Benefícios Fiscais Contratuais ao Investimento Produtivo<sup>13</sup> e o apoio ao investimento (no âmbito do RFAI<sup>14</sup>). Tratam-se, como referido, de sistemas de apoio de natureza diferente da que está subjacente aos IF dirigidos às empresas no âmbito da presente avaliação e que só colateralmente poderão corresponder a intervenções que contribuam para o aumento da EE, nunca podendo ser sobrepostos ou incompatíveis.

*Não são identificadas sobreposições entre os IF previstos no domínio da eficiência energética com outras formas de intervenção de âmbito nacional inseridas nos FEEI*

98. O apoio às empresas para a promoção de intervenções que visam o aumento da EE, através dos sete PO regionais financiadores, é prosseguido em exclusivo através de IF, com a exceção dos apoios relativos às auditorias energéticas.
99. No Portugal 2020, no quadro FEDER, encontra-se previsto um sistema de incentivos às empresas que abrange três grandes tipologias de investimento: i) a inovação empresarial e o empreendedorismo; ii) a qualificação e a internacionalização das PME; iii) a investigação e o desenvolvimento tecnológico. Na primeira tipologia de investimentos, estão previstos incentivos de natureza reembolsável, enquanto nas restantes prevêem-se incentivos sobretudo não reembolsáveis.
100. Os IF direcionados para a EE que são dirigidos às empresas apresentam um caráter muito específico comparativamente às restantes formas de intervenção pública no que se refere às grandes tipologias de investimento anteriormente referidas, incluindo naturalmente os IF específicos para as PME, de dívida e de

<sup>12</sup> O SIFIDE II é um sistema de incentivos fiscais à I&D empresarial, que permite deduções à coleta, em determinadas condições, das despesas com I&D (investimentos em equipamentos para I&D, custos com a gestão destas atividades, etc.) nas seguintes percentagens: 32,5% das despesas realizadas no exercício; 50% do acréscimo das despesas do exercício relativamente à média dos 2 exercícios anteriores, até ao limite de 1.500.000€; a percentagem de 32,5% é majorada em 15% no caso de PME que não beneficiem da taxa incremental de 50% por não terem ainda completado dois exercícios de atividade.

<sup>13</sup> Os Benefícios Fiscais Contratuais ao Investimento Produtivo são aplicáveis a projetos de investimento de valor igual ou superior a 3.000.000€ relevantes para o desenvolvimento dos setores considerados de interesse estratégico para a economia nacional e para a redução das assimetrias regionais, que induzam a criação de postos de trabalho e que contribuam para impulsionar a inovação tecnológica e a investigação científica nacional. Permitem um crédito entre 10% e 20% da coleta de IRC e a concessão de isenções ou reduções de IMT, IML e Imposto do Selo.

<sup>14</sup> O RFAI é um regime fiscal de apoio ao investimento através do qual se concedem os seguintes benefícios: dedução à coleta de 20% do investimento relevante (em imobilizado corpóreo e incorpóreo) para investimentos até 5.000.000€; dedução à coleta de 10% do investimento relevante (em imobilizado corpóreo e incorpóreo) para investimentos superiores a 5.000.000€.

capitalização, inscritos nos vários PO, ainda que algumas das intervenções que serão apoiadas nestas tipologias possam, indiretamente, contribuir para o incremento da EE.

101. Deste modo, não se identifica nenhuma sobreposição entre os IF previstos para as empresas nas tipologias de investimento referidas e aqueles direcionados especificamente para a EE e que constituem o objeto de avaliação.
102. Relativamente ao apoio à administração pública para a promoção de intervenções que visam o aumento da EE, este processa-se através dos sete PO regionais financiadores (administração local) e do POSEUR (administração central), sendo prosseguido através de uma modelação que inclui os IF e os subsídios reembolsáveis (e a possibilidade dos investimentos serem realizados pelas entidades ou recorrendo às ESE). No caso do POSEUR, se os investimentos forem realizados pelas entidades da administração central, tratam-se de subsídios reembolsáveis e se realizados com recurso às ESE, serão através de IF. As auditorias energéticas e outros estudos necessários para a concretização dos investimentos serão financiados através de subsídios não reembolsáveis.
103. Os IF direcionados para a EE que são dirigidos à administração pública apresentam um caráter muito específico comparativamente às restantes formas de intervenção pública no que se refere às tradicionais tipologias de investimento destas entidades, sendo o perímetro de apoio perfeitamente balizado nos PO em causa. Contudo, algumas das intervenções que serão apoiadas noutras tipologias (por exemplo, na reabilitação urbana) podem, direta e/ou indiretamente, contribuir para o incremento da EE (apoio a componentes específicas). Não obstante, as autoridades nacionais, definiram com clareza o perímetro que limita os apoios em EE, num e noutro caso (IF), não se identificando nenhuma incompatibilidade estratégica e operativa entre os IF previstos para a EE nas tipologias de investimento em causa e aqueles direcionados para apoio no âmbito do IF renovação urbana.
104. Não obstante, em função do quadro de instrumentos disponíveis e da tipologia de intervenções-alvo de apoio, é fundamental promover a articulação entre o IF da Energia (eficiência energética do edificado) e os instrumentos financeiros que visam a regeneração urbana (IFFRU). Num contexto de grande complexidade e dificuldade em estabelecer distinções claras/objetivas entre operações no edificado associadas à melhoria da eficiência energética e as focadas na reabilitação ou regeneração do mesmo, e dado que segundo a opinião da equipa de avaliação (corroborada pelos *stakeholders*) não é benéfico nem desejável "obrigar" os destinatários a desagregar/isolar operações, de modo a candidatar/adequar as componentes-alvo às fontes de financiamento disponíveis (distintas) ou mesmo arbitrar fontes em função da operação em causa, poderá equacionar-se um modelo que permita integrar os fundos de fundos associados às duas dimensões, permitindo/estimulando que sejam os próprios intermediários financeiros a propor/criar uma oferta de produtos que as articulem e promovam esta virtuosa abordagem integrada (logicamente clarificando e descrevendo com rigor, as categorias de despesa respeitantes às duas áreas de intervenção). Registe-se que foram recentemente publicadas (julho de 2015), a RCM n.º 52-A/2015, que determina o quadro de funcionamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas e a RCM n.º 57/2015, que estabelece o Instrumento Financeiro para a Energia no âmbito do Portugal 2020, embora nenhuma defina a sua forma de articulação.

*Durante o período 2014-2020, as entidades gestoras de serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais apenas poderão aceder aos IF inscritos no POSEUR para implementar intervenções apoiadas por financiamento comunitário direcionadas para a gestão eficiente das águas*

105. O apoio a entidades gestoras de serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais encontra-se previsto no POSEUR, abrangendo duas grandes tipologias de investimento: i) otimização e gestão eficiente dos recursos e infraestruturas existentes - abastecimento de água; ii) otimização e gestão eficiente dos recursos e infraestruturas existentes - saneamento de águas residuais. Em ambas as tipologias de investimento, estão previstos incentivos de natureza reembolsável (GEA) e não reembolsável (fechos de sistemas, com vista à otimização da utilização da capacidade instalada e da adesão ao serviço).
106. Neste contexto, a análise da coerência dos IF com outras formas de intervenção pública circunscreve-se aos instrumentos de apoio para as intervenções direcionadas para o fecho de sistemas consagrados no POSEUR designadamente no OE2 da PI 6ii.
107. A estratégia de atuação do setor do ciclo urbano da água (abastecimento de água e saneamento de águas residuais) foi definida pelo PENSAAR 2020, a qual foi vertida para o OE2 da PI 6ii. Este documento de política

pública identificou dois tipos de instrumentos de subsídio por parte dos fundos comunitários, designadamente o subsídio direto ao investimento (*capex*) e a oferta de condições de financiamento/endividamento mais favoráveis que as existentes no mercado. O primeiro tipo, utilizado nos períodos de apoio comunitário anteriores, foi direcionado para intervenções prioritárias. O segundo instrumento, respondendo ao novo paradigma de investimentos, mais centrados na otimização da gestão, incluindo ganhos de eficiência, visa ter um efeito mais abrangente, beneficiando um maior número de promotores, incentivando-os a melhorar o seu desempenho, através de condições de financiamento mais favoráveis e mais acesso a endividamento.

108. Considerando o pano de fundo referido, as entidades gestoras de serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais apenas poderão aceder aos IF inscritos no POSEUR para implementar intervenções apoiadas por financiamento comunitário direcionadas para a GEA durante o período 2014-2020.
109. Deste modo, e sendo as tipologias de intervenção definidas para o período 2014-2020 complementares nos objetivos que pretendem alcançar, não se identifica nenhuma sobreposição entre os IF previstos e os incentivos não reembolsáveis.

**QA05. Com a intervenção delineada podem estar subjacentes auxílios de estado? Em caso afirmativo: (a) está acautelada a proporcionalidade entre os benefícios que serão alcançados com a intervenção e as distorções que a mesma irá introduzir no mercado? (b) está acautelada a proporcionalidade entre a intervenção que está a ser proposta e a falha de mercado que se pretende colmatar com essa intervenção? (c) está a intervenção limitada ao mínimo necessário para garantir a atração do financiamento, pelo mercado, a níveis suficientes para responder às necessidades de investimento a níveis identificados na avaliação da existência de falha de mercado?**

#### Contextualização e Processo Metodológico

110. Procurou-se verificar em que medida os IF previstos estão conforme com as regras de auxílios de estado, a partir dos resultados da avaliação efetuada nas QA anteriores, sendo que esta conformidade depende, em grande medida, do modelo de operacionalização do IF. Este exercício teve por objetivo verificar se os IF mobilizados pelos PO financiadores, considerando a análise já desenvolvida no âmbito da presente avaliação, estão de acordo com os princípios que tornam possível a sua utilização, seguidamente identificados.
111. A resposta à QA05 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na análise do quadro regulamentar previsto para a operacionalização dos IF no âmbito do Portugal 2020 com as regras de Auxílios de Estado, no sentido de identificar as situações passíveis de serem não conformes com aquelas regras;
  - Em segundo lugar, na avaliação do cumprimento dos princípios que tornam possível a utilização do IF referindo.

#### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

Os IF direcionados para a eficiência energética e gestão eficiente das águas nos domínios em que tal é relevante, embora possam constituir auxílios de estado, são passíveis de serem utilizados, na medida em que respeitam os princípios estabelecidos e correspondem, na sua generalidade, às situações contempladas nas derrogações por se tratarem de auxílios concedidos ao abrigo do regime de *minimis* ou corresponderem a tipologias abrangidas por uma isenção de categoria

#### Evidências de Resposta

*Os IF direcionados para o aumento da eficiência energética e gestão eficiente das águas constituem potencialmente auxílios de estado*

112. Embora os IF não constituam subsídios não reembolsáveis, pode existir nestes instrumentos um problema de compatibilidade com as regras comunitárias em matéria de auxílios estatais. De facto, de acordo com o n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, "*salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado*

*interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os estados-membros, os auxílios concedidos pelos estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções".*

113. Neste sentido, alguns dos IF previstos no âmbito do Portugal 2020 para o apoio a intervenções de EE e GEA podem ser abrangidos pelas regras em questão (concretamente, as bonificações de juros e as garantias), pelo que importa ter em conta em que medida os IF previstos estão conformes com as regras de auxílios de estado. Esta conformidade depende, em grande medida, do modo como o instrumento é operacionalizado.

***Sendo auxílios de estado, os IF para a eficiência energética e para a gestão eficiente das águas encontram-se nas situações em que podem ser mobilizados***

114. Sendo abrangidos pelo n.º 1 do artigo 107.º do TFUE (isto é, sendo auxílios estatais), tal não impede a sua utilização no âmbito do Portugal 2020. Para poderem ser mobilizados, é necessário que os IF obedeçam aos seguintes princípios:

- Contribuam para um objetivo bem definido de interesse comum da União, o que significa, na prática, um objetivo atualmente prioritário;
- Que os IF sejam necessários para atingir esse objetivo, ou seja, que o objetivo não seria atingível sem a utilização do IF – a avaliação desta necessidade assenta, para a Comissão, na análise da existência ou não de falhas de mercado e de uma situação de suboptimalidade no investimento privado, situação que já foi demonstrada na resposta à QA01;
- Os IF sejam apropriados para atingir o objetivo em causa e não possam ser distorcidos para atingir outros fins;
- Os IF tenham um efeito de incentivo, o que pressupõe que devem ser geradores de uma mais-valia, ou seja, que levam os agentes económicos a fazerem o que não fariam na sua ausência, ou a fazerem mais ou melhor (por exemplo, a mobilizarem recursos financeiros próprios para os investimentos em causa, os quais, de outro modo, teriam outra aplicação ou seriam aplicados nesses investimentos em menor escala);
- Exista uma proporcionalidade entre o benefício que o agente privado retira da intervenção estatal e o resultado dessa intervenção para a sociedade;
- Sejam minimizados os efeitos de distorção de concorrência, o que pressupõe que o benefício da medida para o agente privado deve ser igual à sua desvantagem competitiva, destinando-se apenas a eliminá-la;
- Os IF sejam transparentes.

115. Considerando os princípios anteriores, a análise desenvolvida no âmbito da presente avaliação permite constatar que, ainda que possam ser auxílios de estado, os IF mobilizados no Portugal 2020 direcionados para o aumento da EE e da GEA encontram-se nas condições previstas.

116. Em primeiro lugar, a utilização prevista para os IF está alinhada com os objetivos dos FEEL. O objetivo da mobilização do IF é apoiar o acesso das empresas ao financiamento para desenvolverem intervenções enquadradas num dos objetivos da Estratégia Europa 2020, associado ao crescimento sustentável. Adicionalmente, a mobilização de IF respeitará com rigor o Acordo de Parceria entre Portugal e a Comissão, os PO relevantes e os termos definidos pelas autoridades de gestão portuguesas no que se refere às atividades, fundos atribuídos, duração, âmbito e termos dos programas, critérios de elegibilidade para os beneficiários finais, bem como aos critérios de elegibilidade e seleção para os intermediários financeiros participantes.

117. Quanto à questão do acautelamento da proporcionalidade entre os benefícios que serão alcançados com a intervenção e as distorções que a mesma irá introduzir no mercado, cabe realçar que as distorções serão minimizadas, por duas vias:

- Por um lado, uma boa parte dos auxílios a atribuir enquadram-se na regra dos auxílios de *minimis*;
- Por outro lado, para outros auxílios serão utilizadas as isenções por categoria, sendo em cada caso os auxílios reduzidos ao mínimo necessário para atingir os fins em vista. Para além de tal critério permitir minimizar as distorções de concorrência, proporciona economia de recursos e força à racionalização das decisões das empresas. Importa acrescentar que a mobilização dos IF é feita em parceria com

agentes privados, cujo interesse é o de maximizar os lucros, obrigando assim as empresas a essa racionalidade económico/financeira na tomada de decisões.

118. No que respeita ao acautelamento da proporcionalidade entre a intervenção que está a ser proposta e a falha de mercado que se pretende colmatar com essa intervenção, o nível de auxílio é fixado, em cada caso, em função da magnitude da falha de mercado, sem proporcionar benefícios suplementares ao beneficiário. Pretende-se incrementar a racionalidade na tomada de decisões, para promover a eficiência e a competitividade e levar as empresas a dispensarem qualquer intervenção pública no futuro. Visa-se igualmente reduzir progressivamente as falhas de mercado na economia, de modo a que o mercado possa vir a funcionar eficientemente com intervenção mínima do Estado. Pretende-se também (*last but not the least*), economizar recursos públicos.
119. No que concerne à questão de saber se está a intervenção limitada ao mínimo necessário para garantir a atração do financiamento, pelo mercado, a níveis suficientes para responder às necessidades de investimento a níveis identificados na avaliação da existência de falha de mercado, a resposta é positiva. De facto, como já foi referido, a mobilização dos IF é feita em parceria com agentes privados. Tal permite a alavancagem de recursos privados e a disponibilização de novos produtos de financiamento. A análise da alavancagem permitiu verificar que a mobilização de IF tem um efeito de incentivo relevante, contribuindo para estimular a resposta das forças do mercado às insuficiências de mercado identificadas. Tendo em conta que a mobilização de IF é feita em parceria com agentes privados, cujo interesse é maximizar os lucros, os IF serão canalizados para empresas viáveis e eficientes. Tal permite que a intervenção seja limitada ao mínimo e a mobilização de financiamento pelo mercado seja maximizada, de modo a responder às necessidades de investimento aos níveis identificados na avaliação das falhas de mercado.
120. Por último, quanto à prevenção de efeitos negativos indesejados, considera-se que a mobilização de IF implica um risco nulo ou muito limitado de evicção (*crowding out*). Por um lado, os IF irão intervir através de intermediários financeiros privados. Assim, sendo respeitadas todas as regras relacionadas com a seleção de intermediários financeiros aplicáveis aos FEEL, bem como a implementação dos procedimentos e mecanismos necessários para assegurar critérios transparentes e imparciais na seleção dos terceiros que distribuem e gerem os produtos e programas financeiros, os operadores do mercado poderão, assim, participar no processo de seleção de uma forma não discriminatória. Por outro lado, os IF irão alavancar investimento privado adicional, normalmente dos intermediários financeiros através dos quais investe ou de outros investidores privados. O modelo de intervenção dos IF encoraja a atração (*crowding in*) e não a evicção (*crowding out*) dos financiadores privados, uma vez que estes últimos, que, de outra forma, teriam relutância em assumir sozinhos o financiamento devido à perceção dos riscos, irão mais provavelmente co investir com apoio público numa situação em que os riscos são partilhados por ambos.
121. Adicionalmente, ainda que se conclua que um determinado IF constitui (ou contém) um auxílio estatal, esse auxílio pode beneficiar de uma derrogação ao princípio geral de incompatibilidade dos auxílios se se verificar:
  - Que se trata de um auxílio *de minimis*, o que significa que se presume que não tem magnitude suficiente para afetar a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-membros;
  - Que se trata de um auxílio que ultrapassa o limiar *de minimis*, mas está abrangido por uma das (atualmente) diversas isenções por categoria que a CE definiu, o que significa que se presume ser compatível com o Mercado Único, desde que o Estado-membro, ao desenhar a medida, cumpra as regras definidas no Regulamento de Isenção (estando, assim, isento de notificação prévia);
  - Não se encontra em nenhuma das situações anteriores e deve ser notificado previamente à CE, só podendo ser posto em prática se for aprovado e após a comunicação formal dessa aprovação;
  - Na configuração atualmente prevista, a generalidade dos IF que se preveem mobilizar no âmbito do Portugal 2020 assumirão a forma de um auxílio *de minimis* ou alternativamente as formas que lhes permitem estar abrangidos pelas isenções de categoria previstas no quadro legal vigente;
  - Caso na operacionalização de algum dos IF se venha a considerar a possibilidade de ter elementos que não respeitem a regras de minimis e não esteja abrangido por uma das isenções por categoria, terá o Estado português que notificar a medida proposta antes da sua implementação, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

122. Importa analisar de forma mais detalhada os diversos tipos de IF previstos à luz dos enquadramentos dos auxílios de estado. Os IF previstos neste domínio são IF de dívida e devem ser apreciados em termos de auxílios de estado em duas perspetivas distintas: a das garantias e a dos empréstimos. De facto, trata-se de dois instrumentos diferentes, com regras também distintas no que respeita aos auxílios de estado.
123. As garantias estão presentes nos dois instrumentos de dívida previstos (garantia e bonificação). Existem empréstimos no instrumento Empréstimos e Bonificação.
124. No caso dos IF que têm elementos de auxílios de estado sob a forma de garantias, as derrogações previstas no artigo 107.º do TFUE, quando estão em causa garantias, podem igualmente ser aplicadas com base numa isenção de categoria. Quanto ao âmbito de aplicação deve verificar-se:
- As regras aplicam-se quer a regimes de garantias, quer a casos particulares;
  - Estas regras abrangem todos os tipos de transações financeiras em que haja uma transferência de risco para o Estado associada a um financiamento, como sejam:
    - › Empréstimo, que é caso mais comum (o beneficiário é o mutuário e a transferência de risco efetua-se do mutuante para o Estado);
    - › Tomada de participação (neste caso, se uma empresa pertencer ao setor público, esse facto não é, só por si, suficiente para implicar a existência de uma garantia estatal);
  - Aplicam-se a todos os setores da economia, incluindo os transportes;
  - Estão excluídas as garantias sobre crédito à exportação;
  - O mutuário não pode ser uma empresa em dificuldade;
  - Quanto às regras a respeitar, destaca-se que a garantia deve estar associada a uma operação financeira com as seguintes características:
    - › Salvo no caso de PME e nas condições abaixo indicadas, deve ser específica a uma operação (não ser -uma garantia geral dada a uma empresa enquanto tal ou a um instrumento particular, sem ligação a uma operação concreta);
    - › Ser limitada no tempo;
    - › Ser limitada quanto ao montante coberto pela garantia (noutros termos, a garantia nunca pode cobrir montantes ilimitados). Concretamente, a garantia não deve cobrir mais de 80% da obrigação financeira (empréstimo ou outra), mas este limite pode ser ultrapassado em dois casos: i) quando as garantias cobrem títulos de dívida; ii) quando são concedidas a uma empresa que se dedica à prestação de Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG);
    - › Os prémios cobrados pela garantia devem refletir as condições normais do mercado. Tal implica que a avaliação do risco seja efetuada com base em todos os fatores relevantes (qualidade do mutuário, outras garantias existentes, duração da garantia, etc.);
    - › Os prémios devem ser revistos pelo menos uma vez por ano.
  - Quanto aos elementos de auxílio importa destacar:
    - › Como a garantia deve ser específica a uma operação concreta, o elemento de auxílio calcula-se caso a caso, pois é variável de umas operações e empresas para outras;
    - › O elemento de auxílio (ESB) mede-se pela diferença entre o preço de mercado da garantia e o preço efetivamente pago pelo seu beneficiário;
    - › Se o mercado não oferecer garantias para o tipo de operação em causa, o elemento de auxílio calcula-se através da diferença entre a taxa de juro de mercado que a empresa teria de pagar na ausência de garantia e a taxa de juro paga graças à garantia estatal;
    - › Se não for possível determinar a taxa de juro de mercado que a empresa teria de pagar na ausência de garantia, pode recorrer-se à taxa de juro de referência;
    - › No caso de um regime de auxílios (sistema de incentivos) para garantias tendo por beneficiários apenas PME, o elemento de auxílio, para montantes garantidos que não excedam 2,5 M€ por empresa,

- pode ser calculado para o regime de auxílios enquanto tal, sem que seja necessário efetuar uma avaliação do elemento de auxílio em cada operação individual;
- › O elemento de auxílio no caso de regimes para PME é determinado do seguinte modo: (montante garantido x fator de risco uniforme considerado no regime para as PME – prémio de risco efetivamente pago, graças à garantia). O fator de risco uniforme considerado no regime para as PME é determinado com base nos dados existentes no mercado em causa.
125. No caso dos IF que têm elementos de auxílios de estado sob a forma de empréstimos, os mesmos têm de respeitar os seguintes termos:
- Empréstimos propriamente ditos concedidos com base em recursos estatais em condições mais vantajosas do que as condições normais do mercado (por exemplo, quando há intervenção de um organismo intermédio privado – entidade bancária ou outra);
  - No caso de um empréstimo bonificado (ou reembolsável – que constitui um caso extremo de «bonificação»), o elemento de auxílio é a diferença entre o montante de juros que seria devido e o montante efetivamente pago;
  - Para determinar o juro que o beneficiário teria de pagar, deve ser utilizada uma taxa de juro padrão (de referência), a qual exerce várias funções:
    - › No caso de um empréstimo bonificado ou de um subsídio reembolsável, é a taxa que o beneficiário, em princípio, teria de pagar;
    - › Taxa de atualização, no caso de pagamento do auxílio em frações diferidas no tempo e no caso de recuperação de auxílios recebidos indevidamente;
  - Estas taxas aplicam-se tanto no caso de auxílios notificados como de utilização da regra de *minimis* ou do Regulamento Geral de Isenção por Categoria;
  - Em todos estes casos, o valor da taxa de referência a utilizar é, na prática, idêntico.
126. Na configuração atualmente prevista, a generalidade dos IF que se preveem mobilizar no âmbito do Portugal 2020 assumirão a forma de um auxílio de *minimis* ou alternativamente as formas que lhes permitem estar abrangidos pelas isenções de categoria previstas no quadro legal vigente, pelo que as questões anteriores estão acauteladas.
127. Sublinhe-se, especificamente, que deverá continuar a verificar-se a eventual presença de auxílios de estado no financiamento de projetos de infraestruturas, em particular, quando se preveja que a infraestrutura venha a ser utilizada para fins económicos (por exemplo nos projetos a desenvolver pelas entidades gestoras dos SAA e SAR), dando seguimento à notificação da Comissão Europeia de agosto de 2012. A AD&C deverá sistematizar os procedimentos a adotar na verificação do cumprimento das regras de auxílios de estado, nos casos de financiamento de infraestruturas, devendo a AG (POSEUR) enviar a listagem de projetos de infraestruturas aprovados, identificando os projetos em que se prevê o uso futuro para uma atividade económica, assim como elementos documentais que permitam efetuar a apreciação: i) Formulário de candidatura; ii) Memória descritiva; iii) EVEF e/ou ACB; iv) Estatutos do beneficiário e de eventuais outras entidades que irão explorar as infraestruturas (indicação do regime e exploração - concessão/outro - e as condições de utilização das infraestruturas).
128. Os procedimentos a adotar na verificação do cumprimento das regras de auxílios de estado no financiamento de infraestruturas deverão continuar a ser as constantes das grelhas analíticas propostas e disponibilizadas pela CE. Após a verificação da existência destas situações, a AD&C, caso se justifique, deverá elaborar a notificação à CE.

### II.3. Recursos Adicionais e Efeito de Alavanca

QA06. Quais são os recursos adicionais (privados e de outros fundos públicos) potencialmente mobilizáveis pelo IF e qual o respetivo montante financeiro e sua alocação no período de implementação do IF? (se apresentadas propostas alternativas aos IF alvo da avaliação, a resposta a esta questão deve incluir igualmente essas propostas)

#### Contextualização e Processo Metodológico

129. Procurou-se analisar a capacidade de atração de novos recursos para os IF, que contribuem para incrementar o efeito de alavanca e aumentar os resultados (a utilização destes instrumentos deverá alavancar recursos financeiros públicos através de financiamentos privados e, assim, aumentar o impacto das intervenções). Este exercício teve por objetivo avaliar a capacidade de cada IF para alavancar recursos privados e outros fundos públicos, estimando os montantes de recursos públicos e privados adicionais que serão, potencialmente, mobilizados.
130. A resposta à QA06 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
- Em primeiro lugar, na identificação dos recursos, públicos e privados, adicionais, potencialmente mobilizáveis por cada IF;
  - Em segundo lugar, na produção de uma estimativa de recursos, públicos e privados, adicionais, potencialmente mobilizáveis por cada IF.

#### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

O quadro da operacionalização dos IF deverá assegurar um montante adicional de recursos públicos correspondente à contrapartida pública nacional exigida. Os intermediários financeiros manifestaram a disponibilidade para mobilizarem recursos adicionais, em proporção variável em função dos IF, indo desde lógicas de *match* no caso de IF como empréstimos, até modelos em que têm disponibilidade para contribuir com parcelas superiores, se com modelos de cobertura de risco por via de garantias adequados. Os destinatários consideraram também adequada a mobilização de recursos próprios em proporções que oscilam entre os 5% e os 30% dos investimentos

#### Evidências de Resposta

*O modelo de operacionalização dos IF no domínio da eficiência energética e da gestão eficiente da água prevê a mobilização de recursos públicos logo na sua constituição, assegurando assim imediatamente a mobilização relevante de fundos adicionais*

131. A configuração prevista, e que se considera adequada, para a operacionalização dos IF, em que, não obstante existirem oito PO financiadores (um temático e sete regionais) no caso da EE, pondera a agregação de recursos em instrumentos de aplicação transversal nacional – o que permitirá ter economias de escala, em particular nos casos em que se estabelecem parcerias com intermediários financeiros – ou assegurar uma maior diversificação da carteira, reduzindo o risco nos casos em que o mecanismo é de partilha de risco, a situação das contragarantias.
132. A operacionalização deste modelo é facilitada por uma lógica de constituição de um fundo de fundos agregado, em cuja constituição deverá haver a mobilização de recursos públicos nacionais que asseguram logo a este nível a contrapartida nacional, contribuindo para uma gestão menos exigente e uma maior simplicidade dos instrumentos.
133. Note-se que este modelo não é o único, mas defende-se esta lógica por a mesma, como referido acima, tornar mais fácil a gestão e permitir uma maior simplicidade dos instrumentos, pois o cumprimento das obrigações decorrentes dos regulamentos de execução dos IF, nomeadamente os Regulamentos de Execução (UE) n.º 964/2014 e n.º 821/2014 da Comissão, ao nível da transferência e a gestão das contribuições dos PO, assim como para a comunicação de informações relativas aos IF, é claramente facilitada por este modelo. Esta lógica tem como vantagem adicional um maior nível de alavancagem mas com a desvantagem de implicar a mobilização de mais recursos públicos, o que poderia ser evitado caso se privilegiasse um modelo alternativo de fazer acontecer a contrapartida ao nível do beneficiário ou destinatário. Essa opção

alternativa de fazer descer ao nível do beneficiário ou destinatário a materialização da contrapartida nacional teria no entanto como custo uma maior complexidade pois quando as contribuições nacionais, públicas e privadas, para IF são efetuadas a nível dos beneficiários finais, em conformidade com as regras específicas dos fundos, os organismos de execução devem verificar um conjunto alargado de elementos ao nível de cada beneficiário final.

134. Vai admitir-se na análise subsequente essa lógica de realização da contrapartida nacional ao nível do fundo de fundos agregado, pelo que os recursos adicionais considerados são maximizados por esse efeito e os níveis de alavancagem medidos são também aumentados pela mesma razão. Não obstante ser considerada esta opção na avaliação, pode ponderar-se nalgum caso específico a vantagem de fazer acontecer a mobilização da contrapartida nacional ao nível do beneficiário ou destinatário.
135. Essa mobilização de recursos públicos nacionais deverá ser feita respeitando os valores previstos para a contrapartida nacional em cada um dos PO e tipologias de intervenção. A regra geral prevê que, por cada euro executado, 85% tem origem em FEEL e 15% em contrapartida nacional. No caso das intervenções FEDER nas Regiões de Lisboa e Algarve, os montantes de contrapartida nacional ascendem, respetivamente a 50% e a 20%.

*A auscultação aos intermediários financeiros revela a disponibilidade destes agentes para mobilizar recursos adicionais relevantes quer no domínio da eficiência energética, quer no domínio da gestão eficiente da água, dependendo dessa disponibilidade fundamentalmente do nível de burocracia associado aos IF*

136. Um segundo nível de mobilização de recursos adicionais surge com a parceria com intermediários financeiros na criação dos produtos.
137. A generalidade dos intermediários financeiros auscultados no âmbito da avaliação revela a disponibilidade para participar na operacionalização dos IF, oferecendo produtos em parceria com os recursos públicos e fazendo depender essa disponibilidade das exigências administrativas em torno dessa operacionalização.
138. Quanto à mobilização de recursos adicionais, os montantes a disponibilizar dependem do IF em causa, sendo avançadas lógicas de match em IF como os empréstimos e níveis mais elevados em IF associados à cobertura de risco, quer no domínio da EE, quer no domínio da GEA.

*Os destinatários finais das intervenções sugerem um modelo de financiamento das intervenções com participação de recursos próprios na ordem dos 5% a 30% do valor do investimento*

139. O último nível de recursos adicionais mobilizáveis prende-se com a participação dos destinatários finais no financiamento dos investimentos.
140. A auscultação às diversas tipologias de destinatários finais destes IF para a EE e para a GEA revela a sua disponibilidade para participar no modelo de financiamento dos investimentos a realizar, com participações de recursos próprios que oscilam entre os 5% e 30% do valor do investimento.

**QA07. Qual é a estimativa do efeito de alavancagem do IF proposto? Indique a metodologia de cálculo e as fontes de informação utilizadas.**

#### Contextualização e Processo Metodológico

141. Estimados, na resposta à QA06, quais os recursos públicos e privados adicionais mobilizáveis pelos IF, procurou-se calcular a alavancagem de cada um dos IF. Este exercício teve por objetivo estimar o montante de financiamento para destinatários finais elegíveis dividido pelo montante da contribuição da UE, de acordo com o artigo 140.º do Regulamento Financeiro e o artigo 223.º das Normas de Execução.
142. A resposta à QA07 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na sistematização da informação quantitativa relevante para estimar o efeito de alavancagem, de modo a calcular o montante de financiamento total a disponibilizar ao destinatário final;

- Em segundo lugar, no cálculo do efeito de alavancagem, configurando a aplicação da fórmula estabelecida no artigo 140.º do Regulamento Financeiro e do artigo 223.º das Normas de Execução.

## Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

Os IF para a eficiência energética e para a gestão eficiente das águas apresentam níveis elevados de alavancagem de recursos privados, que oscilam entre os cerca de 0,25 € e os cerca de 10 € por cada euro de FEEL mobilizado

## Evidências de Resposta

### *O cálculo da alavancagem da mobilização de IF com apoio de FEEL revela valores relativamente elevados*

143. Para o cálculo do efeito de alavancagem dos vários tipos de IF para a EE e para a GEA previstos no Portugal 2020, foi utilizada informação diversa, nomeadamente com origem na análise da alavancagem histórica conseguida com instrumentos semelhantes, nos inquéritos lançados junto dos destinatários finais e dos beneficiários, bem como nas entrevistas realizadas.
144. No que respeita aos mecanismos de Garantia, a lógica da alavancagem está inerente ao funcionamento do sistema. As entidades que pretendem a obtenção de um financiamento para o qual necessitam de uma garantia do Sistema de Garantia Mútua podem pedir essa garantia, que normalmente cobre entre 50 e 75% do valor do financiamento. A sociedade de garantia mútua que emite a garantia obtém automaticamente uma contragarantia do FCGM entre 50% e 80% do valor da garantia mútua emitida. Admitindo níveis de garantia e contragarantia de cerca de 50%, os valores mais frequentes, por cada euro de financiamento ao destinatário final seriam necessários cerca de 0,25 € no fundo de contragarantia, ou seja, haveria uma alavancagem direta dos montantes colocados no fundo de contragarantia de cerca de quatro.
145. A esta alavancagem, quando contabilizada em termos de FEEL, acresce a contrapartida nacional, que faz com que a alavancagem suba para cerca de seis nos casos de menor contrapartida nacional e de cerca de 10 nos casos de maior contrapartida nacional. Se se considerar depois a possibilidade de o mesmo montante de recursos públicos poder ser reutilizado, na medida em que uma grande maioria das garantias não são executadas e vão sendo libertadas, face a um reduzido nível médio de sinistralidade, a alavancagem final será ainda superior, sendo de destacar que, considerando o padrão histórico, o nível de alavancagem do fundo de contragarantia mútua em Portugal anda em torno dos 15, ou seja, para cada euro existente aplicado no fundo de contragarantia, é possível financiar 15 €.
146. Relativamente aos instrumentos do tipo Empréstimo, para determinar o nível de alavancagem é necessário considerar os níveis de participação dos parceiros e o nível de participação do destinatário final. Tendo em conta os já referidos resultados dos inquéritos e as entrevistas realizadas, é possível estimar os níveis de alavancagem de cada IF.
147. Por último, no caso da Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Técnico ou Equivalente, em rigor não há alavancagem, existindo sim uma transferência de recursos para o destinatário final para o compensar pelos custos dessas garantias ou dos juros, podendo-se admitir, em caso de adicionalidade pura, que esse valor acresce ao investimento realizado. Uma leitura mais benigna poderia admitir que, sem essa bonificação, o investimento não seria realizado de todo e então haveria alavancagem na medida em que o total do investimento é alavancado por este IF. Uma leitura menos benigna, por outro lado, consideraria que não há nenhum investimento adicional realizado em função da mobilização deste IF, existindo somente uma melhor situação financeira do promotor e/ou do intermediário financeiro.
148. Sublinhe-se que relativamente aos cálculos da alavancagem efetuados (sistematizados no quadro seguinte), não são considerados os efeitos de reciclagem de fundos, correspondendo os níveis de alavancagem apresentados ao montante associado à primeira mobilização de recursos (os cenários quanto à reciclagem de recursos no período de programação dependem das maturidades que vierem a ser escolhidas e que não são conhecidas). Os níveis de alavancagem dos instrumentos não consideram também a mobilização conjunta pois há possibilidades diversas de combinação (por exemplo, caso se combine a garantia com a bonificação e prémio de garantia, a alavancagem do instrumento combinado será uma média ponderada das alavancagens dos instrumentos, com ponderadores correspondentes ao peso dos instrumentos no montante final). Adicionalmente, para os cálculos da alavancagem de investimento, utilizou-se como montante de recursos do destinatário final alavancado por cada euro do IF um valor indicativo que resultou da auscultação

dos intermediários financeiros, em que foi manifestado que dificilmente se trabalhará, no contexto atual, com níveis de autonomia financeira de projeto (capitais próprios de financiamento) inferiores a 20/25%. Trabalhou-se com nível de 25% para ter um valor intermédio entre o valor mínimo indicado pelos intermediários financeiros (20%) e máximo que os destinatários (30%) indicaram considerar adequado.

Quadro 7. Níveis de Alavancagem Previstos para os Diversos IF

PO/PI/Domínio			IF	Nível participação (% e €)			Montante alavancado por euro de FEEI (€)		
				Contrapartida pública nacional / Recurso do alavancado por cada euro FEEI	Parceiro/ Recurso do parceiro alavancado por cada euro fundos públicos	Destinatário final/Recurso do destinatário final alavancado por cada euro do IF	Montantes de recursos dos beneficiários (parceiros financeiros)	Montante de recursos dos destinatários final	Total de investimento (excluindo FEEI)
SEUR	4iii	EE	Empréstimo ou Equivalente	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
			Garantias ou Equivalente	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
	6ii	GEA	Garantias ou Equivalente	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Téc. ou Equivalente	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
Norte Centro Açores Madeira	4b 4c 4e*	EE	Empréstimo ou Equivalente	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
			Garantias ou Equivalente	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Téc. ou Equivalente	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
Lisboa	4b 4c	EE	Empréstimo ou Equivalente	50%/1€	50%/1€	25%/0,33€	3,0	1,33	4,33
			Garantias ou Equivalente	50%/1€	75%/4€	25%/0,33€	7,00	2,67	9,67
			Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Téc. ou Equivalente	50%/1€	0%/0€	0%/0€	1,00	0,00	1,00
Algarve	4b 4c	EE	Empréstimo ou Equivalente	20%/0,25€	50%/1€	25%/0,33€	1,50	0,83	2,33
			Garantias ou Equivalente	20%/0,25€	75%/4€	25%/0,33€	4,00	1,67	5,67
			Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Téc. ou Equivalente	20%/0,25€	0%/0€	0%/0€	0,25	0,00	0,25

Legenda: \* - Só nos Açores.

Nota: Nos cálculos da alavancagem, não são considerados os efeitos de reciclagem de fundos, correspondendo os níveis de alavancagem ao montante associado à primeira mobilização de recursos, até porque os cenários quanto à reciclagem de recursos no período de programação dependem das maturidades que vierem a ser escolhidas. Os níveis de alavancagem dos instrumentos não consideram também a mobilização conjunta pois há possibilidades diversas de combinação. Por exemplo, caso se combine a garantia com a bonificação e prémio de garantia a alavancagem do instrumento combinado, será uma média ponderada das alavancagens dos instrumentos, com ponderadores correspondentes ao peso dos instrumentos no montante final. De notar que na referência ao intervalo de alavancagem não se tem em conta o valor da bonificação e prémio de garantia, pois o mesmo não pode ser utilizado, enquanto IF, de forma isolada.

Fonte: Equipa de Avaliação (2015)

## QA08. Quais os mecanismos previstos para atrair recursos adicionais privados? Esses mecanismos são coerentes com os objetivos do IF ou carecem de desenvolvimento?

### Contextualização e Processo Metodológico

149. Procurou-se analisar os mecanismos previstos para atrair recursos adicionais privados, nomeadamente mecanismos para alinhar os interesses privados com os objetivos de política, utilizando, também, os resultados da avaliação efetuada nas QA anteriores. Este exercício teve por objetivo verificar se esses mecanismos são coerentes com os objetivos do IF e discutir a eventual necessidade de desenvolver mecanismos adicionais.
150. A resposta à QA08 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na identificação dos mecanismos previstos para atrair recursos privados adicionais;
  - Em segundo lugar, na avaliação da relevância e adequação dos mecanismos previstos de alinhamento dos interesses dos parceiros privados.

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

A auscultação aos intermediários financeiros revela que um quadro de partilha simétrica de risco e mecanismos simétricos de remuneração permite acomodar os seus interesses e preocupações, não inibindo a sua participação no processo de operacionalização de IF no domínio da eficiência energética e no domínio da gestão eficiente da água. Apesar disso, deve permitir-se que os Intermediários Financeiros possam, em sede de concurso, propor mecanismos de partilha de risco e remuneração alternativos, que devem ser objeto de avaliação à luz dos regulamentos comunitários

### Evidências de Resposta

*Os elementos de rendibilidade e risco, a par de questões de simplificação associadas à operacionalização, são determinantes para a mobilização dos intermediários financeiros*

151. Um dos argumentos favoráveis à mobilização de IF prende-se com a capacidade destes instrumentos atraírem recursos privados, para o que é fundamental assegurar o interesse dos agentes privados sem que simultaneamente os mecanismos que sejam criados violem as regras de auxílios de estado e não introduzem distorções adicionais significativas.
152. Tendo em conta os IF para a EE e para a GEA previstos, os intermediários financeiros foram questionados – no âmbito das entrevistas e do inquérito aos beneficiários –, sobre os critérios que os poderiam mobilizar a participar. As questões da remuneração e da partilha de risco surgem como relevantes, para além de outras mais operacionais, ligadas sobretudo à burocracia e aos custos administrativos da implementação dos instrumentos. Não sendo conhecidas propostas concretas de mecanismos de partilha de risco por parte dos promotores de IF, testou-se nos contatos junto dos intermediários quais os que os mobilizavam e avançou-se com a utilização de partilha simétrica, que recebeu acolhimento de princípio. Testou-se, ainda, junto dos intermediários financeiros, quais os mecanismos de remuneração que os mobilizariam e, não sendo conhecidas propostas concretas sobre mecanismos, testou-se um mecanismo de remuneração simétrica que teve acolhimento.
153. Tendo em consideração que alterações da situação do mercado ou a orientação para focar a intervenção dos IF em segmentos específicos com maior risco ou menor rendibilidade podem resultar em que os IF possam, em condições de partilha simétrica de risco e de remuneração, deixar de ser interessantes para os intermediários financeiros, é desejável que se permita em sede de concurso para oferta de produtos financeiros a apresentação por parte dos intermediários de soluções de partilha assimétrica de risco e mecanismos de distribuição de resultados entre os investidores públicos e privados que aumentem a atratividade dos IF para os parceiros, devendo os mesmos ser devidamente avaliados e considerados à luz do enquadramento comunitário.
154. Como forma de induzir níveis de alavancagem mais elevados, sugere-se também que nos processos de seleção de intermediários financeiros para operacionalizar os IF direcionados para a EE e para a GEA sejam incluídos critérios relacionados com o grau de alavancagem e com os níveis de comissões de gestão propostos, fazendo com que o processo competitivo relativo ao estabelecimento de parcerias induza melhorias nos

níveis de alavancagem. Deve ainda ter-se atenção que no caso de se pretender orientar a utilização dos IF para alguns segmentos a via regulamentar, com a definição de áreas de intervenção prioritárias pode ser a mais adequada. Mas neste caso algumas questões, nomeadamente as exigências em termos de burocracia e outros custos administrativos, devem ser devidamente ponderadas uma vez que foram relevados pelos intermediários como elementos dissuasores do interesse pelos IF.

## II.4. Lições Adquiridas

**QA09. Existe informação disponível relativa a anteriores estudos ou avaliações com relevância para o IF proposto? Se sim, indique quais e enumere os principais fatores de sucesso e de estrangulamento na implementação dos IF**

### Contextualização e Processo Metodológico

155. Procurou-se analisar os estudos e as avaliações, nacionais e internacionais, sobre a operacionalização de IF direcionados, quando possível, para o aumento da EE e GEA, de modo a identificar fatores críticos para o sucesso ou insucesso dos mesmos. Este exercício teve por objetivo sintetizar as principais lições de experiência condicionadoras ou potenciadoras da implementação de futuras intervenções enquadradas nos IF, ensinamentos importantes para garantir uma maior utilidade, eficácia e eficiência na implementação dos IF nos PO financiadores.
156. A resposta à QA09 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na identificação e na análise dos estudos e exercícios de avaliação e monitorização sobre a operacionalização de IF direcionados para o aumento da EE e GEA;
  - Em segundo lugar, na avaliação dos fatores de sucesso e de estrangulamento associados à sua implementação, de modo a sintetizar as principais lições de experiência condicionadoras ou potenciadoras da implementação dos IF.

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

Existência de um histórico pouco consolidado e sistematizado de aplicação de IF na dimensão da EE (apenas pontualmente, para o setor da habitação e da administração pública) e mesmo inexistente, no caso da GEA. Manifesta-se uma preocupação crescente com a sensibilização e capacitação dos atores para as questões da EE, incluindo para a conceção e disponibilização de soluções de financiamento específicas. Na generalidade das dimensões da EE, as principais vantagens e fatores de sucesso na implementação de IF estão associados à alavancagem, flexibilidade, reutilização e diversificação de recursos financeiros. O desenvolvimento de intervenções complementares (soluções integradas; ganhos de escala), através do recurso a outros IF ou iniciativas existentes, concorreu igualmente para o sucesso dos IF em EE. Na administração pública, o principal fator de sucesso associa-se à possibilidade de viabilizar a participação das ESE e, assim, permitir a transferência do risco para terceiros

### Evidências de Resposta

*Existe um número reduzido de estudos ou avaliações sobre a operacionalização de IF direcionados para o aumento da eficiência energética. Não foram identificados estudos ou avaliações sobre a operacionalização de IF direcionados para a gestão eficiente das águas*

157. Não obstante no âmbito da Política Regional exista uma crescente preocupação em garantir a aplicação de IF enquanto mecanismo eficaz de prosseguir os objetivos de política pública, admitindo-se que, quando utilizados de forma adequada e na dimensão correta estes possam gerar valor acrescentado às intervenções apoiadas, existe ainda um histórico pouco consolidado e sistematizado de aplicação na dimensão da EE (apenas pontualmente, para o setor da habitação e da administração) e, mesmo inexistente, no caso da GEA.
158. Em dezembro de 2012, as AG dos Estados-Membros registaram um total de 940 instrumentos de instrumento financeiro operacionais (incluindo 70 fundos de fundos e 870 fundos específicos, 16 para EE), dos quais 92% eram IF para empresas, 6% para intervenções de desenvolvimento urbano e menos de 2 % para fundos de EE/energias renováveis. No final de 2013, dos 941 instrumentos de instrumento financeiro existentes, 32 foram

concebidos para a EE e energias renováveis (3,4%; 600 M€). Esta possibilidade de financiamento de investimentos em EE e utilização de energias renováveis em edifícios, por meio de fundos ou outros regimes de incentivo como empréstimos, garantias para investimentos reembolsáveis ou instrumentos equivalente, esteve quase sempre associada a fundos específicos associados a programas de renovação ou desenvolvimento do setor habitacional, maioritariamente – ou quase exclusivamente – de capitais públicos. Em dezembro de 2012, dos 20 fundos focados na dimensão da EE, em desenvolvimento em oito Estados-Membros, cerca de 96,4% dos montantes estavam associados a produtos financeiros enquadrados pela tipologia “empréstimos”, embora os tipos de instrumentos utilizados incluíssem fundos de participação, fundos de empréstimos, fundos de garantia, fundos de ações e fundos mistos (conjugam instrumentos de dívida e instrumentos de capital para reduzir o fator de risco).

159. O aproveitamento de práticas comerciais e a participação de capital privado/parceiros externos, geralmente as principais vantagens apresentadas para outros domínios – a aproximação entre o financiamento comunitário e os agentes do mercado permite maximizar a eficácia e eficiência da aplicação dos dinheiros públicos/comunitários – sustentam as orientações de política para o período de programação 2014-2020, incluindo nas dimensões estruturadoras da EE e GEA pelo que, em conformidade com esta relevância crescente, se procurou na literatura internacional (e nacional) encontrar experiências que relevassem as principais vantagens e inconvenientes associados à sua aplicação.
160. Genericamente, concluiu-se que a EE e a GEA representam dimensões em que a utilização de IF não possui um historial de implementação significativo, sendo reduzidas ou inexistentes as experiências de operacionalização e de abordagens específicas em estudos de avaliação nacionais e internacionais. A escassez de estudos relacionados com estas dimensões, seja numa perspetiva teórica-conceitual, seja numa perspetiva avaliativa em termos operativos, releva um reduzido grau de experimentação e conhecimento sobre a conceção e implementação de IF focados nas dimensões estruturadoras em presença. A pesquisa efetuada e as opiniões transmitidas pelos diversos *stakeholders*, nas entrevistas e nas sessões *focus group*, comprovam a quase inexistência de referenciais específicos que possam ser vertidos e robustecer o presente exercício.
161. Neste contexto, a resposta à QA09 considerou um número muito restrito de estudos, considerando as limitações anteriormente referidas, mas procurando abranger experiências de vários países. Os estudos e as avaliações consideradas são os seguintes:
- *Energy Focused Urban Development Funds reports*: apresenta um conjunto de recomendações com base nas melhores práticas e lições aprendidas a partir dos Planos de Ação de Energia analisados;
  - *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds*: sistematiza os principais resultados da experiência de vários Estados-membros da UE no financiamento da EE por via de IF ao longo do período de programação 2007-2013;
  - *JESSICA Evaluation Study – Final Report (Portugal)*: onde se analisa a adequação do instrumento JESSICA ao período de financiamento estrutural (2007-2013);
  - *FIN-EN Sharing methodologies on Financial Engineering for Enterprises*: apresenta os principais resultados da experiência de vários PO de vários Estados-membros da UE no financiamento por via de IF ao longo do período de programação 2007-2013, incluindo o POFC (EE nas empresas);
  - *JEREMIE Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises - SME Access to Finance in Portugal - Evaluation Study*: estudo de avaliação da implementação da Iniciativa JEREMIE em Portugal (que prevê, entre outros, a realização de investimentos em IF como empréstimos ou garantias dirigidos à modernização tecnológica de estruturas produtivas para ajudar a cumprir os objetivos da economia de baixo carbono), incluindo um contributo para a definição de IF a aplicar no período de apoio comunitário 2007-2013;
  - *Supporting Access to Finance by SMEs: Mapping the initiatives in five EU countries*: estudo que analisa a procura de novas formas de promoção do acesso ao financiamento por parte de PME em cinco países europeus;
  - Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) - Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética”: estudo de avaliação que analisou a implementação das intervenções de EE em Portugal durante o período 2007-2013, visando preparar o ciclo de investimentos neste domínio para o período 2014-2020.

*Um dos principais constrangimentos identificados para a reduzida apetência ao financiamento de investimentos em EE e para a participação em modelos de IF direcionados para a EE associa-se à reduzida capacitação específica das instituições financeiras. Contudo, existe uma preocupação crescente com a sensibilização e capacitação dos atores financeiros para as questões da eficiência energética, incluindo para a conceção e disponibilização de soluções de financiamento específicas*

162. Para impulsionar a implementação de planos de ação nacionais de EE ou outros programas de EE, estão em desenvolvimento alguns instrumentos para fornecer um portfólio de proteção contra o risco de crédito (*Risk Sharing Facility*) e disponibilizar serviços de apoio especializado para os intermediários financeiros (*Expert Support Facility*). O instrumento *Private Finance for Energy Efficiency* (PF4EE), de cooperação entre a Comissão Europeia (Programa LIFE) e o BEI, assume-se como um exemplo paradigmático desta perspetiva/oportunidade. A mitigação do risco de crédito enfrentado nos empréstimos aos beneficiários finais resulta na criação de uma conta garantia, que cobrirá as potenciais perdas incorrida nos empréstimos (os empréstimos do BEI para EE serão fornecidos a preços competitivos e com longas maturidades). O desenvolvimento da compreensão dos fundamentos do investimento em EE, identificando e avaliando corretamente o risco de investimentos elegíveis em EE e equacionando e concebendo adequados produtos financeiros para a EE, assumem-se como objetivos prioritários a prosseguir.
163. Com estas iniciativas focadas na redução do risco e na capacitação dos atores, pretende-se fomentar a EE como uma atividade mais sustentável para as instituições financeiras, considerando-se o setor de EE como um segmento de mercado distinto e, assim, aumentar a disponibilidade de financiamento da dívida para investimentos elegíveis em EE (garantir o acesso a soluções de financiamento comercial adequadas e acessíveis para investimentos em EE, para os diversos públicos-alvo).

*As principais vantagens da implementação de IF para o aumento da eficiência energética na administração pública decorrem da possibilidade de viabilizar a participação das ESE (melhorar as condições de acesso) e, assim, permitir a transferência do risco (financeiro, técnico e de desempenho) para terceiros.*

164. Não obstante a atribuição de recursos financeiros para economia de baixo carbono, no período 2014-2020, estes não serão suficientes para cumprir os objetivos da política europeia (Europa 2020), inclusive num quadro de contração do investimento público. A crise económica e a consolidação das contas públicas aumentou a necessidade e oportunidade de conceber IF inovadores, adequados para desenvolver projetos com retorno financeiro, nos edifícios da administração pública.
165. A nova Diretiva EE obriga os Estados-Membros a desenvolverem estratégias de renovação de longo prazo para o seu parque imobiliário, devendo as autoridades públicas assumir um papel exemplar e liderante. No caso de investimentos em EE em edifícios públicos, é importante uma abordagem integrada, que acomode, igualmente, a sua renovação/reabilitação, conduzindo a uma melhoria integral do edifício.
166. Os modelos analisados concentram-se sobretudo em Contratos de Desempenho Energético (CDE) nos edifícios do setor público (modelo ESCO; contratos de gestão de eficiência energética, em Portugal). Estes Contratos têm como principais vantagens:
- A ausência de investimento de capital inicial;
  - A transferência do risco (técnico e de desempenho) para terceiro (por exemplo, as ESE);
  - A garantia de economia de custos de acordo com a redução de energia;
  - A disponibilidade de meios para renovar ativos obsoletos;
  - A superação dos constrangimentos de contratação pública.
167. Com base nos *"Energy Focused Urban Development Funds reports"*, a principal forma de CDE utilizado na Europa é o modelo de poupança garantida. Neste tipo de modelo, o "proprietário do edifício" (geralmente um município) tem um edifício ou uma carteira de edifícios com um reduzido desempenho energético. A ESE fornece uma garantia de desempenho para a economia de energia, que geralmente engloba otimização do aquecimento, iluminação e refrigeração, assumindo algum controle da operação por um período de tempo determinado.
168. A garantia de execução pode ser: i) em torno das economias de energia reais do projeto; ii) em torno da economia de energia cobrir os custos de financiamento periódicos; iii) em função do fornecimento do mesmo

nível de serviço de energia a um custo mais reduzido. Esta garantia é apoiada por uma obrigação de pagamento em caso de não cumprimento pela ESE (caso o desempenho seja inferior em relação ao contratado), respondendo a ESE pela cobertura do *deficit* (o risco de desempenho é transferido para a ESE). Após a operacionalização da intervenção, o proprietário do edifício efetua o pagamento à ESE com base na economia de energia garantida, continuando a assumir a mesma fatura energética, durante a duração do contrato. Terminado o contrato – geralmente entre 10 a 15 anos, mas pode ser menor dependendo da intervenção –, a economia de energia inteira será em benefício do proprietário do edifício.

169. Contudo, este modelo padrão de Contrato concentra-se na otimização de desempenho do edifício (aquecimento, arrefecimento e iluminação), não se preocupando com uma intervenção de maior escala que contemple a envolvente do edifício. Esta situação resulta de, normalmente, estas medidas de maior escala possuírem períodos de recuperação mais longos e, conseqüentemente, não sejam financeiramente atraentes para a aplicação do modelo ESCO.
170. Embora estejam a ser pensados alguns modelos de "CDE-plus" que, além de otimização de desempenho, também incluam medidas de remodelação que reduzam as necessidades de aquecimento dos edifícios, até ao momento este tipo de projeto não foi implementado na Europa, mas considera-se uma opção válida para as áreas metropolitanas. Face aos períodos de retorno reduzidos para muitos tipos de isolamento térmico, pensa-se que este tipo de modelo requer subsídios do setor público, subvenções ou produtos dívida com juros muito baixos. No contexto de uma política energética integrada, poderiam promover-se medidas de remodelação do edifício (isolamento térmico), através da iniciativa CDE (otimização de desempenho) através dos IF focados na EE.
171. O financiamento dos CDE pode assumir uma multiplicidade de formas (apoio público, financiamento comercial, orçamentos próprios). Nas operações, o financiamento da dívida pode ocorrer segundo duas modalidades: *credit financing* ou *forfeiting/factoring*.
172. No primeiro caso, é criada uma linha de financiamento de crédito por uma instituição financeira para o proprietário do edifício ou para a ESE. Essa linha de crédito é apoiada por uma garantia de "economia de energia". O modelo "*set up*" pode ser preferível se, face ao seu *credit rating*, o proprietário do edifício possa obter melhores condições de financiamento do que a ESE. Neste caso, a ESE recebe diretamente do proprietário do edifício o financiamento para as medidas. Contudo, esta situação pode não ser benéfica para o proprietário do edifício, porque o empréstimo será capitalizado no balanço, reduzindo a capacidade de obter crédito para outros projetos (no caso das empresas e habitação). Quando uma ESE utiliza a linha de crédito, o proprietário do edifício remunera uma "taxa de contratação", que inclui os custos de financiamento da ESE (sujeita ao desempenho). Quando os serviços da ESE implicam custos de financiamento adicionais, em alguns casos, o proprietário do edifício regulariza diretamente a dívida com a instituição financeira.
173. O segundo caso, é o instrumento mais utilizado pelas ESE para o refinanciamento dos custos de operacionalização (a "venda", a longo prazo, dos ganhos – poupança garantida – para uma instituição e crédito, quando é concluída a intervenção de instalação técnica). A ESE passa a remunerar periodicamente a instituição (valor fixo), mas a dívida de longo prazo é retirada do balanço. Esta situação apenas pode ser garantida se as medidas de poupança energéticas forem permanentemente monitorizadas, assegurando à instituição financeira que os ganhos são legais e indiscutíveis.
174. Noutras situações analisadas (referenciadas no "*Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds*"), o IF fornece uma linha de crédito direta ao município/proprietário do edifício público, em condições normais de mercado, mas considerando fatores como:
  - O interesse e a apetência em desenvolver CDE, pela administração;
  - A realidade do mercado ESE existente (dimensão e qualidade);
  - A carteiras de projetos a integrar nos concursos para atrair as ESE;
  - A disponibilidade/opportunidade do cliente para integrar esta dívida nos balanços.
175. Em alguns casos, quando o beneficiário, um município, possui uma boa notação financeira (*rating*), foi vantajoso assumir o financiamento, dado que conseguiu obter taxas de juros mais baixas do que as ESE. Noutros casos, o IF definiu uma linha de crédito para as ESE, com o objetivo de assumir o pagamento da dívida e o risco de desempenho. A ESE recebia uma taxa anual superior do município para garantir a regularização

periódica da dívida de financiamento. Das boas práticas apontadas para a aplicação com sucesso destes modelos na Europa, destaca-se:

- A forte liderança política e o desenvolvimento de campanhas de promoção e sensibilização;
- A disponibilização de assessoria especializada para a preparação técnica das intervenções;
- A realização de contratos padronizados (diminuindo os períodos de contratação) e fornecimento de diretrizes claras para as ESE e os proprietários;
- A junção de intervenções (ganhos de escala), que possibilita o lançamento de concursos com dimensão financeira atraente para as ESE, permitindo reduzir os custos de transação (propostas de investimento atraentes em termos de escala e retornos potenciais);
- A disponibilização de uma listagem de pré-seleção/qualificação de ESE aos potenciais promotores;
- A possibilidade das ESE procederem, com rapidez, ao refinanciamento da dívida com base na poupança garantida (com o modelo *forfeiting*, a dívida é colocada fora do balanço e isso permite alavancar financiamento para desenvolverem outras intervenções).

*As principais vantagens e fatores de sucesso na implementação de IF para o aumento da eficiência energética na habitação prendem-se com a redução dos custos de transação, a melhoria da informação associada, a partilha de incentivos/poupanças (entre proprietários) e os instrumentos de dívida permitem períodos de recuperação relativamente longos e custos de financiamento baixos. Os principais inconvenientes e fatores de estrangulamento associam-se ao fato das instituições de crédito não possuírem os conhecimentos adequados sobre EE (riscos associados) e para avaliar a eficácia das obras financiadas através de empréstimos*

176. Globalmente, os estudos enunciados destacam diversas vantagens com a utilização de IF na EE, designadamente:

- Um ganho substancial de eficiência geral, pela rotatividade dos recursos/fundos (permanecem integrados na esfera de atuação dos Programas/IF);
- As poupanças energéticas obtidas são maiores pelo mecanismo de reabsorção/reaproveitamento de recursos financeiros (reafecção de fundos);
- Uma maior alavancagem de recursos, proporcionando um aumento do impacto dos fundos. Através da combinação de fundos estruturais com outras fontes de financiamento, aumentam-se os recursos disponíveis, facilitando/permitindo o apoio a um maior número de intervenções;
- O financiamento antecede a concretização do investimento (diferente de subvenções);
- Uma melhoria da qualidade de projetos (investimento será reembolsado);
- Um afastamento da cultura de "dependência de subvenções" (garantir uma forma mais sustentável de financiamento de intervenções). Esta maior sustentabilidade resulta dos instrumentos de instrumento financeiro se basearem na prestação de apoios reembolsável a partir dos fundos estruturais, em investimentos que devem gerar retorno de modo a ressarcir os investidores;
- Uma maior flexibilidade na utilização de fundos por meio de capitais próprios, de dívida ou de garantias, podendo adaptar-se às necessidades específicas de determinados regiões e/ou atores;
- O envolvimento de um grande número de especialistas, incrementando a capacidade técnica e financeira para a implementação e gestão de intervenções;
- O estabelecimento de parcerias, que podem servir como catalisadores para abordar os problemas enfrentados em territórios, equipamentos ou edifícios específicos.

177. De modo a apoiar as AG na disponibilização de meios financeiros mais rápidos e mais seguros para os destinatários finais e afastar a lógica da subvenção neste tipo de reformas estruturais, a CE está a desenvolver IF "off the shell", que deverão funcionar alinhadamente e de modo complementar com os IF nacionais. O "empréstimo de renovação" (*Renovation Loan*) baseia-se num modelo de empréstimo de partilha de riscos. Será disponibilizado para qualquer tipo de construção (empréstimos até 75.000 € a serem executados por um período máximo de 20 anos), cobrindo a substituição e montagem de sistemas de aquecimento, *upgrades* de isolamento e as substituições de janelas, portas de entrada e telhados. Parte do empréstimo será atribuído a assistência técnica (estudos/auditorias energéticas). Este empréstimo visa combinar 85% de financiamento

- público e 15% de recursos privados (em condições de mercado) para o financiamento de medidas de EE ou renováveis em condições preferenciais. Será gerido por um intermediário financeiro, que pode ser uma entidade pública ou uma instituição financeira privada. As principais vantagens para o proprietário centram-se no acesso ao financiamento em condições preferenciais (taxa de juros e garantias reduzidas).
178. Este instrumento e este modelo demonstra que a necessidade de promover uma abordagem de atuação multisetorial para intervenções complexas e para potenciar (viabilizar) resultados e ampliar impactos é especialmente importante no setor da energia (cooperação pública e privada e intersectorial), pelo que a definição de soluções integradas, que associem EE e a reabilitação/renovação do edificado é fundamental (conclusão extraída do estudo "*Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds*").
  179. Outra conclusão associa-se à importância da assistência técnica para a implementação de intervenções de EE em habitação. Sempre que possível, os programas de assistência técnica devem ser integrados com o processo de financiamento, garantindo o apoio técnico necessário aos destinatários finais. Existe, igualmente, a necessidade de uma aposta consistente no *marketing*. Os Fundos de Energia para a Habitação que se concentrem exclusivamente na EE em habitação requerem um esforço de *marketing* concertado, dado que as habitações (particulares) exigem baixos níveis de investimento. Um esforço de *marketing* adequado permitirá ganhar escala suficiente para incrementar os resultados e impactos desejados. Assim, os gestores do fundo devem estabelecer marcas distintas para seus produtos financeiros, de modo a estimular a procura (por exemplo, publicitação dos benefícios dos projetos de EE aos proprietários de imóveis - melhorias nos níveis de conforto da habitação, redução da fatura energética, melhorias ambientais). Este *branding* contribuirá para assegurar uma procura elevada e reservar intervenções para períodos menos favoráveis.
  180. Releve-se de algumas experiências, quando os Fundos que investem em medidas de EE em habitações existentes são criados em entidades jurídicas independentes, com diversos *stakeholders*, pode ser difícil atrair cofinanciamento do setor privado ou investimento, devido aos longos prazos de amortização e relativamente baixos retornos envolvidos na EE em habitação.
  181. Segundo o "*Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds*", em alguns Estados-membros, para estimular a procura pelos IF – e ganhar escala para as intervenções –, foram criados mecanismos/soluções que permitiram combinar a JESSICA com cofinanciamento comunitário, subvenções não reembolsáveis e reembolsáveis (de modo a garantir uma flexibilidade que possibilitasse, em função das elegibilidades, que as diversas componentes fossem apoiadas de modos diferenciados). A concessão de prémios de realização (caso existisse um ganho substancial de poupança energética, um forte contributo para o resultado) criou um quadro apelativo (permitiu combinar subsídios não reembolsáveis com reembolsáveis).
  182. Em Portugal, no âmbito do JESSICA, os projetos apresentados/apoiados, focados na habitação, procuraram igualmente refletir a aplicação de soluções inovadoras que pudesse responder às necessidades urbanas e às novas procuras urbanas, assumindo-se a gestão eficiente da energia como uma componente fundamental. A adoção de soluções integradas, na reabilitação do edificado (obras, eficiência energética, fachadas), esteve presente na maioria dos projetos apoiados. Importa relevar, nesta dimensão, para o período de apoio comunitário 2014-2020, a relevância do IFFRU na sua componente de eficiência energética na reabilitação e na revitalização urbana, designadamente através da possibilidade de articulação do IF no domínio da EE com o IF para financiamento de operações de reabilitação e revitalização urbana, conforme é igualmente referido no Relatório Final (versão de 5 de março) da Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana, elaborado pelo Grupo de Trabalho criado através do Despacho n.º 438-D/2015, de 15 de janeiro.
  183. Finalmente, importa destacar que, nos casos em que foram aplicados IF, de modo a garantir e dar prova do cumprimento dos resultados/metac acordados com os financiadores (de curto e longo prazo), passou a existir uma preocupação crescente com a criação de procedimentos e mecanismos de medição e de monitorização de resultados e impactos. Esta avaliação regular do desempenho/progresso permite proceder a ajustamentos permanentes nas soluções e, assim, garantir o sucesso final das intervenções. Foi igualmente, de forma complementar, estimulada uma adaptação legislativa para responder a alguns constrangimentos de base condicionadores da procura, nomeadamente por condomínios (por exemplo, dificuldade de redistribuir proveitos das energias renováveis pelos condóminos ou garantir a obtenção de empréstimos pelas administrações de condomínios).

*As principais vantagens e fatores de sucesso na implementação de IF nas empresas estão associados à alavancagem, flexibilidade, reutilização e diversificação de recursos financeiros. Os principais inconvenientes e fatores de estrangulamento prendem-se com a complexidade dos modelos de organização, o período para a aprovação das intervenções e as incertezas sobre questões processuais*

184. Globalmente, os estudos enunciados destacam quatro principais vantagens com a utilização de IF por parte de empresas, designadamente:
- A alavancagem de recursos financeiros, beneficiando do capital adicional das instituições financeiras e da utilização de IF para cofinanciamento;
  - A flexibilidade que uma abordagem de diversificação permite na reafectação de recursos a um ou mais produtos financeiros;
  - A reutilização de fundos comunitários possibilitados pelos reembolsos, aplicados em novas intervenções;
  - A diversificação dos riscos e dos rendimentos, atendendo às diferentes taxas de juro dos produtos financeiros, quando aplicados através de um fundo de fundos.
185. Relevam-se, contudo, diferenças nas vantagens e nos fatores de sucesso por tipo de IF que importa sinalizar.
186. No que se refere aos empréstimos e à bonificação das taxas de juro de empréstimos, a atribuição de subsídios a empréstimos bancários correspondem à forma de intervenção mais utilizada, sobretudo porque são referenciados como instrumentos de funcionamento e de gestão simples e, por essa razão, preferenciais para os promotores de intervenções e para as instituições financeiras.
187. A possibilidade das empresas se financiarem de forma sustentável e em condições adequadas ao funcionamento do mercado, a maior cobertura financeira do investimento e a menor exigência de cofinanciamento privado, podendo, também, serem associados à emissão de garantias, são relevadas como fatores de sucesso para a aplicação deste instrumento de dívida.
188. Paralelamente, os estudos destacam as vantagens para as entidades financiadoras, designadamente a existência de uma cadeia de partilha de risco, a ampliação do mercado a segmentos de investidores que normalmente apresentam maiores dificuldades na utilização de serviços financeiros – dimensão de grande relevância para o financiamento a intervenções de EE, conforme quer as entrevistas realizadas aos *stakeholders*, quer o processo de inquirição evidenciaram –, bem como os benefícios que resultam do acompanhamento possibilitado pelas estruturas de gestão dos PO. Das principais conclusões apresentadas, são também relevadas as elevadas taxas de sucesso das intervenções financiadas, considerando as boas condições de financiamento e de acompanhamento na implementação dessa intervenções face às oferecidas pelo mercado e o significativo número de intervenções apoiadas, através da reutilização dos fundos.
189. Relativamente às garantias, são relevados como fatores determinantes para o seu sucesso a facilidade de conceção e de gestão operacional, constituindo instrumentos de grande importância para o sucesso das intervenções apoiadas. Com efeito, para os promotores destas intervenções, as garantias permitem o acesso a financiamento que não se encontraria disponível de outro modo, podendo resultar num custo de crédito mais competitivo, com prazos e montantes mais adequados às necessidades financeiras globais da empresa, permitindo a viabilização das intervenções que, de outro modo, não se realizariam em grande parte. As garantias possibilitam também a diminuição do risco da empresa junto do sistema financeiro, credibilizando-a e robustecendo-a no mercado.
190. Paralelamente, os estudos destacam as vantagens para as entidades financiadoras, designadamente a possibilidade de desobstruir crédito para a sua atividade, o aumento da segurança e da rentabilidade dos financiamentos, bem como a partilha da responsabilidade público-privada na gestão.
191. A combinação de IF, designadamente de dívida (empréstimos e garantias) foi também utilizada na concretização de políticas públicas neste domínio. Da leitura dos vários estudos sobre esta dimensão, são relevadas como principais vantagens a utilização de modelos de financiamento mais inovadores, sobretudo no apoio ao desenvolvimento de intervenções que têm beneficiado de formas de financiamento não reembolsáveis. Esta modalidade tem procurado complementar a oferta mais tradicional existente, assente numa lógica da oferta de soluções integrais de financiamento das intervenções.
192. No que se refere aos principais inconvenientes e fatores de estrangulamento na implementação de IF para o aumento da EE nas empresas, os estudos destacam, globalmente, três fatores, designadamente:

- A complexidade associada a alguns modelos de organização e operacionalização dos IF, sobretudo devido à necessidade de assegurar a sua compatibilidade com os auxílios de estado;
  - O período longo que caracteriza o desenvolvimento e a obtenção da aprovação das intervenções;
  - A incerteza sobre diversos aspetos processuais relacionados com a operacionalização de alguns instrumentos de financiamento (caso do JEREMIE).
193. Relevam-se também diferenças por tipo de IF que importa sinalizar.
194. No que se refere aos empréstimos e à bonificação das taxas de juro de empréstimos, os promotores de intervenções identificam como principais constrangimentos questões processuais e de organização, designadamente custos de gestão que nem sempre são claros, escassez de informação ou informação pouco clara e de significativa dificuldade de compreensão, atrasos de vária ordem, sobretudo de apreciação processual, em diferentes fases de implementação das intervenções, financiamento reduzido atendendo às necessidades de investimento e significativa variabilidade do pagamento das prestações.
195. Paralelamente, os estudos destacam os constrangimentos mais relevantes para as entidades financiadoras, designadamente a inexistência de requisitos explícitos de alavancagem nos acordos de financiamento, bem como a complexidade de análise que resulta da maior multiplicidade de instrumentos, sobretudo quando diferentes instrumentos abrangem a mesma intervenção. A análise das intervenções – exclusivamente ou quase exclusivamente centrada em critérios financeiros – é um constrangimento que as instituições financeiras também referem. A ausência de outros critérios associados ao investimento na sua análise retira coerência na apreciação global das intervenções
196. Relativamente às garantias, os promotores relevam os custos associados à sua emissão, pois, quando não são alvo de subvenção, podem ser dispendiosas, bem como nem sempre as taxas de juro serem mais favoráveis do que as taxas oferecidas pelo mercado.
197. Por outro lado, os intermediários salientam a dificuldade em determinar, de forma clara, a adicionalidade associada às garantias, em virtude de poderem cobrir empréstimos que as instituições financeiras poderiam oferecer no mercado, o risco de o Estado cobrir perdas do capital privado, bem como ainda a dificuldade de clarificação da tipologia de intervenções que se pretende encorajar, de modo classificar o risco associado.

*Período temporal entre o lançamento do AAC e a decisão e contrato de financiamento revelou-se prejudicial, no período de apoio 2007-2013, à boa execução das intervenções eminentemente tecnológicas*

198. Como lição de experiência adquirida, de caráter mais genérico, no domínio da EE, importa recuperar uma das conclusões do “*Estudo de Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN): Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética*”, relativo ao período de apoio 2007-2013, de algum modo já abordado como um fator de estrangulamento na implementação de IF para as empresas que os estudos de avaliação identificaram. Ainda que se trate de uma conclusão que extravasa diretamente a conceção e a implementação dos IF, importa salientar da sua relevância para o sucesso da sua concretização, em particular nos IF dirigidos para as empresas.
199. O período temporal médio que decorreu entre a preparação de uma candidatura para responder a um AAC e a decisão e contrato de financiamento foi genericamente superior a 12 meses no anterior período de programação. Para as intervenções eminentemente tecnológicas, em particular pelas desenvolvidas pelas empresas do setor industrial, trata-se de um período longo que pode ter reflexos na atividade/serviço desenvolvido e que, em algumas situações, originou a desistência da intervenção, depois de aprovada a candidatura.
200. Com efeito, várias tecnologias/aplicações associadas ao aumento da EE ficam rapidamente obsoletas, surgindo outras com custos mais reduzidos e/ou mais eficazes e eficientes no que se refere ao consumo energético. Este é, aliás, um dos fatores críticos para os beneficiários das intervenções, designadamente das apoiadas no âmbito dos Regulamentos Específicos (RE) Energia, SI Inovação e SI QPME, que referiram no inquérito realizado no âmbito do Estudo de Avaliação referido que a morosidade na apreciação das candidaturas e na tramitação processual pós aprovação foi fortemente condicionadora da implementação das intervenções com estas características.

*Não tendo sido identificados estudos ou avaliações sobre a operacionalização de IF direcionados para a gestão eficiente das águas, o PENSAAR 2020 identifica as lições de experiência que sustentam a utilização de IF no período de apoio 2014-2020*

201. A utilização de IF direcionados para a GEA, apoiados por fundos comunitários, constitui um novo paradigma na estratégia das políticas públicas para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais. Com efeito, todo o financiamento comunitário de períodos de apoio anteriores, desde a entrada de Portugal na UE em 1986 (então CEE), foi desenvolvido com a aplicação de subsídios diretos ao investimento (*capex*).
202. Neste contexto, a utilização de IF específicos para a GEA surge das lições de experiência que são identificadas no PENSAAR 2020. De acordo com o instrumento que define a política pública para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais até 2020, "uma das lições a tirar do balanço do PEASAR II que explica parte do insucesso de alguns objetivos e medidas propostas tem a ver com a sua relação com o Programa Operacional através do qual são canalizados os fundos comunitários, bem como a efetividade dos critérios de elegibilidade". Assim, o PENSAAR 2020 refere que "para que a nova estratégia setorial venha a ser aplicada com sucesso é necessário que (...) os instrumentos financeiros de suporte aos fundos comunitários sejam concebidos de uma forma que garanta que os investimentos contribuirão para os objetivos definidos no PENSAAR 2020. Enquanto o PEASAR II propunha que a elegibilidade estivesse relacionada com o mérito do projeto, o novo paradigma e o insucesso de alguns objetivos e medidas obriga a que no âmbito do PENSAAR 2020 seja dada maior importância à sustentabilidade dos projetos resultante do desempenho das EG que os propõem. A falta de garantia de um bom desempenho porá em causa essa sustentabilidade e a consequente justificação do investimento feito com apoios em condições mais favoráveis".
203. Os IF para o setor visam criar condições de financiamento/endividamento mais favoráveis às existentes no mercado, prosseguindo os objetivos anteriormente referidos, de modo a responder ao novo paradigma de investimentos, mais centrados na otimização da gestão incluindo ganhos de eficiência, beneficiando um maior número de promotores. Tratando-se de um setor de capital intensivo, o PENSAAR 2020 conclui que o recurso ao endividamento será determinante no desenvolvimento do setor e na qualidade dos serviços prestados pelas entidades gestoras, considerando que o acesso ao financiamento e a oferta de condições mais favoráveis deverá ter um impacto importante na sustentabilidade financeira destas entidades, apoiando simultaneamente a melhoria do desempenho e facilitando a sustentabilidade social das tarifas aplicadas na recuperação dos custos.

**QA10. Existem aspetos do IF proposto que reflitam a ponderação dos fatores de sucesso e de estrangulamento identificados na questão anterior? Se sim, indique quais e fundamente a avaliação das propostas de melhoria da performance do IF**

#### Contextualização e Processo Metodológico

204. Atendendo aos resultados obtidos na resposta à QA09, procurou-se avaliar em que medida a configuração dos IF ao nível da programação foi sustentada em elementos de aprendizagem e na incorporação de recomendações avaliativas e de lições de experiência que emergiram da leitura anterior. Este exercício teve por objetivo validar a eficácia das propostas de configuração dos IF, mas também procurar integrar sugestões de melhoria do desempenho dos IF definidos nos PO financiadores de intervenções de EE e de GEA.
205. A resposta à QA10 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na análise da resposta do IF aos constrangimentos elencados na QA09;
  - Em segundo lugar, na integração de propostas de melhoria da performance do IF.

#### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

A configuração dos IF procurou capitalizar a experiência adquirida na operacionalização destes instrumentos, sobretudo no último período de apoio comunitário, ainda que desses ensinamentos seja possível integrar sugestões de melhoria para aumentar a eficácia das intervenções

## Evidências de Resposta

*A configuração dos IF direcionados para o aumento da eficiência energética, designadamente nos casos das intervenções a desenvolver na administração pública e na habitação, procurou capitalizar a experiência adquirida na operacionalização destes instrumentos, sobretudo no último período de apoio comunitário*

206. Como se verificou na resposta à QA09, as experiências anteriores de configuração de IF direcionados para o aumento da EE centraram-se nos setores alavanca da administração pública e da habitação, ainda que os estudos e as avaliações identificados sobre as empresas permitam retirar algumas conclusões e ensinamentos importantes para a configuração dos IF que importa relevar no presente Estudo de Avaliação.
207. Dessa leitura, tendo como principal suporte a auscultação dos diversos atores entrevistados – em particular as AG dos PO –, é possível retirar uma primeira conclusão: a configuração dos IF direcionados para o aumento da EE procurou capitalizar a experiência adquirida na operacionalização destes instrumentos, sobretudo no último período de apoio comunitário. Com efeito, as dimensões do incentivo à alavancagem, do incremento da procura ou do alinhamento de vários IF para oferecer soluções globais de financiamento foram considerados da preparação dos IF, ainda que desses ensinamentos seja possível integrar sugestões de melhoria para aumentar a eficácia das intervenções (as quais são apresentadas seguidamente e sistematizadas nas recomendações preliminares).

*Nas intervenções de EE na dimensão da habitação, resultam vários ensinamentos que devem ser ponderados para aumentar a eficácia dos IF e, conseqüentemente, das intervenções apoiadas*

208. Da leitura efetuada das lições de experiência na dimensão da habitação, designadamente das experiências internacionais, destaca-se a importância de adotar abordagens integradas – considerando as ações de EE como parte de processos de maior amplitude, de atuação multisetorial para potenciar resultados e ampliar impactes – que associem EE e a reabilitação ou a renovação do edificado. Esta necessidade de integração é reforçada num quadro em que, embora tenha existido um esforço programático e regulamentar de delimitação da esfera de atuação dos IF associados à Reabilitação Urbana e à Eficiência Energética (no âmbito do Acordo de Parceria, encontra-se claramente definido o perímetro de atuação/elegibilidades), algumas exigências programáticas, de cumprimento obrigatório, se assumem como constrangimentos de difícil superação, caso não exista uma integração virtuosa entre as duas dimensões. Para garantir um aumento de dois níveis no Desempenho Energético, terão de existir/ser executadas medidas ativas e passivas que apenas se justificam/se conseguem realizar em edifícios “antigos”, com problemas estruturais, seja na fração, seja, complementarmente, nas partes comuns. A não concretização/operacionalização desta integração, em muitos casos, pode limitar a procura pelo IF e concorrer para futuros constrangimentos junto dos beneficiários (por exemplo, devolução dos apoios não reembolsáveis concedidos à realização das auditorias energéticas, por incumprimento/incapacidade de atingir, no processo de verificação, o ganho pré-estabelecido: dois níveis). Como foi referido anteriormente, importa destacar a relevância do IFFRU na sua componente de eficiência energética na reabilitação e na revitalização urbana, designadamente através da possibilidade de articulação do IF no domínio da EE com o IF para financiamento de operações de reabilitação e revitalização urbana.
209. Conforme referido anteriormente, num contexto de dificuldade em estabelecer destrições “objetivas” entre operações associadas à melhoria da EE e à reabilitação ou regeneração urbanas, e não sendo positivo “obrigar” os destinatários a isolar operações, com o objetivo de adequar as componentes-alvo às fontes de financiamento disponíveis (ou mesmo arbitrar fontes em função da operação em causa), poderá equacionar-se um modelo de articulação que permita integrar os fundos de fundos associados às duas dimensões, permitindo/estimulando que sejam os próprios intermediários financeiros a criar uma oferta de produtos que promovam esta virtuosa abordagem integrada (descrevendo com rigor, as categorias de despesa respeitantes às duas áreas de intervenção).
210. Por outro lado, de modo a potenciar resultados e ampliar impactes afigura-se importante ponderar da possibilidade de, pontualmente, existir alguma conjugação territorial e temporal nas prioridades de aplicação/soluções de produtos a associar aos dois IF. Embora o IFFRU possua limitações específicas de aplicação, por um lado, territoriais (em ARU/Planos de Ação de Reabilitação Urbana), por outro lado, de elegibilidades tipológicas (edifícios com mais de 30 anos), o IF Energia, nesta dimensão, é mais “permissivo” compreendendo o apoio à habitação particular, sem restrições territoriais ou de tipologia - operações de titulares de frações autónomas, de edifícios ou fogos de habitação particular (“obrigando”, contudo, a um aumento em pelo menos dois níveis do certificado de desempenho energético), o que permite apoiar outras

tipologias de edifícios e operações, “à margem” do IFFRU. Neste quadro de focalização das elegibilidades (decorrente da delimitação programática do âmbito de aplicação dos dois instrumentos), mas onde importa potenciar os resultados, é possível e desejável que estes instrumentos sejam complementares e sinérgicos (hipótese a ponderar e acutelar quando da configuração final/operacionalização dos mesmos).

211. Noutra dimensão, das mesmas experiências internacionais analisadas, assume particular relevância para fomentar a procura e para o sucesso das intervenções, a concessão de prémios de realização, nos casos em que existe um ganho substancial de poupança energética, combinando subsídios não reembolsáveis com reembolsáveis.
212. A integração de programas de assistência técnica com o processo de financiamento, assegurados contratualmente, garantindo o apoio técnico necessário aos destinatários finais, afigura-se importante para a implementação e sucesso da intervenção (igualmente importante para as pequenas empresas e Administração, onde existem lacunas técnicas e não existe dimensão para assegurar recursos). No mesmo sentido, releve-se a criação de procedimentos e mecanismos de medição e de monitorização de resultados e impacte – que devem também ser assegurados contratualmente com a conceção do IF –, de modo a permitir, por um lado, proceder a ajustamentos permanentes nas soluções e, assim, garantir o sucesso final das intervenções e por outro lado, garantir e dar prova do cumprimento dos resultados e das metas acordadas com os financiadores (de curto e longo prazo).
213. Particular destaque é dado, no contexto dessas experiências, à necessidade de uma aposta consistente na comunicação e no *marketing*, designadamente quando os IF se concentram exclusivamente na EE (quando não são combinados com a reabilitação ou a renovação do edificado). O estabelecimento de marcas distintas para os produtos financeiros, de modo a estimular a procura contribui para assegurar uma procura elevada.
214. Uma última nota conclusiva, nesta dimensão, para o estímulo que a implementação de IF direcionados para o aumento de EE na habitação gerou em alguns países no que se refere a adaptações legislativas para responder a alguns constrangimentos de base, fortemente condicionadores da procura. Destes constrangimentos, destacam-se os associados aos condomínios, sobretudo na garantia de obtenção de empréstimos pelas respetivas administrações.

*A operacionalização dos empréstimos e bonificação de juros devem incluir critérios claros e objetivos relacionados com o nível de alavancagem na seleção das parcerias e nos contratos a estabelecer com as instituições financeiras*

215. Como igualmente se verificou na resposta à QA09, a cobrança de custos de gestão elevados e considerados injustificados, bem como a possibilidade de serem solicitadas garantias – para que a dívida seja assegurada através da propriedade da empresa – bem como, ainda, a existência de significativos trâmites processuais e administrativos associados às intervenções, que podem inclusive condicionar significativamente o sucesso das intervenções, são constrangimentos que devem ser eliminados no período de apoio 2014-2020. Neste sentido, e de modo a serem superadas estas limitações, os contratos de financiamento a celebrar entre as AG e as instituições financeiras, quer nos IF no domínio da EE, quer nos IF no domínio da GEA, devem definir critérios de comissões de gestão claros e de condições comerciais dos financiamentos que serão concedidos, dando resposta célere em termos processuais.
216. Paralelamente, e considerando as limitações que os estudos e avaliações identificaram na alavancagem – pela ausência de condições claras que possibilitem o efeito de alavanca nos contratos de financiamento celebrados entre as AG e as instituições financeiras – a operacionalização destes IF devem incluir critérios claros e objetivos relacionados com o nível de alavancagem na seleção das parcerias e nos contratos a estabelecer com estas instituições.

*No que se refere à operacionalização das garantias, deverão ser identificados, no domínio da eficiência energética, os setores prioritários para a sua conceção*

217. Identificou-se como fator de estrangulamento, na operacionalização das garantias, o seu custo elevado (quando não são apoiadas através de subvenção), num contexto em que as taxas de juro nem sempre são mais favoráveis do que as apresentadas no mercado. Este fator de estrangulamento pode ser acutelado com a combinação com um IF de bonificação dos custos do financiamento e das garantias.

218. Neste contexto, os contratos de financiamento que serão celebrados entre as AG dos PO financiadores e as instituições financeiras deverão identificar, no domínio da EE, os setores prioritários para a concessão de garantias com apoios públicos, designadamente nos apoios dirigidos às empresas, alinhando este IF com os objetivos das intervenções apoiadas pelos FEEL.

## II.5. Estratégia de Investimento

QA11. Existe um adequado nível de detalhe da estratégia de investimento proposta que permita, contudo, assegurar um grau de flexibilidade da implementação do IF? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.

### Contextualização e Processo Metodológico

219. Procurou-se analisar a estratégia de investimento proposta para os IF, designadamente os produtos financeiros a oferecer e os potenciais destinatários finais, de acordo com os vários setores previstos para apoio a investimentos nos domínios da EE e da GEA. Este exercício teve por objetivo verificar se os IF foram concebidos e executados de forma flexível – devendo salvaguardar-se no seu desenho que está garantido este atributo –, respondendo de forma adequada às falhas de mercado e às necessidades de investimento, contribuindo para os objetivos específicos e para os resultados dos PO.
220. A resposta à QA11 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
- Em primeiro lugar, na identificação dos conteúdos fundamentais da estratégia de investimento dos IF, designadamente na sistematização da informação contida nas PI e respetivos OE dos PO objeto de avaliação do Portugal 2020 (POSEUR e PO Regionais) e nos documentos de orientação estratégica temáticos disponibilizados à Equipa de Avaliação (“Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020” – DGEG e “PENSAAR 2020 - Uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais”);
  - Em segundo lugar, na análise da estratégia de investimento dos IF e do grau de flexibilidade da respetiva implementação, verificando se responde adequadamente às falhas de mercado e às necessidades de investimento, contribuindo para os objetivos específicos e para os resultados dos PO financiadores.

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

A estratégia de investimento dos IF direcionados para o aumento da eficiência energética e para a gestão eficiente das águas foi globalmente pensada e desenhada em documentos específicos, a montante dos Programas Operacionais, transpostos para as Prioridades de Investimento e respetivos Objetivos Específicos objeto de avaliação (no caso da EE, a partir de uma versão preliminar). A estratégia de investimento dos IF apresenta, para ambos os domínios, um adequado nível de detalhe, assegurando um grau de flexibilidade significativo na sua implementação

### Evidências de Resposta

*A estratégia de investimento dos IF direcionados para o aumento da eficiência energética e para a gestão eficiente das águas foi pensada e desenhada em documentos específicos, transpostos para as Prioridades de Investimento e respetivos Objetivos Específicos objeto de avaliação dos Programas Operacionais do Portugal 2020 (no caso da EE, a partir de uma versão preliminar)*

221. Desde logo, uma primeira conclusão a retirar prende-se com o processo de elaboração da estratégia de investimento dos IF direcionados para o aumento da EE e para a GEA. Com efeito, a estratégia de investimento foi globalmente pensada e desenhada em documentos específicos, transpostos para as PI e respetivos OE objeto de avaliação dos PO do Portugal 2020 (no caso da EE, a partir de uma versão preliminar).
222. No caso da EE, o documento de orientação estratégica “Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020”, de responsabilidade da DGEG, cuja última versão data de junho de 2015, sintetiza os aspetos fundamentais em matéria de IF para o período de programação 2014-2020, incorporando a estrutura operacional ao nível dos PO no domínio da energia do Portugal 2020, as prioridades

de investimento e respetivos montantes por PO (total e afetação a IF) – recursos FEEI mobilizados, bem como as várias opções de estrutura e de estruturação financeira para a operacionalização dos IF, indicado, ainda, a solução considerada como mais adequada no portfólio de opções apresentadas e o modelo de governação do IF.

223. No que se refere à GEA, o “PENSAAR 2020 - Uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais”, foi o documento enquadrador da estratégia de atuação do setor do ciclo urbano da água (abastecimento de água e saneamento de águas residuais), o qual foi vertido para o OE2 da PI 6ii. Como foi referido anteriormente, este documento de política pública identificou a oferta de condições de financiamento/endividamento mais favoráveis que as existentes no mercado como uma necessidade para a concretização de investimentos no domínio da GEA. Procurou responder ao novo paradigma de investimentos, mais centrados na otimização da gestão, incluindo ganhos de eficiência, beneficiando um maior número de promotores, incentivando-os a melhorar o seu desempenho, através de condições de financiamento mais favoráveis e mais acesso a endividamento.
224. Em síntese, as PI e respetivos OE que correspondem ao objeto de avaliação dos PO do Portugal 2020 identificados no capítulo inicial incorporam as diretrizes que resultam dos dois documentos de orientação estratégica. E, neste contexto, a adoção do formato estabelecido pela CE para a produção dos documentos programáticos do Portugal 2020 relevantes para a presente avaliação – Acordo de Parceria, textos do POSEUR e dos POR –, não contemplando nenhuma dimensão específica para a definição da estratégia de investimento dos IF, não tornou necessária uma abordagem particular para estes instrumentos nos documentos programáticos.

*A estratégia de investimento no domínio da EE apresenta um nível de detalhe ajustado às particularidades dos diferentes setores previstos para apoio a investimentos abrangidos pelos PO objeto de avaliação e assegura, ao nível da implementação dos IF, um grau de flexibilidade significativo*

225. Os IF dirigidos para a EE serão concretizados no âmbito do POSEUR e dos sete PO Regionais, através das tipologias “04. empréstimo ou equivalente” e “05. garantia ou equivalente”, no caso do POSEUR e também, para além destas, da tipologia “06. bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente”, no caso dos PO Regionais.
226. O documento de orientação estratégica “Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020” identifica os aspetos fundamentais em matéria de IF para o período de programação 2014-2020. Apresenta, detalhadamente, por PO, as PI e respetivos montantes por PO – total e afetação a IF –, estruturados pelas diferentes tipologias de atividade, permitindo uma rápida leitura das várias áreas abrangidas pelos IF no domínio da EE.
227. A estratégia de investimento no domínio do aumento da EE encontra-se estruturada em função dos diversos setores previstos para apoio a investimentos – designadamente administração pública central, regional e local, empresas, habitação e empresas de transporte público coletivo de passageiros – e, consequentemente, por PI dos PO do Portugal 2020 objeto de avaliação.
228. No que se refere à administração pública central, regional e local – PI 4iii do POSEUR e PI 4c dos PO Regionais –, procura-se alterar os padrões de consumo energético no setor público, assim como reduzir os custos associados, promovendo o uso eficiente de recursos e a redução de emissões e a alteração comportamental dos agentes envolvidos, perseguindo a meta prevista no PNAEE para o setor público, que estabelece uma redução de 30% do consumo energético da Administração Pública em 2020. Os investimentos nas infraestruturas e nos equipamentos existentes e na iluminação pública estão enquadrados pelo Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (Eco.AP).
229. Neste contexto, releva-se a importância da existência de IF que permitam criar condições de financiamento mais favoráveis às existentes no mercado, privilegiando o modelo ESCO (pressupondo a opção de não onerar a dívida/endividamento público e, consequentemente, garantir a participação das ESE e o financiamento desta procura), mas sendo flexível para as restantes situações, através da elaboração de planos de ação de eficiência energética com vista à implementação de projetos integrados de EE.
230. Atendendo a que a indisponibilidade e o custo do financiamento são identificados como os obstáculos mais relevantes de investimento para a implementação de intervenções no período 2014-2020 para as entidades da administração pública, considera-se adequado a disponibilização de linhas de empréstimos às ESE, forma muito eficaz para orientar recursos para determinadas intervenções e, complementarmente, quando

- justificável, com mecanismos de garantia que permitam a estes destinatários melhorar as condições de acesso a financiamento disponibilizado por intermediários financeiros. O acesso ao financiamento e a oferta de condições mais favoráveis deverão, em conjunto, ter um impacto importante na sustentabilidade financeira destas entidades no que se refere às intervenções em EE, respondendo adequadamente à estratégia proposta.
231. Relativamente às empresas – PI 4b dos PO Regionais –, procura-se aumentar a EE visando alterar os padrões de consumo de energia no setor empresarial, no contexto da agenda europeia 20-20-20, considerando que, apesar dos ganhos financeiros desta tipologia de intervenções, são reconhecidas falhas de mercado, inibindo a concretização dos investimentos. Releve-se, em particular, as empresas do SGCIE, abrangidas pelo PNAEE e obrigadas a reduzir os seus consumos de energia em 6% em relação à “baseline” (consumo de 2012).
232. Os investimentos a apoiar deverão alargar o acesso às ESE, possibilitando, simultaneamente, melhores condições de financiamento comparativamente às existentes no mercado. No caso das empresas em que a viabilidade económico-financeira da intervenção e a incerteza sobre os resultados do investimento – ou seja, o seu nível de retorno – se assumem como os potenciais obstáculos mais relevantes para a concretização de intervenções, revelam-se igualmente necessário mecanismos de garantia que permitam reduzir o risco (exceto Grandes Empresas), e em menor dimensão, de bonificação de juros, que permitam reduzir os custos de financiamento, promovendo, deste modo, os investimentos em matéria de aumento da EE comparativamente ao período de apoio comunitário anterior.
233. Para a habitação – PI 4iii do POSEUR –, procura-se aumentar a EE do parque habitacional (particular) decorrente da sua vetustez e degradação, por via da promoção da adoção de sistemas passivos, como também pelo uso de equipamentos mais eficientes que permitam reduzir o consumo de energia final.
234. Os investimentos a realizar deverão resultar em melhoramentos significativos em EE (num aumento em, pelo menos, dois níveis no Certificado de Desempenho Energético), privilegiando-se o apoio a intervenções que apresentem maiores economias de energia e melhor relação custo/benefício. Os IF deverão, também, permitir criar condições de financiamento mais favoráveis às existentes no mercado.
235. No caso das empresas de transporte público coletivo de passageiros – PI 4e do POR Açores –, procura-se aumentar a EE promovendo uma redução na utilização de combustíveis derivados do petróleo através de uma transição para tecnologias mais sustentáveis e eficientes, contribuindo para a diminuição do peso percentual significativo que representam no consumo de energia regional (46,2% em 2011), com destaque para os rodoviários.
236. A utilização de IF tem por objetivo a criação de condições de financiamento/endividamento mais favoráveis às oferecidas pelas instituições financeiras existentes no mercado.
237. A estratégia de investimento proposta para os IF dirigidos para o aumento da EE revela-se adequadamente detalhada, diagnosticando os problemas existentes nos diferentes setores previstos para apoio a investimentos. Os objetivos e metas a alcançar, os produtos financeiros a apoiar no âmbito dos IF e os beneficiários finais e a escala territorial a que os IF serão implementados estão clara e detalhadamente definidos, respondendo às falhas de mercado e às necessidades de investimento anteriormente identificadas, contribuindo para os OE e para os resultados dos PO financiadores de investimentos no domínio do aumento da EE.
238. A estratégia de investimento apresenta, também, um grau de flexibilidade significativo. Contudo, no caso da administração pública – central, regional e local –, será importante assegurar a disponibilização de linhas de empréstimos às ESE e, complementarmente, quando justificável (em que as ESE sejam o beneficiário direto), com mecanismos de garantia que permitam a estes destinatários melhorar as condições de acesso a financiamento disponibilizado por intermediários financeiros. Relativamente às empresas, em que o seu nível de retorno se assume como potencial obstáculo mais relevante para a concretização de intervenções, deve atender-se à necessidade da existência de mecanismos de garantia que possibilitem reduzir o risco (exceto Grandes Empresas), e assim aceder ao financiamento, bem como de bonificação de juros, considerando a evolução da oferta do mercado, permitindo diminuir os custos de financiamento.

*A estratégia de investimento no domínio da GEA apresenta um adequado nível de detalhe, assegurando um grau de flexibilidade significativo de implementação dos IF*

239. Os IF dirigidos para a GEA serão concretizados no âmbito do POSEUR, através das tipologias “05. garantia ou equivalente” e “06. bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente”.
240. Em matéria de estratégia de investimento, o foco encontra-se na necessidade de promover a sustentabilidade das intervenções a concretizar no período 2014-2020, fortemente associada ao desempenho das EG que os propõem. Neste contexto, releva-se a importância da existência de IF que permitam, como referido no capítulo relativo às lições de experiências (QA 09), criar condições de endividamento mais favoráveis às existentes no mercado, prosseguindo os objetivos identificados no PENSAAR 2020 e transpostos para o OE 2 da PI 6ii, de modo a responder ao novo paradigma de investimentos no setor, mais centrados na otimização da gestão, incluindo ganhos de eficiência, permitindo beneficiar, também, um maior número de promotores.
241. Como concluído nas QA01 e QA02, a indisponibilidade e o custo do financiamento são identificados como os obstáculos mais relevantes de investimento para a implementação de intervenções no período 2014-2020 para as entidades gestoras de serviços de água e de saneamento de águas residuais. A estratégia de desenvolvimento no domínio da GEA identifica o recurso ao endividamento como determinante no desenvolvimento do setor e na qualidade dos serviços prestados pelas EG, atendendo a que o acesso ao financiamento e a oferta de condições mais favoráveis deverá ter um impacto importante na sustentabilidade financeira destas entidades, apoiando quer a melhoria do desempenho, que a facilitação da sustentabilidade social das tarifas aplicadas na recuperação dos gastos. Paralelamente, considera-se que a falta de garantia de um bom desempenho colocará em causa essa sustentabilidade e a consequente justificação do investimento feito com apoios em condições mais favoráveis.
242. Deste modo, considerando a natureza da operação das entidades gestoras de serviços de água e de saneamento de águas residuais, com níveis de proveitos relativamente estáveis/de risco reduzido e os elevados volumes de investimentos necessários, considera-se adequada a mobilização de mecanismos de garantia que conseguirão assegurar uma melhor resposta a essas necessidades, em complemento com mecanismos de bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente, contribuindo para reduzir os custos do financiamento obtido.
243. Em síntese, a emissão de garantias e o acesso ao financiamento e a oferta de condições mais favoráveis relevam-se como as questões determinantes para a concretização de investimentos no domínio da GEA, existindo relevante coerência entre os IF previstos e a estratégia de investimento apresentada.
244. Considerando as falhas de mercado e as necessidades de investimento identificadas na QA01 e QA02, tendo em conta a natureza da operação das entidades gestoras de serviços de água e de saneamento de águas residuais, com níveis de proveitos relativamente estáveis/de risco reduzido e elevados volumes de investimentos necessários, a estratégia de investimento proposta para os IF apresenta-se com um grau de detalhe adequado. Este grau de detalhe adequado é concretizado quer no instrumento de política pública para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais até 2020, quer no disposto no OE 2 da PI 6ii do POSEUR, designadamente nos produtos financeiros a apoiar (mobilização de mecanismos de garantia que, pela sua elevada alavancagem, conseguirão assegurar uma melhor resposta a essas necessidades, complementando-os com mecanismos de bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente, que contribuirão para reduzir os custos do financiamento obtido) e nos potenciais destinatários abrangidos, contribuindo para os resultados propostos no PENSAAR 2020 e no POSEUR em matéria de investimentos no âmbito do ciclo urbano da água que visam a otimização e gestão eficiente dos recursos e das infraestruturas existentes.
245. Assegura, simultaneamente, um grau de flexibilidade significativo, permitindo a mobilização de mecanismos de garantia que, pela sua elevada alavancagem, conseguirão assegurar uma melhor resposta às necessidades de investimento do setor, complementando-os com mecanismos de bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente, que contribuirão para reduzir os custos do financiamento obtido. Neste contexto, não se considera necessário proceder a alterações na estratégia de investimento apresentada.

QA12. Existe coerência regional e temática do IF proposto tendo em consideração os resultados da avaliação do mercado e do valor acrescentado (nomeadamente na seleção dos produtos financeiros a disponibilizar e dos beneficiários finais alvo)? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.

### Contextualização e Processo Metodológico

246. Procurou-se analisar a coerência externa da estratégia, que constitui uma das componentes chave das avaliações *ex ante*. Este exercício teve por objetivo verificar a qualidade dos IF, em termos de contributo para os objetivos dos PO, no que se refere ao alinhamento da territorialização da estratégia de investimento com os resultados da avaliação do mercado, bem como com os produtos financeiros propostos e ao alinhamento dos destinatários finais elegíveis com os resultados da análise do valor acrescentado de investimento.
247. A resposta à QA12 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
- Em primeiro lugar, na sistematização da informação de base para realizar a avaliação da coerência da estratégia de investimentos dos IF, designadamente da dimensão temática e territorial de incidência dos IF, dos seus destinatários finais e do tipo de produtos financeiros a disponibilizar, a partir das conclusões formuladas em QA anteriores e da análise do Acordo de Parceria e dos PO financiadores;
  - Em segundo lugar, na avaliação da coerência entre a dimensão temática e a territorialização da estratégia de investimento e dos instrumentos financeiros e as conclusões da análise das falhas de mercado e das necessidades de investimento e, também, da coerência entre os destinatários finais e o tipo de produtos financeiros a disponibilizar e as conclusões da análise do valor acrescentado dos IF propostos.

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

A análise dos elementos relevantes sobre as falhas de mercado e sobre o valor acrescentado dos IF no domínio da eficiência energética e da gestão eficiente das águas, confrontada com a análise dos elementos de base que estão subjacentes à estratégia de investimento, permite concluir da existência de uma elevada coerência setorial e territorial dos IF a adotar no Portugal 2020, não se identificando aspetos merecedores de aperfeiçoamento

### Evidências de Resposta

*Os Programas Operacionais financiadores do Portugal 2020 consagram uma elevada relevância aos domínios da eficiência energética e da gestão eficiente das águas, coerente com a análise efetuada relativa às falhas de mercado e às necessidades de investimento*

248. Os PO do Portugal 2020 consagram uma elevada relevância aos domínios da EE – designadamente nos diferentes setores previstos para apoio a investimentos através de IF – e da GEA, em matéria de investimentos no âmbito do ciclo urbano da água que visam a otimização e gestão eficiente dos recursos e das infraestruturas existentes.
249. No que se refere à EE, as intervenções estruturadas, estando focalizadas no alcance das metas traçadas no quadro das metas europeias 20-20-20, incorporam, como referido anteriormente, diferentes frentes de atuação. Do lado da procura, atuando na alteração dos padrões de consumo energético, quer pela diminuição do consumo de energia e pela promoção da eficiência energética, quer pela diversificação de fontes de energia com reduzidas emissões de carbono, envolvendo o setor público, as empresas e com relevância para o setor dos transportes, nomeadamente rodoviários e, ainda, os cidadãos. Do lado da oferta, potenciando o desenvolvimento de tecnologias mais limpas, de acordo com o princípio da racionalidade económica.
250. Em matéria de GEA, e no que se refere ao abastecimento de água, as prioridades deverão visar o reforço e melhoria da monitorização de consumos de água e a gestão eficiente de ativos (incluindo a reabilitação dos sistemas públicos de distribuição e adução de água, com o objetivo de reduzir as perdas), para além do desenvolvimento de origens de águas alternativas e não convencionais. Deverão ainda ser complementadas

com medidas que assegurem a sustentabilidade dos serviços prestados às populações, que melhorem a eficiência operacional e ambiental do abastecimento de água e saneamento e garantam uma progressiva recuperação de custos.

251. Neste contexto, a estratégia de investimento deve ser abrangente, prevendo globalmente a aplicação de fundos na disponibilização de garantias bancárias, de bonificação de juros (ajustada à evolução do mercado) e comissões de garantia (instrumentos de dívida), de modo a reduzir significativamente o risco do crédito concedido pelos intermediários financeiros no apoio ao aumento da EE e no domínio da GEA.
252. A estratégia de investimento encontra coerência com a análise efetuada relativa às falhas de mercado e às necessidades de investimento, em que se verificou a existência de falhas de mercado e/ou investimento insuficiente nas dimensões estruturadoras dos IF propostos, com significativa expressão na generalidade dos setores previstos para apoio a investimentos através de IF, conforme concluído na QA 01, QA02 e QA03. A utilização de IF vocacionados para promover as diversas tipologias de intervenção no domínio da EE, com modelos financeiros e dificuldades de financiamento distintas, justificam a mobilização de diversos IF, na medida em que cada um deles, pelas suas características, nomeadamente em termos de alavancagem ou mecanismos de operacionalização, responde de forma mais adequada a essas necessidades.

*A territorialização da estratégia de investimento para o aumento da EE através da dotação FEDER encontra-se globalmente alinhada com os resultados da avaliação do mercado (falhas de mercado e necessidades de investimento)*

253. Os PO Regionais, financiadores de investimentos para o aumento da EE, englobam uma dimensão de coesão territorial que, ao nível das NUTS II, é traduzida por imperativos da regulamentação comunitária, nas diferentes dotações em FEEL, as quais discriminam positivamente as regiões menos desenvolvidas. Deste modo, quando a origem dos fundos a mobilizar pelos IF decorre diretamente da dotação FEDER dos PO, a maior intensidade de apoio às regiões menos desenvolvidas, designadamente Norte, Centro, Alentejo, Açores e Madeira, já estará refletida, como foi possível verificar.
254. Como referido anteriormente, os territórios que representam desafios mais prementes no domínio da EE são aqueles onde se localizam os níveis de consumo energético mais elevados, correspondendo às regiões do litoral mais urbanizadas, com maior densidade de atividades industriais, de serviços e equipamentos públicos e de alojamentos. Neste contexto, os resultados da avaliação do mercado (falhas de mercado e necessidades de investimento) permitem verificar que as NUTS II Norte, Centro e Lisboa, concentram valores de investimento superiores (e consequentemente de financiamento necessário, na ausência de diferenciações regionalizadas expressivas, em termos relativos, no acesso ao sistema financeiro, conforme foi possível verificar pelos resultados do processo de inquirição e das entrevistas realizadas. Contudo, no caso de Lisboa, a dotação de IF inscrita no PO Regional não é proporcional à falha de mercado identificada, quando comparada com as restantes regiões.
255. A estratégia de investimento no domínio do aumento da EE incorpora de forma evidente uma preocupação regionalizada, designadamente através dos PO Regionais, no diagnóstico da situação de referência e na identificação dos objetivos que procuram alcançar, atendendo a esse diagnóstico e às metas traçadas no quadro das metas europeias 20-20-20. São salvaguardadas as especificidades regionais e, quer os produtos financeiros propostos, quer os volumes de financiamento definidos para os IF, procuram contribuir para alcançar os objetivos definidos.
256. Importa relevar, contudo, que cerca de 60% do total da dotação dos IF previstos para as PI de EE tem como fonte de financiamento o Fundo de Coesão (POSEUR), dotação que não se encontra regionalizada, não sendo, portanto, diretamente diferenciadora ao nível territorial, limitando uma leitura regional (NUTS II) da territorialização da estratégia de investimento para o aumento da EE através do Fundo de Coesão.
257. Ao nível infrarregional, a dimensão da coesão territorial apela a uma atenção particular a conceder aos territórios de baixa densidade. Esta dimensão encontra-se consagrada nos PO financiadores, em particular nos PO regionais. Em concordância com esta preocupação, a Comissão Interministerial de Coordenação (CIC Portugal 2020), em 26.03.2015, deliberou a "Classificação de Municípios de baixa densidade para aplicação de medidas de diferenciação".

*A estratégia de investimento no domínio do aumento da GEA não é diretamente diferenciadora ao nível territorial, mas o PENSAAR 2020 agregou a informação por estrutura de gestão por região*

258. Também como referido anteriormente, os territórios que representam desafios mais prementes no domínio da GEA são que possuem uma maior densificação de redes de água, correspondendo às regiões do litoral mais urbanizadas.
259. A estratégia de investimento no domínio do aumento da GEA não é diretamente diferenciadora ao nível territorial, mas o PENSAAR 2020, no diagnóstico, bem como no balanço do PEAASAR II, agregou a informação por estrutura de gestão por região, tipologia da área de intervenção, modelo de gestão e dimensão da estrutura de gestão.
260. Neste contexto, esta agregação permitiu identificar a relação de várias variáveis com o desempenho das EG ao nível das NUTS II, o que possibilitou uma leitura territorializada e, por essa razão, a definição de uma estratégia de atuação no setor do ciclo urbano da água atendendo às diferenças e necessidades regionais, que no entanto não é transposta para a PI 6ii do POSEUR de forma evidente (é referido, no quadro do capítulo "2.A.5. Objetivos específicos correspondentes à prioridade de investimento e aos resultados esperados" do OE2 da PI 6ii, que "os resultados ao nível da cobertura dos serviços alcançados em Portugal continental encontram-se detalhados nos mapas 5 em anexo e permitem concluir pela maior concentração de necessidades de intervenção não na cobertura mas na qualidade do serviço de abastecimento". A análise destes mapas permite verificar quais as regiões com maior concentração de necessidades de intervenção, quer no aumento da cobertura, quer no aumento na qualidade do serviço de abastecimento).

*Os produtos financeiros propostos e os destinatários finais elegíveis estão alinhados com os resultados da análise do valor acrescentado dos IF propostos*

261. Como referido nas QA anteriores designadamente na QA01, QA02 e QA03, as diferentes tipologias de IF consideradas para os domínios da EE e da GEA foram formatadas para necessidades específicas de financiamento, considerando o diagnóstico realizado sobre as falhas de mercado e, deste modo, para diferentes universos alvo de potenciais destinatários finais.
262. A análise das falhas de mercado permitiu verificar que as necessidades de financiamento de médio e longo prazo serão relevantes, considerando as características da generalidade das tipologias de investimentos enquadrados nos PO financiadores, quer no que se refere à EE – em particular para as empresas e para as instituições da administração pública –, quer no caso da GEA. Contudo, mantém-se importante o financiamento de curto e médio prazo – sobretudo para as empresas, pelas dificuldades pontuais de tesouraria –, pelo que os empréstimos e o sistema de garantia assumem, neste contexto, um papel de relevo.
263. Por sua vez, a análise do valor acrescentado dos IF propostos permitiu concluir que os produtos financeiros propostos permitem materializar uma das principais vantagens resultante da sua existência, que é a capacidade de mobilizar a oferta de soluções de financiamento anteriormente não disponíveis no mercado, em domínios onde o histórico de investimento é, ainda, bastante incipiente, o que resulta, também, na inexistência dessas soluções de financiamento, conforme foi possível verificar anteriormente.
264. Neste contexto, o mercado de crédito bancário existente em Portugal apresenta níveis de estruturação e de experiência ainda reduzidos nos domínios objeto de avaliação, focados sobretudo na experiência JESSICA, mas relevantes, pela experiência acumulada no financiamento às empresas por intermédio de IF de dívida. Deste modo, a banca de retalho deverá ser o veículo natural para esta tipologia de instrumentos e, em particular, sob a forma de empréstimos. No anterior período de programação, a banca foi o intermediário financeiro para os IF subsidiados, incluindo a bonificação de juros e de comissões de garantia.
265. Em síntese, os produtos financeiros propostos apresentam um valor acrescentado relevante, por permitirem superar aqueles que são considerados como os principais obstáculos à capacidade do mercado dar resposta às necessidades de investimento em matéria de EE e de GEA.
266. Refira-se, por fim, que os IF são vistos pelos potenciais destinatários finais como apresentando um valor acrescentado elevado, associado a questões que constituem importantes obstáculos ao investimento em EE e na GEA, designadamente no custo do financiamento, outros custos ou comissões do financiamento e condições e períodos de carência. Releve-se, contudo, que as restrições à mobilização de IF por parte de algumas entidades públicas, designadamente no âmbito da GEA, considerando os limites ao endividamento por parte das estruturas de gestão, não superam a limitação administrativa e quantitativa de endividamento

do destinatário, ainda que sejam evidentes as vantagens dos IF de responder às questões relacionadas com o custo e a disponibilidade do financiamento.

**QA13. Existe adequação da estrutura de gestão proposta para a implementação do IF, tendo em consideração a disposição de implementação mais adequada e a combinação com outros apoios financeiros? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.**

### Contextualização e Processo Metodológico

267. Procurou-se analisar a adequação das propostas de estrutura de gestão para a implementação dos IF nos domínios da EE e da GEA. Este exercício teve por objetivo verificar se os modelos propostos são os mais adequados para concretizar a estratégia de investimento desenhada para os IF, à luz dos princípios de eficácia e de eficiência.
268. A resposta à QA13 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
- Em primeiro lugar, na identificação das opções de estrutura de gestão para a implementação dos IF, que visou sistematizar a informação de base para realizar a avaliação da adequação da estrutura de gestão adotada para os IF nos domínios da EE e GEA;
  - Em segundo lugar, na análise da adequação da estrutura de gestão, considerando os princípios anteriormente referidos.

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

São apresentadas várias opções para o funcionamento de uma estrutura de gestão para a implementação dos IF no domínio da eficiência energética, não existindo indicação clara sobre qual a estrutura de gestão que será adotada no domínio da gestão eficiente das águas. As opções de estrutura de gestão para a implementação dos IF no domínio da eficiência energética foram definidas na figura de fundo de fundos, sendo diversificadas em matéria de estruturação financeira, apresentando diversas vantagens para os destinatários finais e para os intermediários financeiros

### Evidências de Resposta

*São apresentadas três opções de estrutura de gestão para a implementação dos IF no domínio da EE. No que respeita aos IF no domínio da GEA, não há indicação clara sobre qual a estrutura de gestão que será adotada para a sua implementação*

269. Uma primeira conclusão a retirar prende-se as propostas conhecidas de EG para a implementação dos IF nos domínios da EE e da GEA.
270. No caso da EE, o documento de orientação estratégica “Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020”, apresenta três opções de estrutura, bem como, também, três opções de estruturação financeira para a operacionalização dos IF, identificando aquela que considera ser a solução mais adequada no portfólio de opções apresentadas, com o respetivo modelo de governação.
271. No que se refere à GEA, não há indicação clara sobre qual a estrutura de gestão que será adotada para a sua implementação. O POSEUR é omissivo relativamente a esta questão e o “PENSAAR 2020 - Uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais”, refere, no capítulo 4 “Fase 4 – Plano de Gestão”, que “... pretende guiar uma mudança no setor conducente a um novo paradigma que não será possível atingir sem uma liderança clara e um comportamento proactivo e coordenado dos parceiros setoriais, nomeadamente das entidades públicas que têm a responsabilidade de criar as condições para que essa mudança se concretize”. No quadro de ação setorial apresentado, destaca a importância dos IF neste processo.
272. O modelo de governança deste instrumento de política pública abarca as suas várias dimensões, referindo que o Plano de Gestão será liderado pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia/ Secretaria de Estado do Ambiente e que não implica a criação de um novo organismo ou custo adicional, apoiando-se na contribuição de cada entidade num ambiente de trabalho conjunto e parceria, à semelhança

do que foi feito na elaboração do PENSAAR 2020. Contudo, e no que se refere especificamente à gestão da implementação dos IF, não é efetuada nenhuma referência sobre a estrutura ou mecanismos que a concretizem.

*As opções de estrutura de gestão para a implementação dos IF no domínio da EE foram definidas na figura de fundo de fundos, tipologia de estrutura mais adequada para promover uma maior eficiência e uma maior eficácia na gestão global dos IF*

273. No domínio da EE, são apresentadas três opções de estrutura para a operacionalização dos IF, todas através de fundo de fundos, das quais se sintetizam as suas principais particularidades:

- Opção 1 - i. qualificação dos intermediários financeiros através de concurso; ii. intermediários financeiros apenas fazem protocolos com o fundo de fundos; iii. intermediários financeiros efetuam o financiamento ao nível da intervenção; iv. fundo de fundos apenas entrega os montantes aos intermediários financeiros com a apresentação de propostas já avaliadas e aprovadas pelos mesmos; v. possibilita a concorrência entre intermediários financeiros; vi. pagamento de um *sucess fee* aos intermediários financeiros;
- Opção 2 - i. fundo de fundos seleciona os intermediários financeiros através de concurso; ii. cada intermediário financeiro cria um ou mais sub fundos; iii. os intermediários financeiros colocam capital nos sub fundos; iv. o fundo de fundos também coloca capital do Portugal 2020 nos sub fundos; v. pagamento de uma comissão de gestão aos intermediários financeiros;
- Opção 3 - i. fundo de fundos seleciona os intermediários financeiros através de concurso; ii. cada intermediário financeiro cria apenas um sub fundo, onde terá contas separadas por PO; iii. os intermediários financeiros colocam capital no sub fundo; iv. o fundo de fundos também coloca capital do Portugal 2020 no sub fundo; v. pagamento de uma comissão de gestão aos intermediários financeiros.

274. A Opção 2 é a indicada como solução preferencial, quer no âmbito do documento "Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020", quer pelas entidades auscultadas durante o processo de avaliação, em particular na sessão *focus group* realizada com as AG dos PO financiadores e com as equipas técnicas responsáveis pela construção dos IF, selecionando os intermediários financeiros através de uma lógica concursal e permitindo a criação de vários sub fundos por cada intermediário financeiro, o que não acontece nas restantes propostas. A estrutura proposta considera quatro níveis: i. Fundo de Fundos; ii. Fundos regionais; iii. Intermediários financeiros (retalho); iv. Destinatários (financiamento privado). Em termos de operacionalização, o Fundo de Fundos colocará capital FEEI nos Fundos Retalhistas e a seleção dos intermediários financeiros deverá ser efetuada através de concurso público internacional. Deste modo, as instituições financeiras concorrentes à gestão dos Fundos Retalhistas terão que se candidatar à totalidade dos lotes, de modo a obter-se uma cobertura de todo o território nacional ou, pelo menos, continental. Esta solução apresenta diversas vantagens na operacionalização do IF, designadamente:

- A promoção da concorrência entre instituições financeiras retalhistas ao nível nacional;
- Permite assegurar a cobertura da totalidade do território nacional – ou do continente – pelas mesmas instituições financeiras;
- A garantia de cobertura das regiões menos desenvolvidas e, eventualmente, com menos procura potencial.

275. Independentemente da solução escolhida, a criação de um fundo de fundos para gerir, de forma articulada, os IF no domínio do aumento da EE, com uma agregação dos recursos financeiros que estão dispersos em oito PO financiadores revela-se uma solução adequada – leitura partilhada pelas várias entidades que participaram na sessão *focus group* realizada com as AG dos PO financiadores e com as equipas técnicas responsáveis pela construção dos IF –, no sentido de assegurar alguma transversalidade, reduzindo o risco de fragmentação dos IF, o que poderia colocar em causa a sua eficácia. Com efeito, a agregação dos recursos em IF de aplicação transversal nacional permitirá ter economias de escala, designadamente nas situações em que se estabelecem parcerias com intermediários financeiros, assegurando uma maior diversificação da carteira, reduzindo o risco, nos casos em que o mecanismo é de partilha de risco, o que acontece nas contragarantias. Paralelamente, o IF, constituído como um Fundo de Fundos, permite otimizar as condições de alavancagem dos recursos públicos, através da mobilização de recursos privados e de instituições financeiras, bem como estimular a criação de Fundos Retalhistas Regionais.

276. Parece ser igualmente a tipologia de estrutura mais adequada para promover uma maior eficiência e eficácia na gestão global dos IF, permitindo ter uma visão global de maior amplitude dos condicionalismos e das particularidades enfrentadas pelos potenciais destinatários finais nos diversos setores previstos para apoio a investimentos abrangidos pelos PO objeto de avaliação ao nível do acesso ao financiamento – e que foram amplamente identificados no presente relatório –, centralizando os conhecimentos adquiridos com a sua implementação e, assim, aumentar a capacidade de introduzir ajustamentos que permitam corrigir eventuais desajustamentos. Essa flexibilidade é, aliás, uma das exigências fundamentais da ação dos IF, pois intervêm para dar resposta às falhas de mercado descritas anteriormente, falhas essas que não são estáticas e que podem ir mudando ao longo do período de implementação do Portugal 2020, pelo que importa ter mecanismos que permitam responder às alterações das condições em que os IF atuam.
277. Contudo, ainda que a constituição de um fundo de fundos se revele vantajosa – considerando as razões anteriormente elencadas –, revela-se essencial neste processo considerar uma estrutura de gestão que permita acomodar a necessidade de prosseguir não apenas os objetivos setoriais associados às diferentes temáticas abrangidas pelos IF que visam o aumento da EE – administração pública, central, regional e local; empresas; empresas de transporte público coletivo de passageiros; habitação (particulares) –, bem como os objetivos territorialmente diferenciados das intervenções e, deste modo, a capacidade das diversas AG acompanharem a implementação dos IF no sentido de monitorizar a conformidade das intervenções com o quadro regulamentar, o grau em que os resultados previstos estão a ser alcançados e a forma como os objetivos estão a ser prosseguidos (extravasando dimensões a estabelecer no Acordo de Financiamento entre as AG dos PO financiadores e o Fundo de Fundos, como os critérios de avaliação e de seleção das entidades gestoras dos Fundos Retalhistas e a definição de convites à manifestação de interesse ou o procedimento de concurso público).
278. A implementação dos IF corresponde a um modelo de implementação da política pública de forma delegada, assumindo o fundo de fundos a obrigação de cumprir – ou de fazer cumprir – os objetivos subjacentes às intervenções. Este modelo exige mecanismos de contratualização com alguma complexidade e exigência, pelo que o exercício de delegação da implementação da política não pode passar apenas pela contratualização da execução de determinadas dotações financeiras, exigindo que simultaneamente sejam contratualizados resultados a alcançar.
279. Neste contexto, a estrutura de gestão deve ser configurada para assegurar que as dimensões anteriores estão salvaguardadas, não podendo ser complexa e rígida ao ponto de tornar os instrumentos pouco interessantes para os parceiros que devem participar na sua operacionalização, o que poria em causa a sua eficácia. Em particular, e com maior relevância nos instrumentos de banda mais larga, não é expectável que as AG possam ter um papel na escolha em concreto dos beneficiários e principalmente dos destinatários finais. Deste modo, torna-se necessário encontrar um equilíbrio entre a capacidade de o modelo de gestão dar resposta às necessidades das AG e, simultaneamente, salvaguardar a máxima simplicidade e flexibilidade para manter a atratividade dos IF no domínio da EE.
280. Em síntese, o modelo de gestão que se considera adequado é um modelo em que se reconhece a vantagem de envolver os diversos atores, atribuindo a cada um deles um papel nas fases em que a sua intervenção é mais relevante ou naquelas que assumem maior relevância para as suas preocupações sobre a aplicação de IF.
281. O documento “Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020” apresenta, sinteticamente, uma proposta de modelo de governação dos IF do âmbito da EE. Constituído por um Fundo de Fundos e por Fundos retalhistas, como analisando anteriormente, deverá ter um Comité de Investimento, composto por um representante de cada AG dos PO financiadores, que designarão o Presidente; um representante da ANMP; um representante da DGEG; um representante da Entidade Gestora do Fundo de Fundos e um representante de cada Instituição Financeira Internacional que financie diretamente o Fundo de Fundos. As responsabilidades e as competências do comité de investimento do fundo de fundos identificadas neste documento permitem verificar que globalmente estão alinhadas com as várias orientações produzidas pela equipa de avaliação sobre esta matéria, identificadas neste relatório.

*O Grupo BEI, pela sua experiência e credibilidade, é apresentado como a entidade potencialmente gestora do Fundo de Fundos no domínio da EE, representando uma valia no processo de implementação e de gestão dos IF*

282. Como referido no documento de orientação estratégica “Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020”, a atividade de gestão do Fundo de Fundos poderá ser atribuída

diretamente a entidades, atendendo a vários pressupostos. Neste contexto, a seleção da entidade gestora do Fundo de Fundos é realizada em conformidade com o Regulamento n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, e pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março, podendo ser selecionada uma entidade com competência legal já atribuída.

283. A experiência e a credibilidade do Grupo BEI no contexto europeu na gestão de Fundos de Fundos e no financiamento de PME (JEREMIE) é relevada neste documento de orientação estratégica, sendo apresentado como a entidade potencialmente gestora do Fundos de Fundos, destacando como principais vantagens: i. A mitigação do risco de consolidação orçamental; ii. O *know how* técnico do BEI e das condições já negociadas entre o BEI e a Comissão em termos de instrumento financeiro para a Energia no âmbito dos fundos comunitários, como são o exemplo do PF4EE.
284. Para além das vantagens referidas, deve destacar-se que um maior envolvimento do BEI neste processo constitui um forte incentivo a que este contribua financeiramente alocando verbas próprias ao Fundo de Fundos e também para a eliminação da necessidade de prestação de garantia soberana por parte do Estado Português, dimensões importantes para a aplicação dos IF no domínio da EE.

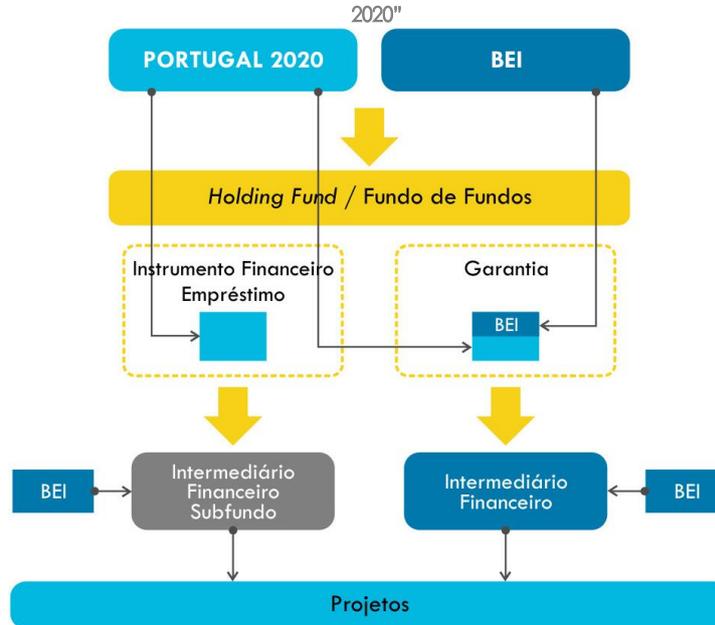
*As opções de estruturação financeira dos IF no domínio da EE são diversificadas, apresentando diversas vantagens para os destinatários finais e para os intermediários financeiros*

285. Para a estruturação financeira dos IF, o documento "Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020" apresenta, também, três opções, das quais se sintetizam as suas principais características:
- Opção 1. Garantias de Carteira sem Limite Máximo ("*Uncapped*") - i. cobertura do risco de crédito das perdas esperadas e inesperadas, empréstimo a empréstimo, a uma determinada taxa de garantia ("*guarantee rate*" eg. 50% de cada empréstimo), sendo uma garantia sem limite agregado "CAP"; ii. garantia emitida pelo grupo BEI, que tem recurso a um conjunto de fundos/contragarantias para fazer frente aos pagamentos ao abrigo da garantia; iii. Fundos do Portugal 2020 utilizados para cobrir as primeiras perdas do portfólio; iii. o BEI assume o risco sénior da garantia (segundas e restantes perdas), aumentando assim a alavancagem do instrumento; iv. custo da garantia seria uma média ponderada entre os custos de cada contraparte para a estrutura de risco;
  - Opção 2. Garantias de Carteira com Limite Máximo ("*Capped*") - i. cobertura do risco de crédito das perdas esperadas e inesperadas, a uma determinada taxa de garantia ("*Guarantee Rate*" e.g. 50% de cada empréstimo) e até um determinado limite máximo agregado ("*Guarantee Cap*") e.g. 25% do portfolio de empréstimos; ii. garantia de primeiras perdas com limite máximo ("CAP"), que oferece cobertura, transação a transação, para a criação de uma carteira de empréstimos; iii. CAP estabelece-se por forma a cobrir a perda necessária e, se necessário, uma parte das perdas não esperadas da carteira de empréstimos; iv. Fundos Europeus Estruturais e de Investimento utilizados para cobrir as primeiras perdas; v. permite uma alavancagem elevada; vi. garantia emitida pelo Grupo BEI, com recurso aos recursos do Portugal 2020 em proporção 1:1 para fazer frente aos pagamentos ao abrigo da garantia;
  - Opção 3. Empréstimo - i. estrutura condicionada à análise a ser desenvolvida ao abrigo da lei Portuguesa; em princípio, este FoF assumiria a forma de uma *special purpose vehicle* (SPV), para minimizar, entre outros, o risco de consolidação orçamental com entidades públicas; ii. cofinanciamento dos Fundos do Portugal 2020 e de outros eventuais fundos públicos subordinados ao financiamento BEI e investidos pelo FoF em intermediários financeiros, por sua vez, disponibilizariam esses fundos aos beneficiários finais através de empréstimos (inc subordinados) e/capital.
286. A Opção 1. Garantias de Carteira sem Limite Máximo ("*Uncapped*") apresenta como principal vantagem para os destinatários finais um menor custo do empréstimo, através de redução de taxas de juro – devido às primeiras perdas serem assumidas pelos recursos do Portugal 2020 e do risco sénior ser assumido pelo BEI. O intermediário financeiro estará contratualmente obrigado a transferir a vantagem financeira da garantia suportada pelos recursos do Portugal 2020 aos destinatários finais, incluindo a possibilidade do impacto positivo derivado da libertação de capital regulatório por parte dos intermediários financeiros. Poderá também haver uma redução das necessidades de colateral ou garantias por parte dos destinatários finais.
287. Nesta opção, as principais vantagens para os intermediários financeiros resultam da cobertura total das perdas de cada empréstimo à taxa de garantia e da possibilidade de poderem beneficiar de um tratamento do capital regulatório mais favorável, criando-se assim mais estímulo para a construção do portfólio – sujeito

- a confirmação do Banco de Portugal –, dado que o Grupo BEI beneficia de *rating* AAA. Releve-se, igualmente, a redução do risco de crédito e garantia a custo atrativo – tomando, no entanto, em consideração o custo dos recursos BEI –, o preço de garantia muito competitivo – ainda que deva ter em conta o custo dos recursos do Grupo BEI na cobertura de segundas perdas associadas à garantia –, e a possibilidade de tratamento favorável no que respeita a capital regulatório.
288. O financiamento BEI aos intermediários financeiros é uma prática recorrente e que será adicionalmente potenciada pela disponibilidade de garantias. Os termos e condições de tais financiamentos dependem da capacidade de crédito dos intermediários financeiros podendo, em alguns casos, beneficiar também da Garantia de Carteira disponibilizada por Portugal ao BEI em 2012.
289. A necessidade de garantias estatais para financiamento BEI a intermediários financeiros estaria limitada à garantia de carteira em vigor, para os IF que a ela aderiram, não necessitando de contragarantia de Estado, já que os recursos do Portugal 2020 assumem as primeiras perdas.
290. A Opção 2. Garantias de Carteira com Limite Máximo (“*Capped*”) apresenta como principal vantagem para os destinatários finais a bonificação da taxa de juro nos empréstimos contraídos ao abrigo da linha, já que o intermediário financeiro estará contratualmente obrigado a transferir a vantagem financeira da garantia suportada pelos recursos do Portugal 2020 para os destinatários finais. Contudo, a taxa de juro a ser aplicada pelo intermediário financeiro terá também em consideração as perdas potenciais que excedam o limite agregado de garantia. Existe, ainda, no caso em que aos destinatários finais é exigido colateral/garantias, a possibilidade de que estas obrigações sejam reduzidas, destacando-se, também, o menor custo do empréstimo, através de redução de taxas de juro, devido às primeiras perdas serem assumidas pelos recursos do Portugal 2020.
291. Nesta opção, as principais vantagens para os intermediários financeiros resultam da cobertura das perdas de cada empréstimo, à taxa da garantia, até um determinado limite máximo agregado, da redução do risco de crédito, dado estar totalmente coberta por recursos do Portugal 2020 – e/ou a outros recursos disponibilizados pelo Estado Português –, em proporção 1:1, pelo que a garantia terá um preço mínimo. A partilha de risco permitira ainda aos intermediários financeiros aceder a novos clientes/segmentos de mercado.
292. Tal como na opção 1, também nesta opção o financiamento BEI aos intermediários financeiros é uma prática recorrente e que será adicionalmente potenciada pela disponibilidade de garantias. Os termos e condições de tais financiamentos dependem da capacidade de crédito dos intermediários financeiros podendo, em alguns casos, beneficiar também da Garantia de Carteira disponibilizada por Portugal ao BEI em 2012.
293. A necessidade de garantias estatais para financiamento BEI a intermediários financeiros estaria limitada à garantia de carteira já em vigor, para os IF que a ela aderiram, não sendo necessário a Garantia de Estado. Não é contemplado o financiamento BEI a nível do HF com este tipo de garantia.
294. A opção 3. Empréstimo encontra-se condicionada à análise a ser desenvolvida ao abrigo da lei Portuguesa. Contudo, este FoF assumiria a forma de uma *special purpose vehicle* (SPV) para minimizar, entre outros, o risco de consolidação orçamental com entidades públicas. O cofinanciamento dos Fundos do Portugal 2020 e de outros eventuais fundos públicos seriam subordinados ao financiamento BEI e investidos pelo FoF em intermediários financeiros. Os intermediários financeiros, por sua vez, disponibilizariam esses fundos aos beneficiários finais através de empréstimos (incluindo subordinados) e/ou capital.
295. Neste contexto, a solução proposta prende-se com a utilização em paralelo, sob um mesmo fundo de fundos, de um instrumento financeiro tradicional com um empréstimo financeiro de garantia (ex. garantias *uncapped* – Inst. Fin. Garantias), ou seja:
- Uma carteira de empréstimos com partilha de riscos, que assume a forma de empréstimos destinados a financiar diretamente as operações a criar por um intermediário financeiro com contribuições do PO e do intermediário financeiro para financiar uma carteira de novos empréstimos, com exclusão do refinanciamento de empréstimos existentes;
  - A garantia máxima de carteira, que fornece uma cobertura do risco de crédito, empréstimo a empréstimo, até uma taxa de garantia de, no máximo 80%, para a criação de uma carteira de novos empréstimos até um montante máximo das perdas fixado pela taxa máxima de garantia, que não deve exceder 25% da exposição ao risco ao nível da carteira.

296. Esta solução (figura seguinte) possibilita disponibilizar financiamento direto a destinatários finais que necessitem de financiamento a custos muito reduzidos (ex. setor público, IPSS) e disponibilizar garantias para possibilitar aos intermediários financeiros o financiamento de investimentos que tenham uma maior atuação em segmentos em que as PME são os principais potenciais destinatários finais, cobrindo com flexibilidade as várias necessidades das diferentes tipologias de destinatários finais, atendendo aos vários setores previstos para apoios a investimentos através de IF no domínio da EE nos oito PO financiadores.

Estruturação Financeira Proposta pelo documento "Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020"



297. A sua construção encontra-se suportada no já anteriormente referido instrumento PF4EE, num contexto em que a conceção de um modelo de proteção de risco que consiste na criação de um portfólio de proteção contra risco "Risk Sharing Facility" e a disponibilização de serviços por parte do BEI de apoio especializado, de cariz técnico na área da EE para as instituições financeiras "Expert Support Facility", permitem mitigar o risco de crédito. Esta mitigação ocorrerá através da disponibilização de uma garantia, que cobrirá as potenciais perdas incorridas nos empréstimos, e por outro lado, da superação da dificuldade na compreensão dos fundamentos do investimento no domínio da EE, facultando formação e permitindo às instituições financeiras identificar e avaliar corretamente o risco de investimentos elegíveis e equacionar e conceber adequados produtos financeiros.

*Não existindo uma indicação clara sobre qual o modelo e a estrutura de gestão que será adotada para a implementação dos IF no domínio da GEA, a figura de um fundo de fundos deverá ser, também, a mais adequada*

298. Como referido anteriormente, não existindo uma indicação clara sobre qual a estrutura de gestão que será adotada para a operacionalização dos IF, no domínio da GEA, considera-se que a figura de um fundo de fundos deverá ser a mais adequada, opinião partilhada pelas entidades auscultadas no processo de avaliação, designadamente no âmbito da sessão *focus group* realizada com as AG dos PO financiadores e com as equipas técnicas responsáveis pela construção dos IF.

299. Este fundo de fundos poderá seguir um modelo próximo da solução preferencial apresentada no domínio da EE (opção 2), diferenciando-se, sobretudo, em duas dimensões: i. estabelecimento de períodos de maturidade mais longos – a definir –, mas que deverão estar situados em torno dos 20 anos, atendendo às especificidades do setor, sistematizadas na QA 09 e na QA11, contribuindo decisivamente para criar condições de endividamento mais favoráveis às existentes no mercado; ii. modelo mais simples na implementação dos IF, com apenas uma gaveta financeira e uma estrutura com três níveis: i. Fundo de Fundos; ii. Intermediários financeiros (retalho); iii. Destinatários. Em termos de operacionalização, a seleção dos intermediários financeiros deverá ser efetuada através de concurso público internacional.

300. Também no caso da GEA – e pelos motivos elencados na leitura efetuada no âmbito da EE –, poderá ser o BEI a entidade potencialmente gestora do Fundos de Fundos.

## II.6. Resultados e Sistema de Monitorização

**QA14. Quais são os indicadores de realização e de resultado e respetiva quantificação, que permitem a adequada monitorização e avaliação dos IF?**

### Contextualização e Processo Metodológico

301. Nesta QA, procurou-se identificar quais os indicadores mais pertinentes para a monitorização e para a avaliação dos IF, verificando se cobrem, de forma adequada e suficiente, os principais objetivos e dimensões temáticas visadas pelos IF e, deste modo, permitem a medição do seu desempenho global.
302. A resposta à QA14 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
- Em primeiro lugar, na identificação dos indicadores de realização e de resultado que materializam e expressam quantitativamente os resultados esperados com a aplicação dos IF, com base na bateria de indicadores dos PO financiadores e numa apreciação à sua facilidade de cálculo e fiabilidade/robustez;
  - Em segundo lugar, na aferição das realizações previstas e do contributo das intervenções apoiadas (pelos IF) para os objetivos/resultados dos PO/IF.

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

Não devendo significar um encargo administrativo excessivo para as estruturas de gestão dos Programas Operacionais e dos IF e de modo a potenciar a cadeia de intervenção, os objetivos específicos e as metas estabelecidas, os indicadores de realização e resultado dos IF devem corresponder ao leque de indicadores previstos nos Programas Operacionais financiadores. Os indicadores de realização e resultado cobrem de forma adequada e suficiente os principais objetivos e prioridades visadas pelos Programas Operacionais e pelos IF, permitindo, por um lado, a sua adequada monitorização e avaliação e, por outro lado, concorrer para a medição do seu desempenho global (possibilitam aferir as realizações e o contributo das intervenções apoiadas por IF para os objetivos/resultados dos respetivos Programas Operacionais)

### Evidências de Resposta

#### *Os indicadores de realização e de resultado permitem a adequada monitorização e avaliação dos IF*

303. O exercício de monitorização e avaliação dos IF assume uma relevância fundamental para o processo de operacionalização e sucesso global dos IF. A existência de indicadores de realização e resultado concorre para o acompanhamento do desempenho dos IF ao longo do período de execução, designadamente para a aferição da sua contribuição para as correspondentes PI e para os objetivos gerais dos FEEI e dos PO em que se inserem. Neste quadro, as AG, em estreita articulação com as entidades que irão gerir os IF, dispõem de um quadro de base quantificado e adequado à monitorização do progresso e aferição do desempenho dos IF.
304. Com base na definição do leque de PI para os quais é expectável que a implementação dos IF venha a contribuir fortemente, bem como os correspondentes OE, no contexto dos vários PO que, na sua arquitetura programática, contemplaram as dimensões da EE e de GEA, é possível identificar os indicadores de realização e resultado que materializem e expressem quantitativamente os resultados esperados com a aplicação dos IF. Sublinhe-se que a lista dos indicadores de desempenho que melhor correspondem aos objetivos visados pela implementação dos IF (selecionados a partir dos definidos para cada OE) foi ponderada tendo em conta eventuais particularidades ou restrições associadas ao seu cálculo (como por exemplo, limitações na recolha de dados-base; forma como as AG planeiam recolher os dados de base necessários ao cálculo dos indicadores de resultados; facilidade de cálculo e robustez/fiabilidade da informação de base). Esta ponderação foi igualmente relevada no âmbito da sessão *focus group* realizada com as AG dos PO financiadores e com as equipas técnicas responsáveis pela construção dos IF, procurando-se identificar necessidades adicionais das AG e a possibilidade/oportunidade de incrementar a bateria de indicadores. Releve-se que nesta perspetiva e dado que a maioria dos indicadores da GEA/POSEUR têm um caráter (de medição) agregado e, neste quadro, não permitem uma avaliação/monitorização individualizada de realizações e resultados ao nível do projeto (em linha com uma lógica de programação orientada para os resultados), para além da integração dos indicadores que constam no PO têm vindo a ser definidos um conjunto adicional de indicadores específicos (de realização e resultado), destinados à contratualização

com os beneficiários (identificados nos Avisos de Concurso publicados) que deve também ser objeto de monitorização no âmbito a aplicação dos IF.

305. Da apreciação efetuada, concluiu-se que, à partida, os indicadores identificados permitem satisfazer e adequam-se às necessidades das AG/monitorização e avaliação dos IF, independentemente da dificuldade/complexidade de cálculo associada a alguns indicadores, nomeadamente de resultado.

Quadro 8. Avaliação do Contributo e de Alguns Atributos dos Indicadores de Resultado e de Realização

PI	Tipo de Indicador	Indicador	Contributo previsto do IF	Facilidade de Cálculo	Fiabilidade/Robustez
4b	Resultado	Consumo de energia primária nas empresas			
	Realização	Investimento Produtivo: empresas que recebem apoio (n.º)			
		Investimento Produtivo: Empresas que recebem apoio financeiro, que não sob forma de subvenções (n.º)			
		Empresas com consumo de energia melhorado (n.º)			
4c	Resultado	Consumo de energia primária na administração regional e local			
		Consumo de energia primária na habitação (particulares)			
		Consumo de energia primária nos edifícios da administração central			
	Realização	Eficiência energética: Redução anual do consumo de energia primária nos edifícios públicos			
		Eficiência energética: Número de agregados familiares com consumo de Energia melhorado			
		Redução das emissões de gases com efeito de estufa, Diminuição anual estimada das emissões de gases com efeito de estufa			
		Redução anual do consumo de energia primária na iluminação pública			
4e	Resultado	Passageiros movimentados no sistema de transporte coletivo (n.º)			
	Realização	Veículos de transporte coletivo de passageiros (novos ou reconvertidos) (n.º)			
6ii	Resultado	Melhoria da qualidade das massas de água superficiais (% nacional das massas de água que passou de qualidade "Inferior a Boa" a "Boa ou Superior")			
		Índice das melhorias nos sistemas de Abastecimento de Água (AA) Indicador Global da Qualidade de Serviço - AA - Entidades gestoras em baixa			
		Índice das melhorias nos sistemas de Saneamento de Águas Residuais (SAR) Indicador Global de Qualidade de Serviço - SAR - Entidades gestoras em baixa			
		Índice das melhorias nos sistemas de Abastecimento de Água (AA) Indicador Global da Qualidade de Serviço - AA - Entidades gestoras em alta			
		Índice das melhorias nos sistemas de Saneamento de Águas Residuais (SAR) Indicador Global de Qualidade de Serviço - SAR - Entidades gestoras em alta			

PI	Tipo de Indicador	Indicador	Contributo previsto do IF	Facilidade de Cálculo	Fiabilidade/Robustez
	Realização	Abastecimento de água: População adicional servida pelas melhorias de abastecimento de água (%)			
		População adicional servida pelas melhorias do sistema de saneamento de águas residuais em baixa (%)			
		População adicional servida pelas melhorias do sistema de saneamento de águas residuais em alta (%)			

<b>Representatividade dos apoios IF no indicador</b>		<b>Facilidade de Cálculo</b>		<b>Fiabilidade/Robustez</b>	
	Total		Elevada		Elevado
	Parcial		Média		Médio
	Reduzido		Reduzida		Reduzido

Fonte: Equipa Técnica (2015)

*Os indicadores de realização e de resultado contemplados nos documentos programáticos permitem aferir as realizações previstas e o contributo das intervenções apoiadas pelos IF para os objetivos/resultados dos PO/IF*

306. Conforme referido, os indicadores de realização e resultado a associar aos IF são suportados nos indicadores contemplados em sede dos PO financiadores e dos Avisos de Concurso publicados (preservando e potenciando a cadeia de intervenção, os OE e as metas estabelecidas). Por um lado, revelando as realizações previstas em função das dotações afetadas aos IF. Por outro lado, tendo presente o contributo (expectável) para os resultados estabelecidos para cada PI.

307. No caso das PI em que apenas são concedidos apoios através da mobilização dos IF, os indicadores de realização e resultado específicos para as intervenções apoiadas possuem um potencial de associação ao IF

muito elevado: 4b; 4c (habitação particular); 4e (transportes coletivos; Açores). Nestes, estão claramente explicitadas nos PO as realizações e resultados e respetiva quantificação, relevando o contributo previsto dos IF (tangente aos referenciais dos indicadores - metas). Releve-se que alguns indicadores, complexos (sobretudo de resultado), implicarão um esforço acrescido e dificuldade de compilação pelas AG, devendo ser previstas assessorias técnicas especializadas e uma estreita articulação e acompanhamento por entidades como a DGEG e a ADENE, no caso da EE (verificação e avaliação *ex post* das intervenções; garantir a avaliação e o acompanhamento da qualidade e da eficiência energética do projeto).

308. Os quadros apresentados no Anexo 1.9 (Matriz de Apoio à QA14 - Indicadores de Realização e Resultado) sistematizam os indicadores de realização e de resultado (e metas) associados às PI que mobilizam IF. Assim, relativamente à:

- PI 4b: existe apenas um indicador de resultado “consumo de energia primária nas empresas” e três indicadores de realização, “Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio”, “Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio financeiro, que não sob forma de subvenções” e “Empresas com consumo de energia melhorado”. Nos PO regionais, encontram-se estimadas as realizações e respetiva quantificação. Como as intervenções apenas poderão ser apoiadas através da mobilização do IF, as metas apontadas para os três indicadores de realização (676 empresas apoiadas) são idênticas (não parecendo justificar-se esta desmultiplicação adotada nos PO face a este quadro contextual) e revelam o contributo estimado dos IF para o indicador. Relativamente ao indicador de resultado, a sua agregação regional, resulta numa estimativa de 1,64 milhões de tep de redução no consumo de energia primária. Com base na apreciação/ponderação efetuada com os *stakeholders* afigura-se possível o cumprimento da meta. Por um lado, as empresas do SGCI, abrangidas pelo PNAEE serão obrigadas a reduzir os seus consumos de energia em 6% em relação à “baseline”. Por outro lado, os investimentos a apoiar deverão alargar o acesso às ESE, possibilitando, simultaneamente, melhores condições de financiamento/endividamento comparativamente às existentes no mercado;
- PI 4c (setor alavanca: habitação particular): existe apenas um indicador de resultado “Consumo de energia primária na habitação (particulares)” e dois indicadores de realização “Redução das emissões de gases com efeito de estufa, Diminuição anual estimada das emissões de gases” e “Eficiência energética: Número de agregados familiares com consumo de Energia melhorado”. Como as intervenções serão apoiadas exclusivamente através da mobilização do IF, as metas apontadas para os três indicadores representam o contributo previsto dos IF para os indicadores: Consumo de energia primária na habitação (particulares) – 1.992.776 tep; Redução das emissões de gases com efeito de estufa, Diminuição anual estimada das emissões de gases – 80.640 Toneladas de CO2 equivalente; 16.000 agregados familiares com consumo de Energia melhorado. Com base nos constrangimentos identificados anteriormente, muitos resultantes do quadro programático (melhoria em 2 níveis) e da carga administrativa/burocrática que possa estar associada ao IF, cujo impacte na procura pode ser relevante, afigura-se que as metas possam estar comprometidas e/ou implicar um esforço acrescido de mobilização/atração da procura pela entidade gestora do IF.
- PI 4c (setor alavanca: Administração Local): os indicadores previstos nos PO regionais resultam do agregado de intervenções que podem ou não contemplar a mobilização de IF. Neste quadro, não é possível associar um indicador de realização específico para monitorização exclusiva da intervenção do IF e, deste modo, aferir o contributo das operações apoiadas (pelo IF) para os objetivos específicos delineados nesta PI para este setor alavanca da EE. Não obstante, no que respeita ao indicador de resultado previsto (Consumo de energia primária na administração regional e local), deverá existir a preocupação de, no processo de monitorização das intervenções, através de metodologias adequadas, avaliar o contributo desses apoios para os resultados estimados (460.707 tep). Com base na apreciação/ponderação efetuada com os *stakeholders* afigura-se possível o cumprimento desta meta (não obstante a redução dos planos de investimento e dos limites ao endividamento, dada a crescente preocupação com a redução da fatura energética, a obrigatoriedade de cumprimento das metas do ECO.AP e a possibilidade do apoio técnico/do investimento ser realizado via ESE, a meta estabelecida nos PO regionais é realista e exequível);
- PI 4c (setor alavanca: Administração Central): existe apenas um indicador de resultado “Consumo de energia primária nos edifícios da administração central” e dois indicadores de realização “Redução das emissões de gases com efeito de estufa, Diminuição anual estimada das emissões de gases” e “Eficiência energética: Redução anual do consumo de energia primária nos edifícios públicos”. Estes indicadores,

previstos no POSEUR, resultam do agregado de intervenções que podem ou não contemplar a mobilização de IF, não sendo possível a monitorização exclusiva da intervenção do IF e do contributo para o objetivos específico em causa. Contudo, deverá existir a preocupação em assegurar na monitorização das intervenções, informação sobre o contributo dos apoios para o indicador de resultado (consumo de energia primária nos edifícios da administração central - 198.196 tep). Como referido para a Administração Local, com base na apreciação/ponderação efetuada com os *stakeholders* afigura-se possível o cumprimento desta meta (a obrigatoriedade de cumprimento das metas preconizadas no ECO.AP e a oportunidade do apoio técnico/do investimento ser realizado via ESE, configuram importantes fatores-criticos de sucesso para o cumprimento da meta estabelecida no POSEUR);

- PI 4e (setor alavanca: Transportes): existe apenas um indicador de resultado "Passageiros movimentados no sistema de transporte coletivo" e um indicador de realização "Veículos de transporte coletivo de passageiros (novos ou reconvertidos)". Segundo o documento programático (PO Açores) as intervenções serão apoiadas exclusivamente através da mobilização do IF, e neste quadro, as metas apontadas para os dois indicadores (9. 556 passageiros movimentados no sistema de transporte coletivo; 15 veículos de transporte coletivo de passageiros - novos ou reconvertidos) representam o contributo previsto dos IF para os indicadores. Conforme referenciado anteriormente, as metas não serão possíveis de cumprir neste quadro de apoio/recurso exclusivo ao IF (relembre-se que, segundo proposta da avaliação, esta situação deva ser ponderada – utilização do IF);
- PI 6b: os indicadores previstos no POSEUR (cinco indicadores de resultado e três indicadores de realização), resultam do agregado de indicadores de projeto que podem ou não ser apoiados através da mobilização de IF. Não existem indicadores de realização específicos para monitorização do IF e, conseqüentemente, aferir do contributo das operações para o desempenho do IF. Não obstante, deverá ser garantida na monitorização das intervenções, através de metodologias adequadas, informação que releve o contributo dos apoios IF para os resultados estimados (indicadores de resultado do POSEUR). Nesta perspetiva afigura-se determinante quantificar/estabelecer as metas para um conjunto adicional de indicadores específicos (de realização e resultado) orientados para as tipologias de intervenção alvo dos IF, destinados à contratualização com os beneficiários, permitindo a monitorização individualizada das realizações e dos resultados ao nível do projeto e, assim, reforçar a lógica da programação orientada para os resultados e relevar o contributo do IF para os mesmos. Registe-se que dada a ausência de informação desagregada por tipologia de intervenção relativamente aos indicadores e às metas, não é possível estabelecer qualquer apreciação do cumprimento das metas, nem do contributo (esperado) das diversas formas de apoio (IF e outras).

## QA15. Como é que o IF proposto contribui para alcançar os objetivos do PO para o qual foi criado?

### Contextualização e Processo Metodológico

309. Nesta QA, procurou-se efetuar uma avaliação do contributo do IF para o alcance dos objetivos dos PO, com base na cadeia lógica de intervenção tangente à utilização dos IF no domínio da EE e da GEA. Neste sentido, procurou-se descrever a forma como é expectável que os IF contribuam para o alcance dos objetivos específicos ao nível da correspondente PI ou domínio de intervenção temático.
310. A resposta à QA15 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
  - Em primeiro lugar, na identificação e sistematização dos objetivos específicos associados às PI que preveem a mobilização de IF nos domínios da EE e da GEA;
  - Em segundo lugar, na sistematização e avaliação das evidências de alcance dos objetivos e do modo como a utilização do IF os pode potenciar (Contributo/relevância do IF para os OE de cada PI).

## Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

O contributo dos IF nos domínios da eficiência energética e da gestão eficiente das águas para o alcance dos objetivos dos Programas Operacionais decorre, sobretudo, das vantagens que geralmente se associam à mobilização destes instrumentos: i. superação das dificuldades no acesso ao financiamento (empresas, particulares e Administração); ii. melhoria e melhor adaptação aos procedimentos/mecanismos de organização e gestão (apoio técnico e financeiro; aproveitamento de práticas e agentes comerciais); iii. melhoria do desempenho dos beneficiários e da qualidade global das intervenções. O envolvimento das equipas do Sistema Financeiro e das ESE, por exemplo na gestão/sensibilização/capacitação dos diversos atores – inexistentes ou muito limitadas nas modalidades de financiamento “subvenções” – são decisivas para a realização e sucesso dos investimentos e, desta forma, contribuem para o alcance dos objetivos e resultados a prosseguir nas Prioridades de Investimento em causa

### Evidências de Resposta

*A cadeia lógica de intervenção tangente à utilização dos IF no domínio da EE releva o elevado contributo do IF para o alcance dos objetivos dos PO*

311. Os quadros seguintes procuram sintetizar os objetivos específicos associados às PI que preveem a mobilização de IF no domínio da EE, procurando evidenciar em que medida o alcance desses objetivos poderá ser potenciado pela utilização do IF.

Quadro 9. PI 4b – Contributo/Relevância do IF para os Objetivos

PI 4b. Promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas	
PO que preveem o recurso a IF	PO regionais (PO Norte, PO Centro, PO Alentejo, PO Lisboa, PO Algarve, PO Madeira, PO Açores)
Objetivos da PI	<b>Aumentar a eficiência energética nas empresas, apoiando a implementação de medidas integradas de promoção da eficiência energética e racionalizando os consumos:</b> alteração dos padrões de consumo de energia; que as empresas se tornarem mais competitivas e, simultaneamente, melhorem a sustentabilidade ambiental; aumentar a poupança energética, o uso mais eficiente de recursos, promover a diminuição das emissões de gases com efeito de estufa e uma maior racionalização dos consumos nas empresas, incluindo mudanças comportamentais; gerar benefícios financeiros líquidos positivos
Contributo/ Relevância do IF para os Objetivos	<p>Elevado. Os objetivos da PI/PO serão potenciados pela utilização de IF. O IF contribui para o alcance dos objetivos visados sob esta PI nos vários programas financiadores (PO regionais). Conforme referido na QA anterior, afigura-se possível o cumprimento das metas estabelecidas nos PO e, por essa via dos objetivos em presença. Por um lado, as empresas do SGCIE, abrangidas pelo PNAEE serão obrigadas a reduzir os seus consumos de energia em 6% em relação à “baseline”. Por outro lado, os investimentos a apoiar deverão alargar o acesso às ESE (assumirão um papel central nos investimentos a realizar em outras dimensões - administração pública - e, neste quadro, terão uma elevada expansão/qualificação e proatividade no acesso ao IF), possibilitando, simultaneamente, melhores condições de financiamento/endividamento comparativamente às existentes no mercado.</p> <p>São reconhecidas falhas de mercado (resultantes de falta de informação e de acesso a financiamento; desconhecimento em matérias relacionadas com a EE), inibindo a concretização dos investimentos. O estímulo e sensibilização para a importância e vantagens dos investimentos em EE, bem como a disponibilização de mecanismos complementares de financiamento (IF) que permitam articular e dar resposta à necessidade de acesso a financiamento e às diferentes necessidades das empresas em termos de EE, são fatores-críticos para o tecido empresarial e para a redução de consumos energéticos/mudanças comportamentais e cujo IF deverá dar resposta. Por outro lado, o IF será fundamental para a superação das debilidades associadas à capacidade de gestão e organização das empresas (para além do acesso a fontes de financiamento). A combinação da possibilidade de financiamento em condições vantajosas com medidas dirigidas à sensibilização/capacitação das empresas, deve ser relevada nesta perspetiva. A estes benefícios associados ao IF (sobretudo no acesso a financiamento) associam-se ainda outras vantagens que decorrem da melhoria e melhor adaptação aos procedimentos/mecanismos de organização e gestão (apoio técnico e financeiro; aproveitamento de práticas e agentes comerciais) e, conseqüente, valorização geral da empresa/do negócio. A estratégia definida para o IF EE, sustentado em duas dimensões: empréstimos e garantias e prevendo uma aposta no apoio técnico e financeiro de estímulo à EE, enquadra e responde adequadamente a estas problemáticas/debilidades, contribuindo para o alcance dos objetivos dos PO regionais.</p>

Quadro 10. PI 4c – Contributo/Relevância do IF para os Objetivos

PI 4c. Apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação	
PO que preveem o recurso a IF	POSEUR e POR regionais (PO Norte, PO Centro, PO Alentejo, PO Madeira, PO Açores)
Objetivos da PI	<p>1. <b>Aumento da EE nas infraestruturas públicas no âmbito da administração central do estado:</b> redução de 30% do consumo energético da Administração Pública em 2020 (redução significativa dos consumos de energia, com manutenção dos requisitos de serviço, contribuindo para gerar economias de energia reais que se refletirão em reduções dos encargos com energia); privilegiar a contratação de ESE, através de contratos de gestão de eficiência energética; gerar benefícios financeiros líquidos positivos; beneficiar as soluções técnicas que apresentem a melhor relação custo-benefício; privilegiar edifícios/infraestruturas com pior desempenho energético; recuperação total dos fundos alocados (pelo menos 70% da poupança líquida gerada nos investimentos)</p> <p>2. <b>Aumento da EE no setor habitacional:</b> reduzir o consumo de energia nos edifícios; promover um parque habitacional energeticamente mais eficiente; gerar benefícios financeiros líquidos positivos; recuperação total dos fundos alocados; privilegiar o edificado existente com pior desempenho energético; privilegiar os projetos que apresentem maiores economias de energia e melhor relação custo/benefício</p> <p>3. <b>Aumentar a EE nas infraestruturas públicas da administração local, apoiando a implementação de medidas integradas de promoção da eficiência energética e racionalizando os consumos:</b> alteração dos padrões de consumo energético regionais, aumentando a eficiência energética e reduzindo a despesa associada (promover a eficiência energética na Administração Pública, através da redução da fatura energética em 30% até 2020); uso mais eficiente de recursos, redução de emissões dos gases com efeito de estufa e alteração comportamental da Administração Local; incrementar a sustentabilidade económica e energético-ambiental dos municípios.</p>
Contributo/ Relevância do IF para os Objetivos	<p>Elevado. Os objetivos da PI/PO serão potenciados pela utilização de IF. O IF contribui para o alcance dos objetivos visados sob esta PI nos vários programas financiadores (POSEUR e PO regionais). Na dimensão EE habitação: conforme referenciado existem diversos constrangimentos que podem condicionar o alcance das metas/objetivos, resultantes do quadro programático (o impacto na procura pode ser relevante, gerando o incumprimento das metas/objetivos em presença). Na dimensão EE Administração Local e Central: conforme referenciado é exequível o cumprimento das metas e, por essa via, dos objetivos em causa (a crescente preocupação com a redução da fatura energética, a obrigatoriedade de cumprimento das metas do ECO.AP e a possibilidade do apoio técnico/do investimento ser realizado via ESE, concorrem para essa conclusão).</p> <p>As entidades da Administração Central e Local não dispõem, na maior parte dos casos, de recursos humanos e técnicos que lhes permitam fazer avaliações e identificar e implementar medidas de eficiência energética. Por outro lado, as famílias, também não estão sensibilizadas, nem possuem conhecimentos técnicos suficientes para avançar nestes domínios. A insuficiente capacidade financeira (das famílias) e as restrições ao endividamento (da Administração), aliadas à limitada capacidade técnica num domínio de grande complexidade (EE) são percecionadas, pelos diversos atores e pela generalidade dos PO, como limitações a uma aposta mais incisiva e de maior escala na promoção da EE, nestes setores alavanca (Estado e Habitação). O reforço da capacidade técnica (informação e aconselhamento técnico) e da capacidade financeira para alavancar processos de EE emerge enquanto dimensão central e determinante para os resultados e evolução pretendida com a operacionalização desta PI. O aproveitamento de práticas comerciais (do sistema financeiro), de conhecimento técnico especializado (das ESE), contribuirá para a melhoria do desempenho dos beneficiários (projetos de maior qualidade tendencialmente mais disciplinados financeiramente – maior razoabilidade do investimento).</p>

Fonte: Equipa Técnica (2015)

Quadro 11. PI 4e – Contributo/Relevância do IF para os Objetivos

PI 4e. Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação	
PO que preveem o recurso a IF	PO Açores
Objetivos da PI	<b>Promover a mobilidade urbana sustentável:</b> aumentar a eficiência energética no setor dos transportes, promovendo uma redução na utilização de combustíveis derivados do petróleo; apoiar a diversificação energética na utilização de combustíveis no setor dos transportes e apoiar iniciativas que visem aumentar a eficiência, promovendo a transição para tecnologias mais sustentáveis e eficientes; diminuir o peso relativo do consumo energético nos transportes
Contributo/ Relevância do IF para os Objetivos	<p>Reduzido. Conforme expresso anteriormente, as metas não serão possíveis de cumprir num quadro de apoio/recurso exclusivo ao IF. Apenas com a introdução de subvenção não reembolsável (total ou parcial, em condições a definir) será possível alcançar os objetivos e os resultados definidos na PI.</p> <p>Na QA1, concluiu-se que, apesar da existência de uma falha de mercado no que se refere às intervenções dirigidas para a EE para o transporte público coletivo de passageiros na RAA, não parecem estar reunidas condições para a utilização, pelo menos em exclusivo, de IF para a sua concretização. Neste quadro, a manter-se esta figura (parcialmente), o contributo do IF para os objetivos preconizados será relativamente moderado.</p>

Fonte: Equipa Técnica (2015)

*A cadeia lógica de intervenção tangente à utilização dos IF no domínio da GEA releva o elevado contributo do IF para o alcance dos objetivos do POSEUR nesta dimensão temática*

312. Conforme se conclui do quadro seguinte, o IF contribuirá para potenciar/melhorar a otimização e gestão eficiente dos recursos (redução de perdas, valorização de lamas, reabilitação e renovação dos sistemas de

abastecimento e de saneamento de águas residuais), através do acesso ao financiamento em quantidade, custos e maturidades adequadas, e dos elevados valores de alavancagem que propicia.

Quadro 12. PI 6ii – Contributo/Relevância do IF para os Objetivos

PI 6ii. Investimento no setor da água para satisfazer os requisitos do acervo da União em matéria de ambiente e para satisfazer as necessidades de investimento que excedam esses requisitos, identificadas pelos Estados-Membros	
PO que preveem o recurso a IF	POSEUR
Objetivos da PI	Otimização e gestão eficiente dos recursos e infraestruturas existentes, garantindo a qualidade do serviço prestado às populações e a sustentabilidade dos sistemas, no âmbito do ciclo urbano da água: melhorar a qualidade do serviço de abastecimento e saneamento; garantir sistemas públicos de distribuição e adução de água (para o controlo e redução de perdas) e reabilitação dos sistemas de drenagem de águas residuais, garantindo a recuperação sustentável de gastos; proteger o ambiente dos efeitos nefastos da descarga de águas residuais urbanas sem tratamento
Contributo/ Relevância do IF para os Objetivos	Elevado. O IF proporcionará a otimização e gestão eficiente dos recursos (redução de perdas, valorização de lamas, reabilitação e renovação dos sistemas de abastecimento e de saneamento de águas residuais), através do acesso ao financiamento em quantidade, custos e maturidades adequadas, e dos elevados valores de alavancagem que propicia. Nesta fase, não é possível estabelecer qualquer apreciação do cumprimento das metas, nem do contributo (esperado) dos IF para as mesmas, dada a ausência de informação desagregada por tipologia de intervenção alvo de IF (impossibilidade de efetuar uma apreciação à dimensão quantitativa dos indicadores, e respetivas metas, e quanto ao contributo esperado dos IF). Não obstante, no quadro em que o instrumento enquadrador sustentou as diversas opções programáticas definidas nesta PI, com base num diagnóstico aprofundado (PENSAAR 2020), e dada a dimensão dos problemas identificados e montantes em causa para os solucionar (o IF será uma peça central pelo efeito de alavancagem de investimentos que proporcionará), afigura-se que as metas estabelecidas foram devidamente ponderadas em sede de programação e possam ser plenamente atingidas.
	Os fortes constrangimentos financeiros com que as entidades gestoras/municípios se têm confrontado, decorrentes, por um lado, das restrições ao endividamento e de acesso a capitais alheios, por outro, das elevadas taxas de juro/ <i>spreads</i> praticados pela banca comercial, têm condicionado o prosseguimento de uma aposta consistente e integrada de intervenções que concorrem para a melhoria do setor. Para minimizar as dificuldades de acesso a financiamento, ultrapassar os constrangimentos associados à sua reduzida autonomia financeira (limites ao endividamento) e permitir uma alavancagem importante de investimentos, é fundamental o recurso a formas inovadoras de financiamento (papel central para os IF). Neste quadro, o desenvolvimento do IF deverá contribuir para o acesso ao financiamento em quantidade, custos e maturidades adequadas, bem como possuir valores de alavancagem relevantes que permitam multiplicar investimentos, constituindo-se como uma dimensão estruturante para o alcance dos objetivos visados no POSEUR.

Fonte: Equipa Técnica (2015)

## QA16. Quais são as características do sistema de monitorização que permitem uma eficiente monitorização do IF, que facilite os requisitos de reporte e permita identificar áreas de melhoria?

### Contextualização e Processo Metodológico

313. Nesta QA, procurou-se sistematizar as principais características e funcionalidades que o sistema de monitorização deverá possuir de modo a sustentar o processo de acompanhamento dos IF e do seu desempenho relativamente à estratégia de investimento que lhe serve de base, bem como da sua contribuição para os objetivos gerais e específicos dos PO em que se enquadram, dotando as entidades responsáveis pela gestão dos FEEI e dos IF com as ferramentas de reporte necessárias à aferição da eficácia da sua implementação.
314. A resposta à QA16 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:
- Em primeiro lugar, procedeu-se à identificação dos requisitos em termos de monitorização e reporte dos IF, procurando-se, posteriormente, sistematizar os requisitos de informação que deverão alimentar o sistema de monitorização, de modo a definir um conjunto de parâmetros/características base;
  - Em segundo lugar, procurou-se sistematizar as necessidades de provisão de informação adicional, externas aos documentos programáticos, que permita, por exemplo, avaliar a eficácia e eficiência da aplicação dos IF.

## Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

O sistema de monitorização dos IF deve ser integrado, *userfriendly*, equilibrado, eficaz e flexível. Deve assegurar informação adequada, atempada e com qualidade, fundamental para garantir: 1. bom desempenho da gestão; 2. integração e automatização dos fluxos de informação de reporte obrigatório (nacional e comunitário); 3. disponibilização de informação de suporte às avaliações (incluindo a monitorização dos resultados e identificação de áreas de melhoria)

### Evidências de Resposta

*O sistema de monitorização dos IF deve ser integrado, userfriendly, equilibrado, eficaz e flexível e deve assegurar informação adequada, atempada e com qualidade*

315. O projeto FIN-EN, reconhecido nacional e internacionalmente como uma boa prática e um exemplo e uma lição de experiência importante nesta dimensão, sistematiza um conjunto de conclusões e recomendações, focadas na monitorização e avaliação dos IF, cuja aplicação no período 2014-2020 é recomendada. Das diversas componentes abordadas no projeto, emergem: i. os procedimentos e as ferramentas que suportam a monitorização dos IF (sistemas de informação de base); ii. as atividades envolvidas (verificações de gestão, acompanhamento de auditorias, reporte de indicadores); iii. as necessidades de *inputs* para os exercícios de avaliação.
316. A monitorização dos projetos, sustentada em objetivos/metasp quantificadas, visa o acompanhamento regular e periódico do desempenho e dos resultados (afetando do seu sucesso), com o objetivo de sinalizar/alertar, os diversos atores, nomeadamente as estruturas de gestão dos PO/IF, da existência de um diferencial significativo entre os objetivos/metasp inicialmente estimados e as realizações e resultados efetivamente obtidos, em momentos-chave do processo. Por outro lado, o sistema de monitorização e reporte a associar à aplicação dos IF deverá ser eficiente e facilmente acessível e amigável para as entidades envolvidas (intermediários financeiros, gestores do fundo de fundos/IF e AG dos PO). Dada a obrigatoriedade de reporte de informação regular à CE, é fundamental a sua recolha no sistema de monitorização (informação de base à elaboração dos relatórios de execução anuais dos PO, nomeadamente tipos de intervenções abrangidas e montantes de fundo aplicados).
317. Deve relevar-se, igualmente, que uma das condições de base para atribuição do financiamento/acesso aos IF, passa por garantir/comprometer os destinatários no fornecimento de informação de suporte (ao cálculo dos indicadores de resultado e de acompanhamento das intervenções), que permita estruturar e operacionalizar o sistema de monitorização. Acresce que a dimensão da monitorização, sustentada no sistema a criar, deverá ter presente a necessidade de restringir, a um mínimo aceitável, a intervenção humana e considerar, privilegiando a automatização de módulos e assim diminuir o impacto destas componentes em todos os intervenientes (ponderando devidamente as exigências/obrigações pendentes sobre cada interveniente). Neste quadro, a informatização e desmaterialização, de processos e procedimentos, deverá concorrer para um ganho potencial na eficácia do Sistema.
318. Assim, e capitalizando a experiência do projeto FIN-EN (*FIN-EN - Sharing Methodologies on Financial Engineering for Enterprises, Thematic Working Group 3: Monitoring and evaluation. Synthesis report. setembro de 2014*), apontam-se, no quadro seguinte, as suas principais recomendações.

Quadro 13. Sínteses de Recomendações do Projeto FIN-EN

Procedimentos de monitorização e reporte de informação dos IF	
➤	Elaboração de procedimentos de monitorização para que Portugal possa desenvolver análises aprofundadas e fornecer uma avaliação global do desempenho dos IF;
➤	Estabelecimento de um bom sistema de monitorização e reporte/notificação ao nível dos organismos de execução (intermediários financeiros, gestores dos IF, gestores de fundos de participação, AG), evitando sobrecarregar os destinatários finais com encargos administrativos desnecessários;
➤	Considerando que a gama de intermediários financeiros é muito ampla e que são aplicados sistemas diferentes na monitorização de informação e dados, não é possível ter um sistema único a este nível. No entanto, os diferentes sistemas devem ser capazes de comunicar, diariamente, através de aplicações de interface, de modo a terem informações atualizadas sobre todas as componentes do processo de implementação;
➤	Monitorização de dados e informação (incluindo os resultados das avaliações, inquéritos, etc.) sobre os IF permite a difusão em maior escala;
➤	Diálogo contínuo e profundo entre atores para uma aprendizagem mútua, considerando os diferentes níveis de experiência em monitorização e avaliação.
Notificação/Reporte à Comissão	
➤	É importante que Portugal reúna a totalidade da informação do sistema de monitorização nos relatórios anuais exigidos pela Comissão.
➤	É importante selecionar um indicador claro, para cada IF, que possa ser mensurado quantitativamente ao longo do seu tempo de vida.

Controlo	
➤	Implementação de um sistema de verificação/controlo funcional de modo a contribuir para um sistema de gestão e controlo adequado do IF;
➤	Criação de um procedimento de verificação para todos os organismos, em virtude do controlo uma ação preventiva ser importante;
➤	Realização de atividades de controlo/verificação de uma forma regular e planeada, a fim de evitar irregularidades durante a implementação;
➤	Realização de visitas no local em todos os níveis do sistema de implementação;
➤	Avaliação da relevância do uso de uma análise de risco (em vez de uma amostragem aleatória) por parte dos parceiros que utilizem o método de amostragem, para melhor enfrentar os riscos potenciais;
➤	Desenvolvimento de bases de dados centrais (nacionais/regionais) de subsídios públicos para limitar a possibilidade de aprovar financiamento público, com limiares definidos.
Sistemas de Informação de Suporte à Monitorização	
➤	Considerar, na conceção do sistema de informação, a monitorização e requisitos de notificação determinados nos regulamentos da CE;
➤	Construir um sistema de informação que ofereça informação diversa e aprofundada desde a criação até ao encerramento dos IF, ao nível dos fundos de participação, dos intermediários financeiros e dos beneficiários finais;
➤	Criar um sistema de informação que possa fornecer um apoio significativo à monitorização da informação qualitativa dos IF e dos desembolsos ao nível dos instrumentos financeiros e dos beneficiários finais;
➤	Ter um sistema de informação flexível, ou seja, ser capaz de acompanhar as constantes mudanças nas condições do produto, processos, profundidade e detalhes dos diferentes tipos de dados.
Medidas Corretivas	
➤	Estabelecer um procedimento, o mais simples possível, para as medidas corretivas, nomeadamente no que respeita às alterações na dotação financeira do IF, uma vez que é a causa mais frequente para a implementação de medidas corretivas;
➤	Conceder particular atenção aos comentários/ <i>feedback</i> dos intermediários financeiros e do mercado (peritos, avaliações, etc.), considerando que as medidas corretivas são essenciais no acompanhamento dos produtos disponíveis e para acelerar a absorção.
Avaliações Quantitativas e Qualitativas	
➤	Permitir aos decisores/responsáveis obter um <i>feedback</i> sobre questões operacionais, de desempenho e de absorção;
➤	A avaliação do impacto dos IF permite obter informação útil para o futuro processo de implementação;
➤	Efetuar a comparação dos resultados das avaliações com os resultados das análises GAP que serviram de base ao IF;
➤	Na medida em que as avaliações podem fornecer <i>inputs</i> para as medidas corretivas, estas são muito úteis, não apenas as relacionadas com os PO, obrigatórias para os Estados Membros, mas para obter <i>feedbacks</i> específicos dos produtos em fase de implementação, a fim realizar o ajustamento necessário o mais cedo possível.

Fonte: FIN-EN - Sharing Methodologies on Financial Engineering for Enterprises, Thematic Working Group 3: Monitoring and evaluation. Synthesis report. (2014)

319. A apreciação/ponderação efetuada pela Equipa de Avaliação em articulação com alguns *stakeholders*, demonstra que a esmagadora maioria das boas praticas e recomendações do FN-EN continuam pertinentes e relevantes, devendo enquadrar/suportar a arquitetura dos IF a desenvolver no atual período de programação. Assim, o sistema de monitorização e reporte associado aos IF deverá, sobretudo, ser:
- Robusto e eficiente ao nível das entidades envolvidas na implementação (intermediários financeiros, gestores dos fundos de fundos/IF e AG dos PO) e na verificação (adequado sistema de gestão e controlo, e de acompanhamento das operações apoiadas).
  - Integrado, ou pelo menos de acesso generalizado, ao qual têm acesso, através de *web service*, as entidades com intervenção na gestão dos IF e os beneficiários em geral (níveis diferenciados de acesso);
  - De partilha/reportes de informação o mais "real time" possível;
  - *Userfriendliness*, evitando uma sobrecarga administrativa desnecessária para as entidades envolvidas;
  - Equilibrado, compatibilizando/ponderando os requisitos necessários em termos informativos regulamentares (fundos comunitários) e a agilidade e simplificação procurada pelas entidades envolvidas;
  - Flexível para acomodar potenciais alterações dos requisitos e dos procedimentos (evolução do sistema informático de base);
  - Eficaz e transparente (desmaterialização de processos e dos procedimentos);
  - Sustentado em ferramentas de pesquisa, filtragem e extração de informação adequadas, bem como garantir a gestão todo o ciclo de vida dos projetos;
  - Estabilizado numa fase prévia à sua implementação, em termos de práticas e procedimentos (autoridades de certificação e de auditoria; utilizadores do sistema de aprovação e acompanhamento).
320. Dando seguimento a uma das recomendações no domínio da "Notificação/Reporte à Comissão", nomeadamente a importância de selecionar indicadores que possam ser mensurados quantitativamente ao longo do tempo de vida do IF, sugere-se a mobilização potencial dos indicadores: a) no domínio da EE – Variação semestral/anual da procura (n.º de beneficiários e montantes aprovados) pelo IF, por setor alavanca (%); b) no domínio da GEA - Variação semestral/anual da procura (n.º de beneficiários e montantes aprovados) pelo IF (%).

*Deverá existir uma preocupação em sistematizar e compilar um conjunto de informação relevante que permita avaliar a eficácia e a eficiência da aplicação dos IF e, complementarmente, sinalizar a evolução das condições de financiamento e a intensidade da falha de mercado existente*

321. Para uma melhor e mais adequada avaliação da eficácia e da eficiência da aplicação dos IF, deverão ser construídos indicadores que se foquem e demonstrem: i. a alavancagem conseguida com os IF; ii) a evolução dos níveis de procura; iii. os níveis de satisfação dos destinatários; iv. os níveis de interesse dos destinatários relativamente aos IF oferecidos; v. os níveis de reembolso.
322. Relativamente à alavancagem efetiva dos IF, emergem como principais indicadores a construir/monitorizar, por IF: 1. Variação do montante efetivo alavancado por euros de FEEL face ao valor estimado na Avaliação Ex Ante, nomeadamente no que se refere aos (i) montantes de recursos dos beneficiários (parceiros financeiros); ii) montantes de recursos dos destinatários finais; iii) total de investimento (excluindo FEEL).
323. Quanto à evolução da procura<sup>15</sup>, relevam os indicadores: 1. diferencial entre a procura registada/efetiva (destinatários finais) e o montante estimado na Avaliação Ex ante (no caso do IF EE, releva a distinção deste diferencial, por setor alavanca: habitação/residencial, administração local, administração central e empresas; 2. Variação semestral da procura (n.º de beneficiários e montantes aprovados) pelo IF EE, por setor alavanca da EE (%); 3. Variação semestral da procura (n.º de beneficiários e montantes aprovados) pelo IF GEA (%).
324. Registe-se que deverão, igualmente, por IF, criar-se indicadores associados aos reembolsos, nomeadamente: 1. Valor global (anual) de reembolsos, por IF (euros; evolução anual); 2. Montantes de fundos comunitários passíveis de reutilização possibilitados pelos reembolsos (euros; evolução anual); 3. Montantes de fundos comunitários efetivamente aplicados em novas intervenções, como resultado dos reembolsos (euros; evolução anual).
325. A realização regular (semestral) de inquéritos de satisfação e interesse aos destinatários e aos intermediários financeiros, com a sistematização/aproveitamento de resultados, através da construção de reportes semestrais (inquéritos e reportes a desenvolver pela AD&C), deve possuir um papel central neste processo de avaliação da aplicação dos IF.
326. Segundo as recomendações apresentadas no FIN-EN, a realização destes inquéritos é de grande utilidade, porque constitui um *feedback* útil para os órgãos e decisores responsáveis pela execução, de modo a implementar de forma mais eficiente os IF (por exemplo, reduzir a duração do processo de candidatura, proporcionar uma definição mais clara de critérios de elegibilidade, reduzir a quantidade de documentos exigidos, etc.). Acresce a relevância dos inquéritos, enquanto ferramenta fundamental para obter uma resposta direta dos potenciais destinatários sobre determinado produto, podendo ser um bom *input* num momento anterior de lançamento de uma campanha para os diversos públicos-alvo.
327. Estes exercícios, de cariz eminentemente avaliativo, podem relevar *inputs* importantes e necessários para uma posição informada na *adoção* de medidas corretivas (disponibilizam informação específica sobre os produtos implementados). A consequente aplicação de medidas corretivas, regular, simplificada e quando justificável, será fundamental para garantir a eficiente implementação dos IF.
328. Por outro lado, é fundamental que sejam recolhidos/compilados, através do Sistema de Monitorização, alguns indicadores que relevem a evolução das condições de financiamento e da intensidade da falha de mercado atualmente estimada. Por exemplo:
  - Peso dos empréstimos concedidos a empresas, particulares e à Administração no total dos empréstimos concedidos (%);
  - Taxa de crédito vencido das empresas, particulares e Administração (%);
  - Peso dos financiamentos obtidos no total dos financiamentos, para cada um destes públicos-alvo (%);
  - *Spread* (média dos últimos 3 meses) de taxa de juro dos novos empréstimos em Portugal (face à média da Zona Euro) (%).

<sup>15</sup> Neste exercício de construção de indicadores, a evolução da procura associa-se ao *gap* de financiamento, dado admitir-se, genericamente, que a procura pelos IF corresponderá ao financiamento não assegurado pelo mercado. Esta associação poderá ser, posteriormente, reavaliada/ponderada em função dos comportamentos/contextos diferenciados que possam ser gerados, nomeadamente decorrentes do maior ou menor sucesso do IF.

329. Estes indicadores, de contexto, a recolher/sistematizar pela AD&C são igualmente fundamentais para enquadrar ou despoletar uma potencial revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação ex ante, conforme se conclui na última QA. Ao permitirem avaliar a evolução das condições de financiamento e da intensidade da falha de mercado existente (sinalizar essa evolução), a construção destes indicadores, de apuramento fácil, deverá ter presente esse objetivo final.

## II.7. Atualização da Avaliação Ex Ante

QA17. Quais as circunstâncias que suscitam a necessidade de revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação ex ante?

### Contextualização e Processo Metodológico

330. Nesta QA, procurou-se relevar as causas e circunstâncias que podem determinar a necessidade de revisão ou atualização da avaliação, e o seu grau de amplitude.

331. A resposta à QA17 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:

- Em primeiro lugar, procurou-se identificar quais as principais dimensões, cuja evolução será determinante para o aparecimento de constrangimentos com impacte na eficácia e eficiência dos IF;
- Em segundo lugar, efetuou-se uma leitura/apreciação global dos indicadores, de modo a efetuar uma primeira aproximação às variáveis-chave e às disparidades que podem sinalizar a necessidade de revisão e atualização da Avaliação.

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

A avaliação ex ante deverá ser revista/atualizada quando a eficácia ou a eficiência dos IF esteja comprometida (alterações do mercado assumirem uma magnitude que comprometa objetivos). Com base nas indicações/evoluções suscitadas pelo Sistema de Monitorização (1. dificuldades na realização/operacionalização e insuficientes resultados alcançados; 2. alterações substanciais nas condições de financiamento no mercado), poderá ser ponderada a revisitação da avaliação. Independentemente, a revisão da avaliação deverá ocorrer em simultâneo com os exercícios de avaliações intercalares dos Programas Operacionais financiadores (2017/2018)

### Evidências de Resposta

*A disparidade entre as realizações e resultados efetivos e os previstos em sede de programação deve constituir-se como um dos sinais mais relevantes da necessidade de rever ou atualizar a avaliação ex ante*

332. Uma maior utilização dos IF apoiados pelos FEEL está em linha com o reforço da orientação da Política de Coesão para os resultados, justificando-se uma especial atenção à monitorização dos progressos em direção aos objetivos acordados. A disparidade entre as realizações e resultados efetivos (recolha e sistematização anual) e os previstos em sede de programação deve constituir-se como um dos sinais mais relevantes da necessidade de rever ou atualizar a avaliação ex ante.

333. À partida, é possível antecipar duas grandes ordens de razões para a existência de tais disparidades: i. inadequação das previsões e estimativas na base da definição dos objetivos e respetivas metas, em sede de programação (por exemplo, no que respeita à capacidade de absorção do mercado e ao perfil de risco dos IF); ii. alteração das condições do mercado, seja pelo lado da oferta, seja pelo lado da procura, tornando inválido o diagnóstico sobre as falhas de mercado e necessidades de investimento atualmente realizado.

334. Relativamente às potenciais circunstâncias de alteração das condições de mercado, emergem:

- Do lado da procura de financiamento: dimensão e/ou ritmo, alteração dos níveis de capitalização das empresas e dos níveis de endividamento das famílias e do Estado; maturidade do financiamento procurado; adesão a outros instrumentos;
- Do lado da oferta de financiamento: aumento do acesso ao crédito; existência de instrumentos e produtos financeiros alternativos com custo inferior aos apoiados pelos FEEL; modificação das condições

- de operação dos intermediários que atuam no mercado (obtenção de *funding* nos mercados internacionais).
335. Por outro lado, a revisão da avaliação deve ocorrer quando as alterações do mercado assumirem uma magnitude significativa que inviabilize/comprometa a mobilização do IF (reduzida eficácia face aos objetivos que sustentaram a sua criação/conceção), a sua eficiência (quando comparados com outros instrumentos de política pública) e a sua pertinência (alterações importantes nas condições de mercado).
336. Não obstante, a amplitude da revisão da avaliação *ex ante* dos IF variará em função da gravidade das circunstâncias que determinam a necessidade da sua atualização, podendo envolver apenas a revisão de uma das suas componentes (por ex. a determinação do efeito de alavancagem ou reavaliação do risco associado ao IF) ou uma revisão mais aprofundada, envolvendo a reavaliação das falhas de mercado e necessidades de investimento e de outras componentes.
337. As componentes de avaliação desenvolvidas e os conteúdos que integram os exercícios de programação, não contemplam cenarizações futuras quanto a tendências emergentes ou previsíveis que possam comprometer (ou potenciar) o desempenho dos IF. Por outro lado, não foram pressentidas pelos atores, na sessão *focus group* realizada com as AG dos PO financiadores e com as equipas técnicas responsáveis pela construção dos IF, mudanças tecnológicas, económicas, sociais e organizacionais ou constrangimentos sistémicos que possam ser impactantes na implementação dos IF e na prossecução dos objetivos dos PO regionais e do POSEUR.
338. Neste quadro, a monitorização das circunstâncias que determinam a necessidade de revisão deve ser efetuada através de uma bateria de indicadores, a integrar no sistema de monitorização, mas deverá ter-se em consideração que algumas circunstâncias não são detetáveis através daquele sistema, seja porque a informação que alimenta os indicadores não está constantemente atualizada ("*décalage*" entre a recolha e tratamento/disponibilização da informação), seja porque as circunstâncias não são monitorizáveis através dos indicadores (por ex. alterações regulamentares ou um acontecimento importante com reflexos no sistema financeiro).
339. Ou seja, a recolha e sistematização dos indicadores anteriormente apresentados, que estabelecem as variáveis que permitem situar as realizações, resultados e o contexto económico e financeiro face ao previsto, serão fundamentais, dado que o seu desempenho estará na base da decisão de atualização ou revisão da avaliação *ex ante*. Na QA seguinte, apresentam-se as variáveis-chave e as disparidades que sinalizam a necessidade de revisão e atualização (indicadores e parâmetros de variação).
340. À partida, com base nas questões de avaliação desenvolvidas anteriormente, nomeadamente dos constrangimentos identificados em cada um dos setores e/ou públicos-alvo dos IF, podem ser apontados alguns aspetos, considerados mais críticos para o sucesso dos IF, e que podem, eventualmente, gerar a atualização ou revisão da avaliação *ex ante*. Por um lado, parece existir alguma inadequação nas estimativas de base à definição das metas, em sede de programação, no caso da EE habitação (por incapacidade de absorção da procura: potencial desmotivação/reduzida apetência dada a necessidade de garantir a melhoria em 2 níveis e/ou das vantagens reais em recorrer ao IF face à carga administrativa/burocrática que pode gerar). Por outro lado, uma possível alteração dos níveis de capitalização das empresas e dos níveis de endividamento das famílias e do Estado, pode assumir uma dimensão mais ou menos impactante, difícil de estimar com rigor nesta fase face ao contexto económico-financeiro e político do país, condicionando ou potenciando a procura de financiamento em todos os setores-alvo dos IF em causa. Contudo, conforme referenciado anteriormente, independentemente desta imprevisibilidade, dada a ponderação e o intervalo de confiança estabelecido, é convicção da Equipa de Avaliação que os cálculos que suportam os diversos conteúdos quantitativos presentes na Avaliação Ex ante, respondem de forma satisfatória e ajustam-se à eventual evolução dos níveis de procura e de oferta de financiamento, nos próximos anos.

***Ponderar da necessidade de revisão da avaliação ou de algumas componentes da avaliação, aquando dos exercícios avaliativos dos PO financiadores e das dimensões temáticas estruturadoras dos IF (EE e GEA)***

341. Independentemente da sinalização associada ao exercício de monitorização da implementação e dos resultados alcançados com os IF, e das condições de mercado, que poderão concorrer para a revisitação da avaliação *ex ante*, deverá ser prevista (pela AD&C), no âmbito das avaliações a integrar no Programa Global de Avaliação do Portugal 2020, abordagens específicas e direcionadas para estes IF. Assim, seja nas avaliações "temáticas" a realizar (que se foquem nas questões da EE e da GEA), seja nos exercícios de

avaliação intercalar dos PO financiadores (PO regionais e POSEUR, em 2017/2018), deverá ser devidamente ponderada/considerada a necessidade de revisão da avaliação/ de algumas componentes da avaliação.

**QA18. Quais são os parâmetros verificados na evolução da quantificação dos indicadores do sistema de monitorização que evidenciam a necessidade da revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação *ex ante*?**

### Contextualização e Processo Metodológico

342. Nesta QA, procurou-se, com base na visão global explicitada na QA anterior, especificar a magnitude dos desvios dos indicadores do sistema de monitorização, face ao previsto em cada fase do ciclo de vida dos IF, que podem justificar a revisão ou atualização da avaliação *ex ante*.

343. A resposta à QA18 sustentou-se essencialmente no desenvolvimento dos seguintes passos metodológicos:

- Em primeiro lugar, na sistematização de uma bateria de indicadores de resultado, de realização e de contexto, que constituirão o “sistema de alerta”;
- Em segundo lugar, na sistematização do ritmo implícito de evolução dos indicadores selecionados e na definição dos desvios a considerar que justificam a atualização ou revisão da Avaliação.

### Síntese Conclusiva Preliminar do Exercício Avaliativo

A revisão deverá ocorrer quando uma bateria alargada de indicadores alertar para determinados comportamentos: 1. que as falhas de mercado no financiamento já não se verificam; 2. que os IF não têm procura; 3. que a mobilização não está a ter resultados relevantes, comprometendo objetivos dos Programas Operacionais financiadores naquelas dimensões de política (evitando o desvirtuamento das políticas públicas contempladas nos instrumentos de planeamento energético e das águas (PNAEE e PENSAR 2020) e o incumprimento dos resultados e metas equacionadas nos exercícios de programação)

### Evidências de Resposta

#### *O sistema de alerta deverá ser despoletado pelo ritmo implícito de evolução dos indicadores selecionados*

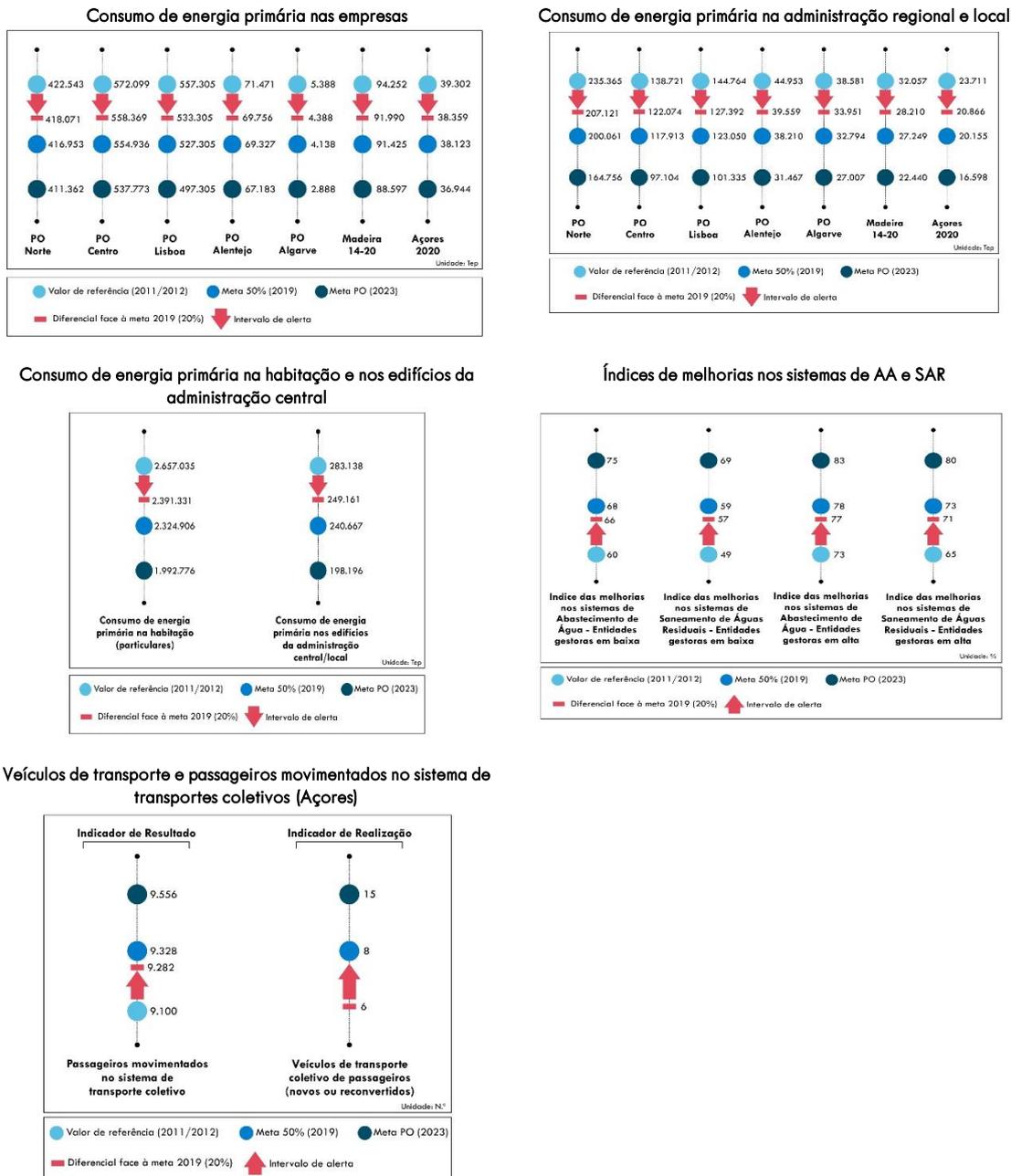
344. Conforme referido anteriormente, a avaliação *ex ante* dos IF deverá ser atualizada e revista sempre que deixar de representar as condições de mercado, o que poderá ocorrer em qualquer fase do ciclo de vida do IF, e/ou quando esteja seriamente comprometido o progresso em direção aos objetivos acordados e/ou estabelecidos nos PO financiadores. Se a resposta à QA17 evidenciou uma visão global das principais circunstâncias que pode concorrer para a revisão, nesta QA procura-se especificar a magnitude dos desvios dos indicadores do sistema de monitorização (de resultado, de realização e de contexto), face ao previsto em cada fase do ciclo de vida dos IF (metas intercalares e finais – 2019 e 2023, no caso dos indicadores de realização e resultado), que justificam a revisão ou atualização da avaliação *ex ante*. As respostas às duas QA (17 e 18) devem, portanto, ser fortemente articuladas.

345. Neste quadro, apresentam-se os indicadores que constituirão o “sistema de alerta” (sem prejuízo da monitorização dos restantes indicadores também poder fornecer informação útil na decisão de atuar ou rever a avaliação *ex ante*), procurando evidenciar o ritmo implícito de evolução dos indicadores selecionados (“meta” intercalar e meta final), desde o valor base de referência até ao valor que constitui a meta (no caso dos indicadores de resultado). Foram igualmente definidos intervalos de variação dos indicadores que sinalizam dificuldades ou atrasos consideráveis na prossecução dos objetivos definidos nos PO financiadores, nomeadamente assumindo um desvio superior a 20% na “meta” intercalar “prevista” (2019). A data de aferição deste diferencial deverá ser o primeiro trimestre de 2020, imediatamente após a sistematização/consolidação da informação de suporte aos indicadores propostos.

346. Registe-se que estas opções metodológicas, nomeadamente do racional para a métrica “diferencial face às metas”, não resulta de qualquer referência nos PO financiadores ou de estimativas desenvolvidas no âmbito dos exercícios de programação, mas da apreciação/ponderação considerada sensata para

acomodar/responder aos propósitos em causa, num quadro de evolução (desejavelmente) regular das realizações ao longo do período de programação. Deve ainda ressaltar-se que no caso da GEA, os indicadores de resultado não traduzem exclusivamente o efeito dos apoios através do IF (uma parte significativa das tipologias de ação enquadradas na PI, são financiadas através de outros mecanismos – não reembolsáveis), pelo que a evolução destes indicadores, neste sistema de alerta, deverá ser devidamente ponderada.

Quadro 14. Sistema de Alerta: Indicadores de Resultado EE e GEA

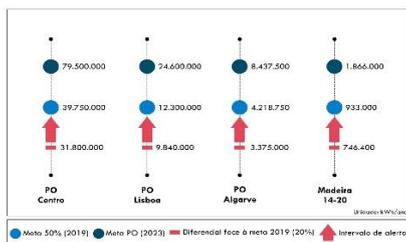


Fonte: Equipa Técnica (2015)

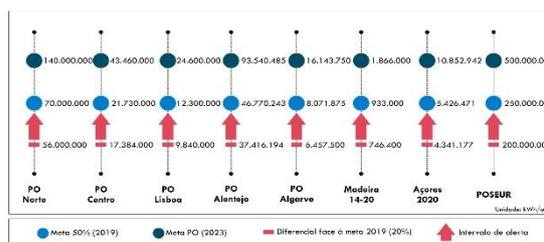
347. Independentemente da monitorização regular dos FEEI possibilitar um conhecimento da evolução dos diversos indicadores e permitir sinalizar os desvios/dificuldade em atingir as metas, afigura-se importante, ponderar da possibilidade de desenvolver/estabelecer este sistema de alerta, complementar, de modo a evidenciar com maior propriedade, as situações mais gravosas e que podem efetivamente comprometer a execução/a prossecução de objetivos, ajudando os decisores na procura atempada de soluções de resolução ou na identificação de constrangimentos que estão na sua génese.

Quadro 15. Sistema de alerta: Indicadores de Realização EE e GEA

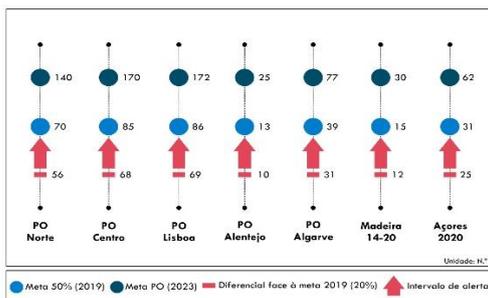
Redução anual do consumo de energia primária na iluminação pública



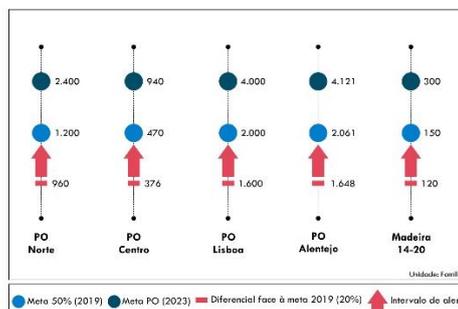
Redução anual do consumo de energia primária nos edifícios públicos



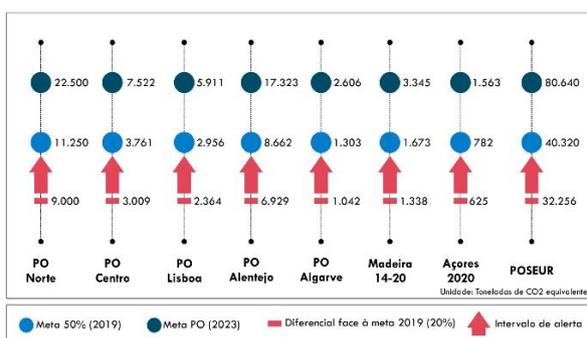
Empresas com consumo de energia melhorado



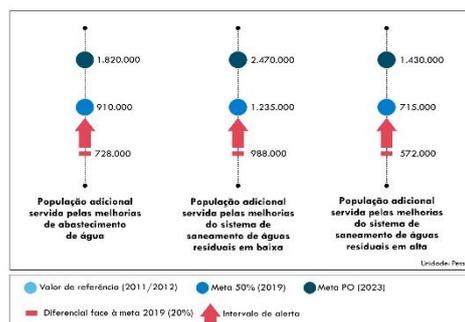
Número de agregados com consumo de energia melhorado



Redução das emissões de gases com efeito de estufa



População adicional servida pelas melhorias de AA e SAR



Fonte: Equipa Técnica (2015)

348. Por outro lado, sendo o presente exercício avaliativo alicerçado na quantificação das falhas de mercado/situações de sub-investimento, deverá existir, conforme referenciado anteriormente, uma aproximação entre as circunstâncias e parâmetros que devem desencadear a revisão da avaliação e as variáveis consideradas nestas estimativas. O sistema de alerta deverá assim, igualmente, efetuar uma avaliação da possibilidade (ou não) de cumprir resultados/atingir objetivos, em função do diferencial face às estimativas realizadas e que sustentaram as opções pré-definidas (necessidades investimento, necessidades de financiamento que o mercado não consegue assegurar, alavancagem proporcionada,...). Esta análise de sensibilidade deverá ser realizada, regularmente, pela AD&C em articulação com algumas entidades públicas (DGEG, ADENE, ERSAR,...) e a entidade gestora dos IF, integrando o respetivo Sistema de Monitorização.

Quadro 16. Sistema de alerta: Indicadores associados à evolução da Alavancagem e da Procura (IF EE)

IF/setor	Dimensão	Indicador	Análise de sensibilidade
EE (Empresas; Administração Local e Central; Habitação/residencial)	Alavancagem	Montante de recursos dos beneficiários (parceiros financeiros) alavancado por euros de FEEL (diferencial face ao valor estimado na Avaliação Ex Ante), por setor	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência
		Montante de recursos dos destinatários finais alavancado por euros de FEEL (diferencial face ao valor estimado na Avaliação Ex Ante), por setor	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência
		Investimento (excluindo FEEL) alavancado por euros de FEEL (diferencial face ao valor estimado na Avaliação Ex Ante), por setor	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência
	Procura	Procura registada: necessidade de financiamento (destinatários finais) (diferencial face ao montante de financiamento estimado na Avaliação Ex ante), por setor	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência
		Procura registada: <i>gap</i> de financiamento (a procura pelo IF corresponde ao financiamento não assegurado pelo mercado) (diferencial face ao <i>gap</i> de financiamento estimado na Avaliação Ex ante), por setor	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência

Fonte: Equipa Técnica (2015)

Quadro 17. Sistema de alerta: Indicadores associados à evolução da Alavancagem e da Procura (IF GEA)

IF/setor	Dimensão	Indicador	Análise de sensibilidade
GEA	Alavancagem	Montante de recursos dos beneficiários (parceiros financeiros) alavancado por euros de FEEL (diferencial face ao valor estimado na Avaliação Ex Ante)	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência
		Montante de recursos dos destinatários finais alavancado por euros de FEEL (diferencial face ao valor estimado na Avaliação Ex Ante), por setor	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência
		Investimento (excluindo FEEL) alavancado por euros de FEEL (diferencial face ao valor estimado na Avaliação Ex Ante)	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência
	Procura	Procura registada: necessidade de financiamento (destinatários finais) (diferencial face ao montante de financiamento estimado na Avaliação Ex ante), por setor	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência
		Procura registada: <i>gap</i> de financiamento (a procura pelo IF corresponde ao financiamento não assegurado pelo mercado) (diferencial face ao <i>gap</i> de financiamento estimado na Avaliação Ex ante), por setor	Diferencial muito elevado, dificuldade quase insuperável de atingir os valores de referência

Fonte: Equipa Técnica (2015)

349. Complementarmente, dada a importância de efetuar um acompanhamento do contexto económico e financeiro, nomeadamente de indicadores macroeconómicos que sinalizem inflexões consideráveis no mercado e permitem garantir a eficácia e eficiência dos IF, importa, conforme referenciado anteriormente, que a AD&C proceda com regularidade à recolha e sistematização/disponibilização de uma bateria de indicadores estatísticos de contexto, de fácil e rápida compilação, que possa ser integrada no Sistema de Monitorização dos IF (trimestral/semestral). Estes indicadores são fundamentais para enquadrar/robustecer as análises e compreender os comportamentos/prioridades da procura e dos intermediários e, assim, avaliar a manutenção/reforço e quantificação da falha de mercado e da eficácia dos IF para a colmatar. Estas circunstâncias de análise, contribuem ainda para garantir uma resposta atempada e adequada dos decisores e, assim, inviabilizar potenciais desvirtuamentos ou incumprimento de objetivos de programação/de política pública. No quadro seguinte, identifica-se uma primeira listagem de indicadores, incluindo o valor atual e o intervalo "satisfatório" de variação, que deve sustentar o sistema de alerta (despoletando análises específicas).

Quadro 18. Sistema de Alerta: Indicadores de Contexto Económico e Financeiro (IF EE)

Sector Alavanca	Indicador	Fonte	Valor atual	Intervalo Acomodável*
Empresas; Administração Local e Central; Habitação/residencial	<i>Spread</i> (média dos últimos 3 meses) de taxa de juro dos novos empréstimos em Portugal face à Zona Euro	BCE	2,5%	0%-5%
	Peso dos Financiamentos Obtidos no Total dos Financiamentos (Financiamentos Obtidos / Ativo)	Banco de Portugal	38%	30%-40%
	Taxa de juro de novas operações de empréstimos a sociedades não financeiras	Banco de Portugal	4,1%	0-6%
	Crédito interno concedido pelo setor bancário	Banco de Portugal	312 mil M€	280,8-343,2 mil M€
Empresas	Taxa de crédito vencido das PME	Banco de Portugal	18%	5%-20%
	Peso dos empréstimos concedidos a empresas no total dos empréstimos concedidos	Banco de Portugal	80%	75%-85%
Habitação/residencial	Taxa de juro dos novos empréstimos concedidos a particulares	Banco de Portugal	5,3%	0-8%
	Variação no <i>stock</i> de empréstimos a particulares (habitação)	Banco de Portugal	3,9 mil M€	2,9-4,9 mil M€
	Endividamento das famílias	Banco de Portugal	116% rend. disponível	100-132%
Administração Local e Central	Dívida direta do Estado	Banco de Portugal	119,3% do PIB	100-140% do PIB
	Dívida direta das Administrações Públicas	Banco de Portugal	128,0% do PIB	100-140% do PIB

\*Em função da variabilidade histórica recente dos indicadores (últimos 3-6 anos); do desvio padrão da média dos últimos seis anos; da perceção dos especialistas em função do contexto atual e das trajetórias recentes.

Fonte: Equipa Técnica (2015)

Quadro 19. Sistema de Alerta: Indicadores de Contexto Económico e Financeiro (IF GEA)

Indicador	Fonte	Valor atual	Intervalo Acomodável*
<i>Spread</i> (média dos últimos 3 meses) de taxa de juro dos novos empréstimos em Portugal face à Zona Euro	BCE	2,5%	0%-5%
Peso dos Financiamentos Obtidos no Total dos Financiamentos (Financiamentos Obtidos / Ativo)	Banco de Portugal	38%	30%-40%
Crédito interno concedido pelo setor bancário	Banco de Portugal	312 mil M€	280,8-343,2 mil M€
Dívida direta do Estado	Banco de Portugal	119,3% do PIB	100-140% do PIB
Dívida direta das Administrações Públicas	Banco de Portugal	128,0% do PIB	100-140% do PIB

\*Em função da variabilidade histórica recente dos indicadores (últimos 3-6 anos); do desvio padrão da média dos últimos seis anos; da perceção dos especialistas em função do contexto atual e das trajetórias recentes.

Fonte: Equipa Técnica (2015)

350. Assim, a revisão deverá ocorrer quando uma bateria alargada de indicadores sinalizar/alertar para determinados comportamentos: 1. que as falhas de mercado no financiamento já não se verificam; 2. que os IF não têm procura; 3. que a mobilização não está a ter resultados relevantes, comprometendo objetivos dos PO financiadores naquelas dimensões de política (evitando o desvirtuamento das políticas públicas contempladas nos instrumentos de planeamento energético e das águas (PNAEE e PENSAR 2020) e o incumprimento dos resultados e metas equacionadas nos exercícios de programação). Ou seja a Avaliação *Ex Ante* deverá ser revisitada e atualizada, quando as principais dimensões da análise efetuada estejam seriamente desvirtuadas/comprometidas, nomeadamente ao nível da existência/manutenção da falha de mercado e da eficácia e eficiência da resposta dos IF para a colmatar.

### III. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



### III. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

351. A densidade e a especificidade das dezoito questões de avaliação desta fase do Estudo gerou um vasto número de conclusões nas respostas apresentadas pela Equipa de Avaliação (cerca de 50), cuja riqueza e amplitude remete para uma leitura do capítulo anterior.
352. Neste contexto, o presente capítulo destaca as conclusões e as recomendações consideradas mais importantes do processo avaliativo, procurando oferecer-se uma matriz clara e objetiva que permita uma rápida compreensão dos resultados da avaliação *ex ante*.

#### III.1. Síntese de Conclusões

353. A leitura que a seguir se apresenta, organizada em função das sete dimensões de avaliação, sintetiza as principais conclusões do Estudo. Procura, para cada conclusão, elencar as principais evidências que a sustentam, apresentando, no volume de anexos, a matriz síntese do trabalho de avaliação desenvolvido (1.10. Matriz Síntese de Conclusões e Respetivas Evidências).
354. Como remate das conclusões de cada dimensão, foram também referenciadas as recomendações que melhor se ajustam às respostas a implementar e que são enunciadas no subcapítulo seguinte (III.2).

#### CONCLUSÃO GLOBAL 1. Confirmação inequívoca da existência de falhas de mercado e de níveis insuficientes de investimento, com diferenciações em termos regionais e setoriais e com um *gap* relevante na generalidade dos PO e das dimensões temáticas

355. Conclui-se que o montante potencial de investimento nas seis dimensões-alvo dos IF situa-se no intervalo de 3.508,6 M€-3.701,2 M€, sendo a estimativa de financiamento necessário de 2.606,6 M€-2.953,4 M€. Deste financiamento, estima-se que o mercado apenas consiga assegurar entre 1.694,8 M€ - 1.892,9 M€ (cerca de 65%).
356. No caso da GEA, o montante potencial de investimento é de 1.676 M€, sendo a estimativa de financiamento necessário de 1.173,2 M€-1.339,1 M€. Deste financiamento, estima-se que o mercado consiga assegurar entre 762,6 M€-870,4 M€ (cerca de 65%).
357. Por setor, no caso da EE, o montante potencial de investimento situa-se no intervalo de 1.832,6 M€-2.025,2 M€, sendo a estimativa de financiamento necessário de 1.433,4 M€-1.587,3 M€. Deste financiamento, estima-se que o mercado consiga assegurar entre 932,2 M€ - 1.022,5 M€ (cerca de 65%).
358. Uma leitura sistematizada por dimensão-alvo no contexto da EE permite evidenciar diferenciações nestas dimensões de análise:
- Habitação - potencial de investimento: 490,3 M€ - 532,8 M€; potencial de financiamento: 431,5 M€ - 468,9 M€; percentagem de financiamento que o mercado potencialmente consegue assegurar: 69,7% (300,8 M€ - 326,8 M€);
  - Administração Central/Regional - potencial de investimento: 545,8 M€ - 590,2 M€; potencial de financiamento: 396,5 M€ - 429,5 M€; que o mercado consegue assegurar percentagem de financiamento: 70% (277,6 M€ - 300,7 M€);
  - Administração Local - potencial de investimento: 461,3 M€ - 496,8 M€; potencial de financiamento: 341,4 M€ - 369,9 M€; percentagem de financiamento que o mercado potencialmente consegue assegurar: 70% (239,0 M€ - 258,9 M€);
  - Empresas - potencial de investimento: 332,3 M€ - 402,2 M€; potencial de financiamento: 261,8 M€ - 316,6 M€; percentagem de financiamento que o mercado potencialmente consegue assegurar: variável, com valor médio de 44,5% (114,1 M€ - 135,4 M€);

- Empresas de Transportes Coletivos dos Açores - potencial de investimento: 2,9M€ - 3,2M€ potencial de financiamento: 2,2M€ - 2,4M€; percentagem de financiamento potencialmente que o mercado consegue assegurar: 75% (0,7 M€)<sup>16</sup>.
359. O POSEUR representa cerca de 77% do investimento e do financiamento necessário, concentrando os investimentos do domínio da GEA e enquadrando, através da PI 4iii, as medidas de apoio à melhoria da EE no setor habitacional/residencial (particular) e na administração central. Neste PO, o mercado apenas consegue assegurar cerca de 67% desse financiamento.
360. O cálculo das necessidades de financiamento para fazer face ao *gap* previsível para o período 2014-2020 é superior às verbas inscritas nos oito PO financiadores, em todas as tipologias de IF consideradas na presente avaliação, situando-se no intervalo 912,0 M€ - 1.033,4 M€ (EE - 501,4 M€-564,7 M€ e GEA - 410,6 M€- 468,7 M€).
361. Para responder a esta necessidade de financiamento, propõe-se a utilização de IF vocacionados para promover as diversas tipologias de intervenção no domínio da EE e, ainda, as intervenções no domínio da GEA. Essas diferentes tipologias de intervenção e de beneficiários, com modelos financeiros e dificuldades de financiamento distintas, justificam a mobilização de diversos IF, na medida em que cada um deles, pelas suas características, nomeadamente em termos de alavancagem ou mecanismos de operacionalização, responde de forma mais adequada a essas necessidades. Frequentemente, os IF intervêm de forma complementar, nomeadamente empréstimos e bonificações ou garantias e bonificações, contribuindo essa ação conjunta para superar a falha de mercado identificada no financiamento. Neste contexto, os IF previstos nos PO financiadores respondem de forma adequada aos principais problemas detetados.
362. As dotações indicativas consideradas nos PO parecem genericamente adequadas face às necessidades de financiamento e às necessidades dos destinatários finais identificadas, pelo que poderão ser consideradas como uma base para a intervenção dos IF, sendo passíveis de ajustamento em função da evolução do mercado.
363. Assinala-se ainda, como conclusão forte do exercício avaliativo, e apesar da existência de uma falha de mercado no que se refere às intervenções dirigidas para a EE para o transporte público coletivo de passageiros na RAA, não parecerem estar reunidas condições para a utilização, pelo menos em exclusivo, de IF para a sua concretização.

Recomendações: 01 02 03 04 05 11 12 14 15 16 24 25 26 27

## CONCLUSÃO GLOBAL 2. O valor acrescentado dos IF propostos é elevado, não se observando sobreposições ou situações de potencial incompatibilidade com as intervenções de política pública, nem situações de incompatibilidade com os Auxílios Estatais

364. A utilização de IF para promover intervenções nos domínios da EE e da GEA é encarada como vantajosa pela capacidade de mobilizar os intermediários financeiros a oferecer produtos numa área onde têm tido pouco interesse, contribuindo ainda para alavancar recursos adicionais significativos que permitem responder de forma mais adequada às avultadas necessidades de investimento que se perspetivam.
365. A generalidade dos potenciais destinatários reconhece, nas respostas aos inquéritos efetuados, um valor acrescentado muito elevado associado à mobilização de IF em temas como o custo do financiamento, outros custos ou comissões do financiamento e condições e períodos de carência.
366. Contudo, da análise desenvolvida resultam dúvidas sobre o valor acrescentado de mobilizar IF para responder à falha de mercado ao nível do investimento em eficiência energética para o transporte público coletivo de passageiros na RAA.
367. Os contatos com os intermediários financeiros revelam a disponibilidade para mobilizar recursos em parceria com as autoridades públicas para oferecer produtos de financiamento a intervenções no domínio da EE e da GEA, o que contribui para um potencial de alavancagem dos instrumentos do tipo empréstimo. Por outro lado,

<sup>16</sup> Pressupõe-se que o mercado possa assegurar o financiamento na aquisição de quatro veículos de transporte de passageiros, um por cada uma das quatro maiores empresas da RAA (4 autocarros - um por grande empresa, financiados a 75%). Este pressuposto resulta da informação recolhida na entrevista semiestruturada com a DRT dos Açores e dos resultados do processo de inquirição às empresas de transporte coletivo de passageiros.

estes atores reconhecem a questão do risco como um fator limitativo e as garantias como uma resposta adequada, pelo que este último instrumento revela também um potencial forte de alavancagem de recursos privados.

368. As formas de intervenção pública inseridas e não inseridas nos FEEL direcionadas para a promoção da EE apresentam sinergias e complementaridades com os IF, não se observando sobreposições ou situações de potencial incompatibilidade entre as intervenções de política pública. Estes fundos adicionais devem ter um papel complementar no apoio a projetos em áreas não abrangidas pelo Portugal 2020, procurando responder a dimensões não cobertas pelos fundos comunitários.
369. Durante o período 2014-2020, as entidades gestoras de serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais apenas poderão aceder aos IF inscritos no POSEUR para implementar intervenções apoiadas por financiamento comunitário direcionadas para a gestão eficiente das águas. Deste modo, e sendo as tipologias de intervenção definidas para o período 2014-2020 complementares nos objetivos que pretendem alcançar com as intervenções prioritárias, não se identifica nenhuma sobreposição entre os IF previstos e os incentivos não reembolsáveis.
370. Os IF direcionados para o aumento da EE e da GEA, nos domínios em que tal é relevante, embora possam constituir auxílios de estado, são passíveis de serem utilizados, na medida em que respeitam os princípios estabelecidos e correspondem, na sua generalidade, às situações contempladas nas derrogações, por se tratarem de auxílios concedidos ao abrigo do regime de *minimis* ou corresponderem a tipologias abrangidas por uma isenção de categoria previstas no quadro legal vigente.

Recomendações: 17 18

### CONCLUSÃO GLOBAL 3. O quadro da operacionalização dos IF deverá assegurar recursos adicionais – públicos e privados – e níveis elevados de alavancagem

371. A configuração prevista, e que se considera adequada, para a operacionalização dos IF, em que, não obstante existirem oito PO financiadores (um temático e sete regionais) no caso da EE, pondera a agregação de recursos em instrumentos de aplicação transversal nacional – o que permitirá ter economias de escala, em particular nos casos em que se estabelecem parcerias com intermediários financeiros – ou assegurar uma maior diversificação da carteira, reduzindo o risco nos casos em que o mecanismo é de partilha de risco, a situação das contragarantias.
372. A operacionalização deste modelo é facilitada por uma lógica de constituição de um fundo de fundos agregado, em cuja constituição deverá haver a mobilização de recursos públicos nacionais que asseguram logo a este nível a contrapartida nacional, contribuindo para uma gestão menos exigente e uma maior simplicidade dos instrumentos.
373. Os intermediários financeiros manifestaram a disponibilidade para mobilizarem recursos adicionais, em proporção variável em função dos IF, indo desde lógicas de match em IF como os empréstimos e níveis mais elevados em IF associados à cobertura de risco.
374. A auscultação às diversas tipologias de destinatários finais destes IF para a EE e para a GEA revela a sua disponibilidade para participar no modelo de financiamento dos investimentos a realizar.
375. Os IF apresentam níveis elevados de alavancagem de recursos privados, que oscilam entre os cerca de 0,2€ e os cerca de 10€ por cada euro de FEEL mobilizado.
376. A auscultação aos intermediários financeiros revela que o quadro previsto de partilha de risco e mecanismos de remuneração permite acomodar os seus interesses e preocupações, não inibindo a sua participação no processo de operacionalização de IF. Os elementos de rendibilidade e risco, a par de questões de simplificação associadas à operacionalização, são determinantes para a sua mobilização.

Recomendações: 13

## CONCLUSÃO GLOBAL 4. A configuração dos IF direcionados para o aumento da EE procurou capitalizar a experiência adquirida na operacionalização destes instrumentos, sobretudo no último período de apoio comunitário

377. Não obstante a existência de uma crescente preocupação, no âmbito da Política Regional, em garantir a aplicação de IF enquanto mecanismo eficaz de prosseguir os objetivos de política pública – admitindo-se que, quando utilizados de forma adequada e na dimensão correta, estes possam gerar valor acrescentado às intervenções apoiadas –, existe ainda um histórico pouco consolidado e sistematizado de aplicação na dimensão da EE, sendo mesmo inexistente, no caso da GEA.
378. Da leitura efetuada, um dos principais constrangimentos identificados para a reduzida apetência ao financiamento de investimentos em EE e para a participação em modelos de IF direcionados para a EE associa-se à reduzida capacitação específica das instituições financeiras. Contudo, existe uma preocupação crescente com a sensibilização e capacitação dos atores financeiros para as questões da EE, incluindo para a conceção e disponibilização de soluções de financiamento específicas.
379. Na administração pública, uma das principais vantagens da implementação de IF para o aumento da EE decorre da possibilidade de viabilizar a participação das ESE (melhorar as condições de acesso) e, assim, permitir a transferência do risco (financeiro, técnico e de desempenho) para terceiros.
380. Na habitação, as principais vantagens e fatores de sucesso na implementação de IF para o aumento da EE prendem-se com a redução dos custos de transação, a melhoria da informação associada, a partilha de incentivos/poupanças (entre proprietários) e os instrumentos de dívida permitem períodos de recuperação relativamente longos e custos de financiamento baixos. Acresce a importância de compatibilizar subvenções com subsídios reembolsáveis (prémios em função do resultado). Por outro lado, os principais inconvenientes e fatores de estrangulamento associam-se ao fato das instituições de crédito não possuírem os conhecimentos adequados sobre EE (riscos associados) e para avaliar a eficácia das obras financiadas através de empréstimos. Acresce a dificuldade em dar escala às intervenções (multiproprietários/multiedifícios) e em encontrar mecanismos que permitam obter prémios de realização (combinação de subvenções não reembolsáveis com reembolsáveis).
381. Nas empresas, as principais vantagens e fatores de sucesso na implementação de IF estão associados à alavancagem, flexibilidade, reutilização e diversificação de recursos financeiros. Os principais inconvenientes e fatores de estrangulamento prendem-se com a complexidade dos modelos de organização, o período para a aprovação das intervenções e as incertezas sobre questões processuais.
382. Na GEA, não tendo sido identificados estudos ou avaliações sobre a operacionalização de IF, o PENSAAR 2020 identifica as lições de experiência que sustentam a utilização de IF no período de apoio 2014-2020. Os IF para o setor visam criar condições de financiamento/endividamento mais favoráveis às existentes no mercado, prosseguindo o objetivos de atribuir maior importância à sustentabilidade dos projetos resultante do desempenho das EG que os propõem, de modo a responder ao novo paradigma de investimentos, mais centrados na otimização da gestão, incluindo ganhos de eficiência, beneficiando um maior número de promotores. Tratando-se de um setor de capital intensivo, o PENSAAR 2020 conclui que o recurso ao endividamento será determinante no desenvolvimento do setor e na qualidade dos serviços prestados pelas entidades gestoras, considerando que o acesso ao financiamento e a oferta de condições mais favoráveis deverá ter um impacto importante na sustentabilidade financeira das destas entidades, apoiando simultaneamente a melhoria do desempenho e facilitando a sustentabilidade social das tarifas aplicadas na recuperação dos gastos.
383. Globalmente, da leitura das experiências anteriores de configuração de IF direcionados para o aumento da EE, é possível retirar uma importante conclusão: a configuração dos IF direcionados para o aumento da EE procurou capitalizar a experiência adquirida na operacionalização destes instrumentos, sobretudo no último período de apoio comunitário. Com efeito, as dimensões do incentivo à alavancagem, do incremento da procura ou do alinhamento de vários IF para oferecer soluções globais de financiamento foram considerados na preparação dos IF, ainda que desses ensinamentos seja possível integrar sugestões de melhoria para aumentar a eficácia das intervenções.

Recomendações: 02 04 01 12 13 14

**CONCLUSÃO GLOBAL 5. A estratégia de investimento apresenta globalmente um adequado nível de detalhe, permitindo assegurar um grau de flexibilidade da implementação dos IF, através de um modelo e de uma estrutura de gestão apropriados**

384. A estratégia de investimento dos IF direcionados para o aumento da EE e para a GEA foi pensada e desenhada em documentos específicos ("Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020", de responsabilidade da DGEG e "PENSAAR 2020 - Uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais"), transpostos para as PI e respetivos OE objeto de avaliação dos PO do Portugal 2020 (no caso da EE, a partir de uma versão preliminar).
385. Apresenta globalmente, em ambos os domínios (EE e GEA), um nível de detalhe ajustado às particularidades dos diferentes setores previstos para apoio a investimentos abrangidos pelos PO objeto de avaliação e assegura, ao nível da implementação dos IF, um grau de flexibilidade significativo.
386. A análise dos elementos relevantes sobre as falhas de mercado e sobre o valor acrescentado dos IF, confrontada com a análise dos elementos de base que estão subjacentes à estratégia de investimento, permite concluir da existência de uma elevada coerência setorial e territorial dos IF a adotar no Portugal 2020.
387. Em termos de estrutura de gestão proposta para a implementação do IF, as opções apresentadas no domínio da EE foram definidas na figura de fundo de fundos, tipologia de estrutura considerada como a mais adequada para promover uma maior eficiência e uma maior eficácia na gestão global dos IF. A estrutura proposta considera quatro níveis: i. Fundo de Fundos; ii. Fundos regionais; iii. Intermediários financeiros (retalho); iv. Destinatários (financiamento privado), apresentando diversas vantagens na operacionalização do IF, designadamente: i. a promoção da concorrência entre instituições financeiras retalhistas ao nível nacional; ii. permite assegurar a cobertura da totalidade do território nacional – ou do continente – pelas mesmas instituições financeiras iii. a garantia de cobertura das regiões menos desenvolvidas e, eventualmente, com menos procura potencial.
388. Neste contexto, pela sua experiência e credibilidade, o BEI é apresentado como a entidade potencialmente gestora do Fundos de Fundos no domínio da EE, representando uma valia no processo de implementação e de gestão dos IF.
389. Não existindo uma indicação clara sobre qual o modelo e a estrutura de gestão que será adotada para a implementação dos IF no domínio da GEA, conclui-se que a figura de um fundo de fundos deverá ser, também, a mais adequada. Também neste caso – e pelos motivos elencados na leitura efetuada no âmbito da EE –, poderá ser o BEI a entidade potencialmente gestora do Fundos de Fundos.
390. Por fim, as opções de estruturação financeira dos IF no domínio da EE revelam-se diversificadas, apresentando diversas vantagens para os destinatários finais e para os intermediários financeiros, integrando uma solução que possibilita disponibilizar financiamento direto a destinatários finais que necessitem de financiamento a custos muito reduzidos (ex. setor público, IPSS) e disponibilizar garantias para possibilitar aos intermediários financeiros o financiamento de investimentos que tenham uma maior atuação em segmentos em que as PME são os principais potenciais destinatários finais, cobrindo com flexibilidade as várias necessidades das diferentes tipologias de destinatários finais, atendendo aos vários setores previstos para apoios a investimentos através de IF no domínio da EE nos oito PO financiadores.

Recomendações: 06 07 08 09 10

**CONCLUSÃO GLOBAL 6. Os indicadores de realização e de resultado permitem a adequada monitorização e avaliação dos IF e devem ser estruturados num sistema de monitorização integrado, *userfriendly*, equilibrado, eficaz e flexível**

391. Não devendo significar um encargo administrativo excessivo para as estruturas de gestão dos PO e dos IF e de modo a potenciar a cadeia de intervenção, os OE e as metas estabelecidas, os indicadores de realização e resultado dos IF devem corresponder ao leque de indicadores previstos nos PO financiadores.
392. Os indicadores de realização e resultado cobrem de forma adequada e suficiente os principais objetivos e prioridades visadas pelos PO e pelos IF, permitindo, por um lado, a sua adequada monitorização e avaliação e, por outro lado, concorrer para a medição do seu desempenho global (possibilitam aferir as realizações e o contributo das intervenções apoiadas por IF para os objetivos/resultados dos respetivos PO).

393. O contributo dos IF nos domínios da EE e da GEA para o alcance dos objetivos dos PO decorre, sobretudo, das vantagens que geralmente se associam à mobilização destes instrumentos, designadamente: i. superação das dificuldades no acesso ao financiamento (empresas, particulares e Administração); ii. melhoria e melhor adaptação aos procedimentos/mecanismos de organização e gestão (apoio técnico e financeiro; aproveitamento de práticas e agentes comerciais); iii. melhoria do desempenho dos beneficiários e da qualidade global das intervenções.
394. O envolvimento das equipas do Sistema Financeiro e das ESE, por exemplo na gestão/sensibilização/capacitação dos diversos atores – inexistentes ou muito limitadas nas modalidades de financiamento “subvenções” – são decisivas para a realização e sucesso dos investimentos e, desta forma, contribuem para o alcance dos objetivos e resultados a prosseguir nas Prioridades de Investimento em causa.
395. O sistema de monitorização dos IF deve ser integrado, *userfriendly*, equilibrado, eficaz e flexível. Deve assegurar informação adequada, atempada e com qualidade, fundamental para garantir: i. bom desempenho da gestão; ii. integração e automatização dos fluxos de informação de reporte obrigatório (nacional e comunitário); iii. disponibilização de informação de suporte às avaliações (incluindo a monitorização dos resultados e identificação de áreas de melhoria).
396. Para uma melhor e mais adequada avaliação da eficácia e da eficiência da aplicação dos IF, deverão ser contruídos indicadores que se foquem e demonstrem: i. a alavancagem conseguida com os IF; ii. os níveis de satisfação dos destinatários; iii. os níveis de interesse dos destinatários relativamente aos IF oferecidos.

Recomendações: 19 20 21 22 23

#### CONCLUSÃO GLOBAL 7. A avaliação *ex ante* deverá ser revista/atualizada quando a eficácia ou a eficiência dos IF esteja comprometida

397. A disparidade entre as realizações e resultados efetivos e os previstos em sede de programação deve constituir-se como um dos sinais mais relevantes da necessidade de rever ou atualizar a avaliação *ex ante*. Neste contexto, a avaliação *ex ante* deverá ser revista/atualizada quando a eficácia ou a eficiência dos IF esteja comprometida (alterações do mercado assumirem uma magnitude que comprometa objetivos).
398. A monitorização das circunstâncias que determinam a necessidade de revisão deve ser efetuada através de uma bateria de indicadores, a integrar no sistema de monitorização. Com base nas indicações/evoluções suscitadas pelo Sistema de Monitorização (i. dificuldades na realização/operacionalização e insuficientes resultados alcançados; ii. alterações substanciais nas condições de financiamento no mercado), poderá ser ponderada a revisitação da avaliação.
399. Contudo, deverá ter-se em consideração que algumas circunstâncias não são detetáveis através daquele sistema, seja porque a informação que alimenta os indicadores não está constantemente atualizada (“*décalage*” entre a recolha e tratamento/disponibilização da informação), seja porque as circunstâncias não são monitorizáveis através dos indicadores (por ex. alterações regulamentares ou um acontecimento importante com reflexos no sistema financeiro).
400. Independentemente, a revisão da avaliação deverá ocorrer em simultâneo com os exercícios de avaliações intercalares dos PO financiadores (2017/2018).

Recomendações: 28 29

Quadro 20. Quadro Síntese: Montante de Financiamento Proposto por Programa Operacional e por Tipo de IF de Dívida e Níveis de Participação e de Alavancagem Previstos para por Tipo de IF

PO/PI	Domínio	Montante Estimado de Necessidade de Financiamento (M€)	Tipo de IF	Montante IF a Mobilizar por PO (€)	Nível participação (% e €)			Montante alavancado por euro de FEEI (€)		
					Contrapartida pública nacional / Recurso do alavancado por cada euro FEEI	Parceiro/ Recurso do parceiro alavancado por cada euro fundos públicos	Destinatário final/Recurso do destinatário final alavancado por cada euro do IF	Montantes de recursos dos beneficiários (parceiros financeiros)	Montante de recursos dos destinatários final	Total de investimento (excluindo FEEI)
SEUR	4iii	249,6 - 270,9	A1	110.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A3	115.000.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
	6ii	410,6 - 468,7	A1	150.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	61.000.000	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
Norte	4b/4c	77,9-95,8	A1	14.692.019	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	15.916.354	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	18.365.023	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Centro	4b/4c	67,0-75,8	A1	14.666.667	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	13.666.667	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	13.666.667	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Lisboa	4b/4c	51,4-60,9	A1	6.400.000	50%/1€	75%/4€	25%/0,33€	7,00	2,67	9,67
			A2	6.400.000	50%/1€	0%/0€	0%/0€	1,00	0,00	1,00
			A3	6.400.000	50%/1€	50%/1€	25%/0,33€	3,00	1,33	4,33
Alentejo	4b/4c	18,8-21,7	A1	1.551.403	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	2.327.104	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	11.635.524	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Algarve	4b/4c	11,7-12,8	A1	1.250.000	20%/0,25€	75%/4€	25%/0,33€	4,00	1,67	5,67
			A2	1.250.000	20%/0,25€	0%/0€	0%/0€	0,25	0,00	0,25
			A3	1.500.000	20%/0,25€	50%/1€	25%/0,33€	1,50	0,83	2,33
Açores	4b/4c/ 4e	10,7-11,5	A1	2.845.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	2.845.000	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	2.845.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Madeira	4b/4c	14,3-15,3	A1	2.000.000	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71	1,57	5,29
			A2	2.592.250	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18	0,00	0,18
			A3	2.000.000	15%/0,18€	50%/1€	25%/0,33€	1,35	0,78	2,14
Total GEA		410,6 - 468,7	-	211.000.000	-	-	-	-	-	-
Total EE		501,4-564,7	-	369.814.677	-	-	-	-	-	-

A1 Subscrição de fundos de contragarantia a garantias prestadas por entidades especializadas na emissão de garantias a financiamentos a conceder por bancos comerciais a empresas

A2 Bonificação das taxas de juro de empréstimos a conceder por bancos comerciais a PME e de comissões de garantia prestadas a financiamentos a conceder por bancos comerciais a empresas

A3 Apoio a financiamento de empréstimos comerciais a outras entidades, mobilizando conjuntamente fundos comunitários, com financiamento da banca comercial, em condições comerciais e potenciais aplicações previamente definidas

### III.2. Quadro Global de Recomendações

401. Em resultado do processo avaliativo desenvolvido e considerando as conclusões alcançadas na resposta às sete dimensões e dezoito questões de avaliação, foi produzido um quadro síntese com vinte e nove recomendações prioritárias.
402. Com o propósito de aumentar a utilidade da apropriação dos resultados desta avaliação – numa perspetiva de *process improvement* –, o quadro global de recomendações foi organizado em cinco tipologias de concretização, segundo critérios de objetividade e pertinência.

Quadro 21. Quadro Global de Recomendações, Entidade Responsável pela Concretização, Operacionalização e Recursos a Mobilizar

#	Recomendação	Concretização	Operacionalização e Recursos
<b>1. Robustecer e Ajustar o Exercício de Programação</b>			
01	Garantir a possibilidade de potenciais ajustamentos nas dotações previstas nos PO por tipo de IF, em função da evolução do mercado	AD&C/AG PO	Através do disposto no art.º 96.º, n.º 2, alínea b, subalínea vi, conjugado com o n.º 10 do mesmo art.º, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013
02	Ponderar a compatibilização dos IF com subvenções não reembolsáveis para os apoios previstos para a eficiência energética na habitação (prémio de realização, em função do resultado de eficiência energética alcançado, após a conclusão do investimento financiado, através da não devolução de uma parte do empréstimo concedido)	AD&C/AG PO/DGEG/ ADENE	Através do disposto no art.º 96.º, n.º 2, alínea b, subalínea vi, conjugado com o n.º 10 do mesmo art.º, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e RE Domínio SEUR (Portaria n.º 57-B/2015)
03	Ponderar a introdução de subvenção não reembolsável (total ou parcial) para as intervenções dirigidas para a eficiência energética para o transporte público coletivo de passageiros na RAA (enquadradas na PI 4e do POR Açores)	AD&C/AG POR Açores	Através do disposto no art.º 96.º, n.º 2, alínea b, subalínea vi, conjugado com o n.º 10 do mesmo art.º, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013
04	Promover uma abordagem integrada da aplicação dos IF nas intervenções de eficiência energética na habitação e na administração pública (edifícios públicos) com as intervenções de renovação/reabilitação urbana (soluções integradas)	AD&C/AG PO/IFRRU	Através da integração dos fundos de fundos associados ao IFFRU e IFE (os intermediários financeiros devem propor uma oferta de produtos articulados, incluindo uma definição objetiva das categorias de despesa de cada dimensão)
05	Assegurar que os projetos estruturados de acordo com o Modelo ESCO, na relação do Estado com as ESE (através da partilha de poupanças), não configurem endividamento público	AD&C/ Administração Central	Produção de legislação específica
<b>2. Preparar a Operacionalização dos Instrumentos Financeiros</b>			
06	Concretizar a implementação e a gestão dos IF, quer no domínio da EE, quer no domínio da GEA, através de um Fundo de Fundos, designadamente, no caso da EE, pela opção 2 indicada no documento "Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020"	AD&C/AG PO	-
07	Definir um modelo de governação dos IF no domínio da EE que englobe todos os principais atores envolvidos na sua gestão, designadamente um representante de cada AG dos PO financiadores; um representante da ANMP; um representante da DGEG; um representante da AD&C; um representante da Entidade Gestora do Fundo de Fundos e um representante de cada Instituição Financeira Internacional que financie diretamente o Fundo de Fundos	AD&C	Constituição de um Comité de Investimento
08	Definir um modelo de governação dos IF no domínio da GEA que englobe todos os principais atores envolvidos na sua gestão, designadamente um representante da AG do POSEUR; um representante da ANMP; um representante da APA; um representante da AD&C; um representante da Entidade Gestora do Fundo de Fundos e um representante de cada Instituição Financeira Internacional que financie diretamente o Fundo de Fundos	AD&C	Constituição de um Comité de Investimento

2. Preparar a Operacionalização dos Instrumentos Financeiros			
09	Selecionar preferencialmente o BEI para entidade gestora e operacional do Fundo de Fundos da EE e do Fundo de Fundos da GEA, em conformidade com o Regulamento n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro e com o Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março	AD&C	-
10	Promover a estruturação dos IF utilizando, em simultâneo e em paralelo, sob um mesmo Fundo de Fundos, um carteira de empréstimos com partilha de riscos, e uma garantia máxima de carteira	AD&C	Definição em Acordo de Financiamento
11	Concretizar a operacionalização dos IF através de várias modalidades, complementares na lógica da oferta de soluções de financiamento das intervenções	AD&C/AG PO	Definição em sede de Caderno de Encargos na contratualização com os intermediários financeiros
12	Assegurar que os contratos de financiamento a celebrar entre as AG PO e intermediários financeiros definem critérios de comissões de gestão claros e de condições comerciais dos financiamentos que serão concedidos	AD&C/AG PO	Definição em sede de Caderno de Encargos na contratualização com os intermediários financeiros
13	Assegurar que a operacionalização dos IF inclua critérios claros e objetivos relacionados com o nível de alavancagem na seleção das parcerias e nos contratos a estabelecer com os intermediários financeiros, fazendo com que o processo competitivo relativo ao estabelecimento de parcerias induza melhorias nos níveis de alavancagem	AD&C/AG PO	Definição em sede de Caderno de Encargos na contratualização com os intermediários financeiros
14	Fomentar um melhor conhecimento das empresas e dos particulares (habitação) para dinamizar a procura dos IF para a eficiência energética, através da definição de estratégias de comunicação e divulgação fortes e coerentes, podendo envolver criação de <i>brands</i> para os IF, por tipologia, independentemente de que PO os financiam	AD&C/AG PO	Definição em sede de Caderno de Encargos na contratualização com os intermediários financeiros
15	Promover a capacitação das estruturas técnicas dos PO nas temáticas associadas à eficiência energética, por via da formação e qualificação dos analistas, o que constituirá uma mais-valia adicional no processo de acompanhamento da implementação dos IF	AD&C/AG PO	Ações de formação específica dos analistas, envolvendo a DGEG, AREAM e DREn
16	Promover a capacitação técnica do Estado, de modo a que possam ser desenvolvidos projetos de EE	AD&C/AG PO	Desenvolvimento de ações de formação específica em EE
3. Acompanhar a Implementação dos Instrumentos Financeiros			
17	Garantir que os apoios concedidos sob a forma de IF respeitem, em conjunto com todas as outras formas de apoio veiculadas, o Mapa dos Auxílios Estatais com Finalidade Regional 2014-2020 para Portugal, aprovado pela CE em junho de 2014 (SA.38571)	AD&C/AG PO	Aplicação do enquadramento legal em vigor
18	Verificar a presença de auxílios de estado no financiamento de projetos de infraestruturas, em particular, quando se preveja que a infraestrutura venha a ser utilizada para fins económicos (p.e., nos projetos a desenvolver pelas entidades gestoras dos SAA), dando seguimento à notificação da Comissão Europeia de agosto de 2012	AD&C/AG POSEUR	Sistematização dos procedimentos a adotar na verificação do cumprimento das regras de auxílios de estado, devendo a AG enviar a lista de projetos aprovados, identificando aqueles em que se prevê o uso futuro para uma atividade económica, assim como elementos documentais que permitam efetuar a apreciação
19	Promover a construção de um sistema de monitorização e avaliação dos IF, composto por indicadores de realização e de resultado (correspondentes ao leque de indicadores previstos nos OE e nas PI nos Programas Operacionais financiadores), de contexto (económicos e financeiros), de eficácia e eficiência (que se foquem e demonstrem: i. a alavancagem conseguida com os IF; ii. os níveis de satisfação dos destinatários; iii. os níveis de interesse dos destinatários relativamente aos IF oferecidos; iv. as condições de financiamento disponibilizadas pelo mercado e as medidas específicas do BCE para facilitar novos fluxos de crédito à economia real (de modo a garantir que os IF são os mais adequados ao longo do período de implementação do Portugal 2020)	AD&C/AG PO	Construção do sistema de monitorização (coordenação AD&C, envolvendo as AG PO)

<b>3. Acompanhar a Implementação dos Instrumentos Financeiros</b>			
20	Garantir que o sistema de monitorização e avaliação dos IF seja integrado, <i>userfriendly</i> , equilibrado, eficaz e flexível, assegurando a disponibilização de informação adequada, atempada e com qualidade para dimensões importantes: 1. gestão; 2. reporte; 3. avaliação	AD&C/AG PO	Construção do sistema de monitorização (coordenação AD&C, envolvendo as AG PO)
21	Promover assessorias técnicas especializadas e uma estreita articulação e acompanhamento por entidades como a DGEG e a ADENE, no caso da compilação dos indicadores de EE (verificação e avaliação <i>ex post</i> das intervenções; garantir a avaliação e o acompanhamento da qualidade e da eficiência energética do projeto)	AD&C/AG PO	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela DGEG, ADENE, AREAM e DREn
22	Promover a realização regular (semestral) de inquéritos de satisfação e interesse aos destinatários e aos intermediários financeiros (posterior sistematização/aproveitamento de resultados, através da construção de reportes semestrais)	AD&C	Construção, lançamento, tratamento e análise de inquéritos e elaboração de reportes semestrais)
23	Estimular o envolvimento das equipas do Sistema Financeiro e das ESE, por exemplo na gestão/sensibilização/capacitação dos diversos atores, enquanto dimensão central para a realização e sucesso dos investimentos e, desta forma, para o alcance dos objetivos e resultados a prosseguir nas PI e IF em presença	AD&C/AG PO /Fundo de fundos	Realização de campanhas de formação e sensibilização
<b>4. Formalizar a Participação de Instituições/Entidades Relevantes</b>			
24	Envolver a DGEG, a AREAM e a DREn, bem como os organismos responsáveis pela aplicação das políticas setoriais mais relevantes do ponto de vista da eficiência energética, no processo de implementação dos IF, abrangendo, numa primeira fase, a aplicação dos apoios, na análise da candidatura e, posteriormente, no acompanhamento das intervenções apoiadas; num segundo momento, de avaliação dos resultados alcançados pelas intervenções	AD&C	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela DGEG, AREAM e DREn e, eventualmente, o LNEC
25	Envolver a APA no processo de implementação dos IF relativos à GEA, abrangendo, numa primeira fase, a aplicação dos apoios, na análise da candidatura e, posteriormente, no acompanhamento das intervenções apoiadas; num segundo momento, de avaliação dos resultados alcançados pelas intervenções	AD&C	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela APA (recomendação já parcialmente acolhida, através da avaliação de propostas pela emissão de parecer de elegibilidade)
26	Envolver a DGEG, a AREAM e a DREn no reforço das iniciativas de sensibilização e esclarecimento dos potenciais destinatários, bem como na formação das AG dos PO	AD&C	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela DGEG, AREAM e DREn
27	Envolver a DGEG, a AREAM e a DREn, bem como os organismos responsáveis pela aplicação das políticas setoriais mais relevantes do ponto de vista da eficiência energética, no processo de capacitação dos intermediários financeiros que vão implementar os IF	AD&C	Formalização de procedimento e financiar a assistência técnica a realizar pela DGEG, AREAM e DREn
<b>5. Ponderar da Necessidade de Rever a Avaliação <i>Ex Ante</i></b>			
28	Proceder à revistação/atualização da avaliação <i>ex ante</i> quando a eficácia ou a eficiência dos IF esteja comprometida (alterações do mercado assumirem uma magnitude que comprometa objetivos; dificuldades na realização/operacionalização e insuficientes resultados alcançados)	AD&C	Ponderação em função das indicações/evoluções suscitadas pelo Sistema de Monitorização
29	Efetuar uma revisão formal da avaliação em simultâneo com os exercícios de avaliações intercalares dos PO financiadores (2017/2018) e ponderar da oportunidade da sua inclusão no quadro de avaliações "temáticas" a realizar (focadas nas questões da EE e da GEA)	AD&C	A integrar/prever no Programa Global de Avaliação do Portugal 2020

#### IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÔNICAS



## IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS

### Documentos sobre a Avaliação *Ex ante* dos IF:

- *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities. European Commission Ref. Ares (2014) 1288902 - 25/04/2014.*
- *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives, Quick reference guide, Version 1.0 – May 2014. European Commission / European Investment Bank.*
- *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives, Volume I, Version 1.2 – April 2014. European Commission / European Investment Bank.*
- *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. Supporting the shift to low-carbon economy (Thematic Objective 4), Volume IV, Version 1.0 – May 2014. European Commission / European Investment Bank.*
- *Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020, Comissão Europeia, março de 2014.*

### Outros Documentos sobre Avaliação:

- *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund - Guidance document on ex-ante evaluation, DG Regional and Urban Policy and DG Employment, Social Affairs and Inclusion, January 2013.*
- *The Programming Period 2014-2020 – Guidance document on Monitoring and Evaluation of –European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations, DG Regional and Urban Policy, March 2014.*
- *Getting the Most from your RDP: Guidelines for the Ex Ante Evaluation Of 2014-2020 RDPs, European Commission's Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Draft August, 2012.*

### Regulamentos Geral e dos Fundos da União Europeia:

- Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho.
- Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1080/2006.
- Regulamento (UE) n.º 1300/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1084/2006 do Conselho.
- Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.
- Regulamento de Execução (UE) n.º 821/2014 da Comissão de 28 de julho de 2014, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às modalidades de transferência e gestão das contribuições do programa, à comunicação de informações

relativas aos instrumentos financeiros, às características técnicas das medidas de informação e comunicação e ao sistema de registo e arquivo de dados.

- Regulamento de Execução (UE) n.º 964/2014 da Comissão de 11 de setembro de 2014 que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas e condições para os instrumentos financeiros.
- Regulamento Delegado (UE) n.º 522/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.
- Comissão Europeia (2014), Europa 2020: Recomendações Específicas para Portugal.

#### Enquadramento dos Auxílios Estatais:

- Comunicação da Comissão C(2014) 34/2 (Guidelines on State Aid to Promote Risk Finance investments).
- Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios de minimis (retificado pelo Jornal Oficial da União Europeia L 352 de 24 de dezembro de 2013) – aplicável a IF com a natureza de garantia.
- Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado.
- Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020. Comissão Europeia, 2013/C 209/01.

#### Documentos de Programação

- Acordo de Parceria.
- Propostas dos Programas Operacionais Temáticos (POSEUR) e Regionais submetidas à Comissão Europeia em agosto, outubro, novembro de 2014.
- Programas Operacionais regionais e POSEUR, versões aprovadas pela CE.
- Avaliação *ex ante* dos Programas Operacionais.

#### Documentos de Avaliação do Período de Programação 2007-2013

- Reportes anuais da Comissão Europeia relativos aos progressos na aplicação dos instrumentos de instrumento financeiro.
- Diversos estudos de avaliação dos sistemas de incentivos no âmbito do QREN.
- Avaliação Intercalar do POVT.
- Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) - Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética.
- *JESSICA Evaluation Study, Final Report, June 26th 2009. Deloitte Consultores S.A., in association with Parque Expo 98, S.A., (Parque Expo). European Commission / European Investment Bank.*
- *Study on the Legal Implementation of JESSICA in Portugal, Evaluation Study, July 2009. Sérvulo & Associados – Sociedade de Advogados, RL. European Commission / European Investment Bank.*
- *EIB, Ex Post Evaluation of JEREMIE “Evaluation Phase” as it Relates to the EIF – Synthesis Report, 2011.*
- *Energy Focused Urban Development Funds reports.*
- *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds.*
- *JESSICA Evaluation Study – Final Report (Portugal).*

- *FIN-EN Sharing methodologies on Financial Engineering for Enterprises.*
- *JEREMIE Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises - SME Access to Finance in Portugal - Evaluation Study.*
- *Supporting Access to Finance by SMEs: Mapping the initiatives in five EU countries.*

#### Documentos Temáticos e Instrumentos de Política Pública Nacional Relevantes:

- O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum – elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria. Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão SWD (2012) 106 final de 24.04.2012.
- *Energy Efficiency – the first fuel for the EU Economy. How to drive new finance for energy efficiency investments. Part 1: Buildings (Interim Report). Energy Efficiency Financial Institutions Group ("EEFIG"), European Union, 2014.*
- *Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy Funding. Technical Guidance. European Commission's Directorate General for Energy, 14 February 2014.*
- Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais - PEASAR II e PENSAAR 2020.
- Criação de um Instrumento Financeiro na Área de Energia no Âmbito do Portugal 2020 – DGEG.
- Estratégia para a Eficiência Energética – PNAEE 2016.
- Plano de Nacional Ação para as Energias Renováveis – PNAER.
- Planos de Ação para a Energia Sustentável da Madeira e do Porto Santo.
- Plano Estratégico para a Energia nos Açores.
- Plano de Mobilidade de Veículos Elétricos (PEMEA).

#### Estudos e Relatórios Nacionais e Europeus Focados na Regeneração Urbana e Empresas, com Potenciais Pontos de Contato à Eficiência Energética:

- Conclusões FARU (<http://www.regeneracaourbana.cip.org.pt>): Benchmarking Internacional (vol1); Benchmarking Internacional (vol2); Manual de Boas Práticas - Ações Piloto; Estratégia Coletiva, CIP, 2013.
- *Energy Focused Urban Development Funds, European Commission and European Investment Bank, 2012.*
- Estudo prospetivo do Mercado da Reabilitação Urbana, FEUP, AICCOPN, 2014.
- Fazer acontecer a Regeneração Urbana – Propostas, CIP, 2011.
- *Financial Management in JESSICA Implementation - Designing Guarantee Products, Mazars, European Union, 2013.*
- Financiamento e Incentivos à Regeneração Urbana, CIP, 2012.
- *FIN-EN "Sharing Methodologies on Financial Engineering for Enterprises", Thematic Working Group 1, "Programming" Report.*
- Habitação, Reabilitação Urbana e Inovação Social no quadro da Política de Coesão pós 2013, LNEC, 2012.
- *Housing in JESSICA Operations, PWC, LSE and ARUP, European Union, 2013.*
- *JESSICA – Holding Fund Handbook, PWC, European Union, 2010.*
- *JESSICA – UDF Handbook . Horizontal Study, Deloitte, European Union, 2012.*
- *JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation, 2010.*
- *Jessica: A new way of using EU funding to promote sustainable investments and growth in urban areas.*
- Relatório sobre a reabilitação urbana - Propostas de Medidas de Estímulo e Apoio à Reabilitação Urbana, CIRIUS/ Ilha, 2011.

- *The use of the ERDF to support Financial Engineering Instruments, Synthesis Report, 2012, Expert evaluation network, WARD, Terry, Applica sprl.*
- *FIN-EN – Sharing methodologies on Financial Engineering for Enterprises, “Programming Report”, 2013.*
- *FIN-EN, Guidelines for the Implementation of Financial Instruments, Building on FIN-EN – sharing methodologies on Financial Engineering for enterprises, 2014.*
- *Activities relating to Financial Instruments, Accompanying the document “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on financial instruments supported by the general budget according to Art.140.8 of the Financial Regulation as at 31 December 2013”.*
- *Banco de Portugal, Inquérito aos Bancos sobre o Mercado de Crédito – Resultados para Portugal.*
- *Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana, elaborado pelo Grupo de Trabalho criado através do Despacho n.º 438-D/2015, de 15 de janeiro (Relatório Final).*

### Documentos Temáticos Associados ao Apuramento de Gaps de Financiamento

- *2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Małopolskie, Mazowieckie, Śląskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie, Mazars, European Investment Bank, 2014*
- *Government of Canada, Gaps in SME Financing: An Analytical Framework. SME financing data initiative. Prepared for Small Business Policy Branch, Industry Canada, by Equinox Management Consultants Ltd., February 2002*
- *Grünfeld, L.A., Iversen, L.M., Grimsby, G., The need for government supported capital measures in the market for early stage risk capital in Norway. Menon Business Economics. Publication no. 18/2011. October 2011.*
- *Stein, P., Goland, T., Schiff, R., Two trillion and counting. Assessing the credit gap for micro, small, and medium-size enterprises in the developing world. World Bank Group, International Finance Corporation (IFC) and McKinsey & Company. October 2010.*
- *Roxburgh, C., Lund, S., Dobbs, R., Manyika, J., Wu, H., The emerging equity gap: Growth and stability in the new investor landscape. McKinsey Global Institute. December 2011.*
- *SME Access to External Finance, BIS Economics Paper No. 16. January 2012.*
- *Breedon, T. et al., Boosting finance options for business. Taskforce to boost finance options for business. March 2012.*
- *Relatório que acompanha a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2015.*
- *Boletim Económico, Banco de Portugal, dezembro de 2014.*
- *March 2015 ECB Staff Macroeconomic Projections for The Euro Area, European Central Bank, março de 2015).*



CEDRU – Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda

Rua Fernando Namora, 46ªA  
1600-454 Lisboa

T. +351 21 712 12 40  
F. +351 21 712 12 50

[geral@cedru.com](mailto:geral@cedru.com)