



**OBSERVATÓRIO<sup>®</sup>**  
DA ENERGIA

**ESTUDO SOBRE A APLICAÇÃO  
DA TARIFA SOCIAL DE  
ENERGIA EM PORTUGAL**



## ESTUDO SOBRE A APLICAÇÃO DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA EM PORTUGAL

- Promovido pelo Observatório da Energia e desenvolvido pelo CeBER - Centre for Business and Economic Research da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

### Supervisão:

- Observatório da Energia

### Elaboração:

- Rita Martins
- Patrícia Pereira da Silva
- Micaela Antunes
- Adelino Fortunato

### Colaboração:

- Direção-Geral de Energia e Geologia
- Direção Regional da Economia e Transportes da Região Autónoma da Madeira
- Direção Regional de Energia da Região Autónoma dos Açores
- Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
- Instituto Nacional de Estatística

### Financiamento:

- ADENE – Agência para a Energia

março, 2019



UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

FACULDADE  
DE  
ECONOMIA





# Índice

Lista de Figuras.....	iii
Lista de Tabelas .....	v
Lista de Abreviaturas e Acrónimos.....	vi
Sumário Executivo .....	viii
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. ABRANGÊNCIA DA APLICAÇÃO DA TARIFA SOCIAL DE SERVIÇOS DE ENERGIA EM PORTUGAL .</b>	<b>3</b>
2.1. Enquadramento.....	3
2.2. Caraterização da evolução temporal do número de beneficiários da tarifa social em Portugal .....	6
2.2.1. Caracterização da abrangência da tarifa social de energia em Portugal.....	6
2.2.2. Evolução temporal do número de beneficiários em Portugal Continental após a introdução da automaticidade.....	10
2.2.3. Caraterização espacial da prevalência da tarifa social .....	13
2.3. Caraterização do perfil de beneficiários da tarifa social.....	18
2.4. Caraterização da abrangência da tarifa social de energia na Região Autónoma dos Açores.....	26
2.5. Caraterização da abrangência da tarifa social de energia na Região Autónoma da Madeira .....	31
<b>3. IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA TARIFA SOCIAL NAS VERTENTES ECONÓMICA, SOCIAL E POBREZA ENERGÉTICA .....</b>	<b>38</b>
3.1. Impacto da tarifa social na economia nacional, nas empresas produtoras de energia e nos consumidores domésticos .....	38
3.2. Impacto na prevalência de problemas de acessibilidade económica aos serviços energéticos por parte dos consumidores domésticos .....	41
3.3. Impacto da tarifa social sobre o nível da pobreza energética em Portugal .....	48
<b>4. PROCESSO DE ATRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DA TARIFA SOCIAL .....</b>	<b>53</b>
4.1. Vantagens da natureza automática do procedimento .....	53
4.2. Vantagens e limites do arranjo institucional .....	53
4.3. Adequação à realidade nacional dos métodos .....	54

<b>5. CONFORMIDADE E ABRANGÊNCIA DA TARIFA SOCIAL</b> .....	57
5.1. Reflexão sobre o universo de beneficiários da tarifa social e sobre o seu alargamento potencial .....	57
5.2. Possibilidade de atribuição indevida da tarifa social .....	59
<b>6. POLÍTICAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS OU COMPLEMENTARES À TARIFA SOCIAL</b> .....	61
6.1. Medidas alternativas ou complementares da tarifa social.....	61
6.2. Identificação das alterações legislativas necessárias à implementação das medidas apresentadas.....	67
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	69
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	71

## Lista de Figuras

Figura 1 – Marcos relevantes na definição e implementação da tarifa social (TS) de energia elétrica (EE) e de gás natural (GN) .....	3
Figura 2 – Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de eletricidade - Portugal..	7
Figura 3 – Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de gás natural – Portugal ..	8
Figura 4 – Evolução comparada do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica e de gás natural - Portugal.....	9
Figura 5 – Evolução do peso de beneficiários de tarifa social - Portugal .....	10
Figura 6 – Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de eletricidade, por via de elegibilidade - Portugal Continental .....	11
Figura 7 – Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de eletricidade e de gás natural - Portugal Continental .....	12
Figura 8 – Evolução do número total de beneficiários, via SS - Portugal Continental.....	13
Figura 9 – Taxas de crescimento do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, por distrito (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018) – Portugal Continental.....	14
Figura 10 – Crescimento do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica - elegibilidade AT (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018) .....	15
Figura 11 – Crescimento do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica - elegibilidade AT_SS (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018) .....	15
Figura 12 – Crescimento do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica - elegibilidade SS (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018).....	16
Figura 13 – Taxa de crescimento do número total de beneficiários de tarifa social de gás natural (3º trimestre de 2016 – 4º trimestre de 2018) – Portugal Continental.....	17
Figura 14 – Crescimento do número de beneficiários de tarifa social de gás natural (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018).....	18
Figura 15 – Distribuição de beneficiários de tarifa social de energia elétrica por via de elegibilidade – Portugal Continental.....	19
Figura 16 – Beneficiários de tarifa social de energia elétrica por via de elegibilidade, por distrito - Portugal Continental.....	20
Figura 17 – Peso dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica no total de consumidores domésticos, por distrito – Portugal Continental .....	21
Figura 18 – Peso dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho - 2016 .....	22
Figura 19 – Peso dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho - 2018 .....	22
Figura 20 – Envelhecimento da população - 2017 .....	23
Figura 21 – Poder de compra per capita concelho - 2015 .....	24
Figura 22 – Concelhos com e sem beneficiários de tarifa social de gás natural, 4º trimestre de 2018 – Portugal Continental .....	25
Figura 23 – Peso dos beneficiários tarifa social de gás natural – por operadora de rede de distribuição, 2018 – Portugal Continental.....	26

Figura 24 – Evolução do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade na RAA .....	27
Figura 25 – Taxa de crescimento anual do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, RAA .....	28
Figura 26 – Evolução do peso de beneficiários no universo de consumidores domésticos de eletricidade na RAA .....	29
Figura 27 – Evolução do peso de beneficiários de tarifa social, RAA - concelho, 2011-2018 .....	29
Figura 28 – Peso de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho – 2018, RAA .....	30
Figura 29 – Envelhecimento da população – 2017, RAA .....	30
Figura 30 – Poder de compra per capita concelhio - 2015, RAA.....	31
Figura 31 – Evolução do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade na RAM .....	32
Figura 32 – Taxa de crescimento anual do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, RAM.....	32
Figura 33 – Evolução do peso de beneficiários no universo de consumidores domésticos de eletricidade na RAM .....	33
Figura 34 – Número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho, RAM....	34
Figura 35 – Peso de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho - RAM.....	34
Figura 36 – Peso de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho - 2018, RAM .....	35
Figura 37 – Envelhecimento da população – 2017, RAM.....	36
Figura 38 –Poder de compra per capita concelhio - 2015, RAM.....	36
Figura 39 – Distribuição de beneficiários de tarifa social por via de elegibilidade, RAM 2018 ....	37
Figura 40 – RAE_EE, RAE_Gas e RAE_Conjunto, por NUTS II e Portugal.....	44
Figura 41 – Distribuição do RAE_Conjunto por quintil de rendimento .....	45
Figura 42 – Percentagem de famílias com RAE superior a 10% .....	46
Figura 43 – Componentes EU-SILC para avaliação da pobreza energética, Portugal, 2011-2017	51



## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Clientes de tarifa social e valor global do desconto na energia elétrica em 2018 .....	38
Tabela 2 - Financiamento da tarifa social de energia elétrica em 2018.....	39
Tabela 3 - Financiamento da tarifa social de gás natural em 2018 .....	40
Tabela 4 - Sumário de revisão de literatura sobre acessibilidade económica a serviços energéticos .....	42
Tabela 5 - RAE a serviços energéticos em Portugal - Estatísticas descritivas .....	43
Tabela 6 - Simulação de RAE com e sem tarifa social.....	47
Tabela 7 - Estimativa do impacto da isenção de tarifa fixa para potência contratada de 1,15kVA .....	63
Tabela 8 - Elasticidade da procura de GPL.....	64

## Lista de Abreviaturas e Acrónimos

ADENE – Agência para a Energia  
AF – Abono de Família  
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira  
AT\_SS – Autoridade Tributária e Aduaneira e Segurança Social  
CSI – Complemento Solidário para Idosos  
CTT – Correios de Portugal, SA  
DECO – Defesa do Consumidor  
DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia  
DREn - Direção Regional de Energia  
DRET - Direção Regional de Economia e Transportes  
EDA – Eletricidade dos Açores  
EDP – Energias de Portugal  
EE – Energia Elétrica  
ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos  
EU-SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions  
FEE - Fundo de Eficiência Energética  
GPMC - Gestor do Processo de Mudança de Comercializador  
GN – Gás Natural  
IDEF - Inquérito às Despesas das Famílias  
IFRRU - Programa de Reabilitação Urbana  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
ISS – Instituto de Segurança Social  
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado  
kVA - Quilovoltampere  
kWh – Quilowatt-hora  
GPL – Gás de Petróleo Liquefeito  
MB - Multibanco  
NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos  
OLMC - Operador Logístico de Mudança de Comercializador  
ORD - Operador da Rede de Distribuição em baixa tensão  
PO SEUR - Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos  
PP – Ponto Percentual  
PSI – Pensão Social de Invalidez  
PSV – Pensão Social de Velhice

RAA – Região Autónoma dos Açores  
RAE – Rácio de Acessibilidade Económica  
RAM – Região Autónoma da Madeira  
RSI – Rendimento Social de Inserção  
SS – Segurança Social  
SSD – Subsídio Social de Desemprego  
UE – União Europeia

## Sumário Executivo

Em Portugal, a tarifa social de eletricidade foi criada em 2010 e a tarifa social de gás natural em 2011, para reduzir os encargos energéticos dos consumidores domésticos, contribuindo para que o preço não seja fator de exclusão e servindo o propósito do acesso universal a serviços de qualidade a preços acessíveis.

Os objetivos do presente estudo consistem na análise da abrangência e da evolução da tarifa social de energia em Portugal, enfatizando o impacto da automaticidade no processo de atribuição, e na reflexão acerca da adequação e adaptação potencial das condições inerentes à sua aplicação.

### **ABRANGÊNCIA DA APLICAÇÃO DA TARIFA SOCIAL DE SERVIÇOS DE ENERGIA EM PORTUGAL**

Em 2016, a Lei nº7-A/2016, de 30 de março, veio alterar o Decreto-Lei nº 138-A/2010 e o Decreto-Lei nº 101/2011. O acesso ao benefício da tarifa social de energia passou a ser realizado através de um mecanismo de reconhecimento automático, com efeitos a partir de 1 de julho de 2016, centralizado na Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), no caso de Portugal Continental. Nas Regiões Autónomas, o processo de reconhecimento automático foi atribuído às entidades das respetivas administrações regionais com competências nas matérias em causa.

A elegibilidade para aceder ao benefício na energia elétrica faz-se pela condição rendimento, se o total anual do agregado familiar não ultrapassar o limiar de 5 808€, acrescido de 50% por cada elemento que não aufera qualquer rendimento, até ao máximo de 10 elementos; e/ou pela condição prestações sociais, se o titular do contrato for beneficiário de determinadas transferências sociais.

Os critérios de elegibilidade são mais restritivos no caso do gás natural, uma vez que só a condição prestações sociais dá acesso ao benefício e o leque de prestações tido em conta é também menor que no caso da energia elétrica.

O crescimento do número de beneficiários do 2º para o 3º trimestre de 2016 foi de 283%, na energia elétrica, altura em que o procedimento automático passou a ser aplicado, e no gás natural foi de 73%, em Portugal Continental. Nas Regiões Autónomas, o efeito do procedimento automático fez-se sentir mais tarde, ainda que com efeitos retroativos a julho de 2016.

É notório o maior peso dos beneficiários por verificação do critério rendimento (mais de 50%), a partir da entrada em vigor do procedimento automático de atribuição da tarifa social. O peso de beneficiários de tarifa social de gás natural no total de clientes

domésticos é reduzido quando comparado com o peso de beneficiários de tarifa social de eletricidade.

## **IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA TARIFA SOCIAL NAS VERTENTES ECONÓMICA, SOCIAL E POBREZA ENERGÉTICA**

A tarifa social de energia representou em 2018 uma transferência de cerca de 85 milhões de euros das empresas produtoras de eletricidade em regime ordinário e da transportadora e comercializadoras de gás natural para mais de 800 000 consumidores domésticos. A discussão acerca do impacto da tarifa social na mitigação de problemas de acessibilidade económica a serviços energéticos passa por avaliar o contributo da tarifa social para a redução dos encargos com energia nos orçamentos das famílias vulneráveis.

A análise dos Rácios de Acessibilidade Económica por quintil de rendimento revela rácios médios próximos do limiar considerado problemático (10%), mas ainda assim ligeiramente abaixo desse patamar. No entanto, excetuando as regiões da Área Metropolitana de Lisboa e do Algarve, há mais de 20% de famílias cujos encargos com os serviços energéticos têm um peso superior a 10% dos orçamentos familiares, em todas as outras regiões NUTS II, sendo a percentagem particularmente elevada na Região Autónoma dos Açores.

Os exercícios de simulação realizados permitem afirmar que, considerando famílias a consumir simultaneamente eletricidade e gás natural, é notório o efeito da tarifa social na descida do Rácio de Acessibilidade Económica na ordem dos 3-4 pontos percentuais, para níveis abaixo do patamar problemático dos 10%.

Considerando que nem sempre são as freguesias com maior risco de pobreza energética as que apresentam maior número de beneficiários de tarifa social, pode-se depreender que a tarifa social não estará tão orientada para resolver problemas de pobreza energética como está para promover a universalidade e a acessibilidade aos serviços energéticos. Uma tarifa social orientada especificamente para problemas de pobreza energética deveria ter como objetivo promover a eficiência energética, direcionando-se para um horizonte temporal alargado.

## **PROCESSO DE ATRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DA TARIFA SOCIAL**

O procedimento automático ajudou a superar falhas de informação que introduziam inércia na generalização de uma medida com grande potencial de crescimento. Em comparação com o que acontecia quando a atribuição do benefício dependia da iniciativa do consumidor, a tarifa social passou a envolver muitos mais casos tanto na energia elétrica como no gás natural. No entanto, a taxa de crescimento do número de

beneficiários foi maior no caso da eletricidade, porque os critérios de elegibilidade são mais restritivos no que respeita ao gás natural, além de que a taxa de cobertura da rede de gás natural é inferior à da eletricidade.

A experiência de mais de dois anos de automaticidade na aplicação da tarifa social de energia, envolvendo a iniciativa da DGEG (ou das Direções Regionais no caso das Regiões Autónomas) em articulação com a Segurança Social e a Autoridade Tributária e Aduaneira, tem-se revelado eficaz e os casos de atribuição indevida do benefício, serão residuais.

De acordo com o Eurostat, a taxa de risco de pobreza em Portugal tem vindo a diminuir, fixando-se em 2017 nos 17,3% (cerca de 1 milhão e oitocentos mil pessoas). Tudo parece indicar que se está a falar de um segmento comum da população portuguesa quando se relaciona o âmbito da aplicação da tarifa social de energia com a evolução do combate à pobreza. Isto é, o desconto concedido aos consumidores vulneráveis de energia adiciona-se a outras prestações sociais contribuindo para diminuir a vulnerabilidade das camadas mais pobres da população.

No que toca ao combate à pobreza energética, apesar da tarifa social permitir uma poupança que pode ser utilizada pelos beneficiários no aumento do consumo de energia, será mais difícil estabelecer uma relação direta com a evolução daquele problema. A tarifa social de energia, tal como está concebida, não se destina especificamente a diminuir a pobreza energética, dependendo esta de fatores muito relacionados com a qualidade do edificado.

## **CONFORMIDADE E ABRANGÊNCIA DA TARIFA SOCIAL**

O número de beneficiários de tarifa social na energia elétrica em Portugal era, no 3º trimestre de 2018, de 812 680 (dados ERSE). Este número representa um aumento bastante expressivo em relação ao registo inicial de 73 550 beneficiários em 2011, traduzindo um crescimento na ordem dos 1005%. O crescimento do número de beneficiários de tarifa social de gás natural foi de 706% entre o ano de 2011 e o 1º trimestre de 2018, passando de 4 412 para 35 543 beneficiários (dados ERSE).

Torna-se pertinente refletir sobre a possibilidade de tornar o acesso à tarifa social de gás natural menos rígido, em duas vertentes: (i) através da inclusão de mais escalões de Abono de Família e da Pensão Social de Velhice via prestações sociais; (ii) através do alargamento do acesso à tarifa social no gás natural via condição rendimento, nos mesmos moldes que existem para a energia elétrica.

O impacto associado a esta uniformização de critérios traduzir-se-ia num aumento de beneficiários da tarifa social de gás natural, com um custo de financiamento da medida

na ordem dos 7, 7 milhões de euros, ao qual acresceria uma perda de receita fiscal de cerca de 1,8 milhões de euros.

## **POLÍTICAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS OU COMPLEMENTARES À TARIFA SOCIAL**

Considera-se que a tarifa social é uma medida relevante no domínio da garantia do acesso universal aos serviços energéticos, continuando a justificar-se a sua aplicação em Portugal face ao impacto que a mesma tem na promoção da acessibilidade económica. Por este motivo, a reflexão desenvolvida assenta na discussão da reconfiguração/extensão da tarifa social ao invés da discussão de alternativas à tarifa social.

A uniformização de critérios de elegibilidade para acesso à tarifa social entre energia elétrica e gás natural teria um impacto social inerente ao aumento do número de beneficiários e à redução dos encargos com os serviços energéticos por eles suportados. Em termos financeiros, esta uniformização de critérios, como referido, envolveria um impacto financeiro total de cerca de 9,5 milhões de euros.

A isenção do pagamento da componente fixa da tarifa aos beneficiários de tarifa social de eletricidade com potência contratada de 1,15kVA, a menor potência contratada, teria um custo entre 3,1 milhões de euros e 4,7 milhões de euros, a que acresceria a perda de receita fiscal do Estado entre 0,7 milhões de euros e 1 milhão de euros, correspondente ao IVA sobre a potência contratada que deixaria de ser cobrado. Uma medida desta natureza afetaria os consumidores mais pobres que tendencialmente consomem menos energia.

A extensão da tarifa social ao GPL em garrafa para consumidores domésticos (já regulamentada pela Portaria nº 240/2018, de 29 de agosto, mas ainda não implementada) beneficiaria sobretudo as franjas mais pobres da população, que residem essencialmente fora dos grandes aglomerados urbanos e, nesse sentido, teria um impacto social positivo.

Outras medidas, orientadas para a promoção da eficiência energética e para o combate à pobreza energética, com uma natureza mais estrutural, estão orientadas para a promoção da consciencialização e o acesso a informação relevante de apoio à tomada de decisão. Assume também importância a necessidade de garantir o fornecimento de energia às famílias vulneráveis durante períodos sazonais críticos (“trégua invernal”) bem como a promoção de planos de reabilitação e de eficiência energética, com efeitos a médio e longo prazo que tenderão a produzir efeitos na redução da pobreza energética.





## 1. INTRODUÇÃO

O fornecimento de eletricidade e de gás natural são serviços de interesse económico geral, devendo respeitar um conjunto de obrigações de serviço público (EC, 2013) que salvaguardem a satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos no que toca ao consumo de energia. Neste conjunto de obrigações inscrevem-se a universalidade e a acessibilidade económica.

No seio da União Europeia (UE), existem medidas de proteção ao consumidor vulnerável destinadas a apoiar o consumo de energia para uso doméstico. Estas medidas podem ser agrupadas em quatro categorias (Pye et al., 2015): 1) intervenções financeiras<sup>1</sup> destinadas a apoiar a aquisição/pagamento de serviços energéticos; 2) proteção adicional ao consumidor vulnerável; 3) aumento da eficiência energética e 4) provisão de informação relevante e promoção de consciencialização.

As intervenções financeiras são adotadas por cerca de 75% dos Estados-Membros, sendo a principal categoria de medidas destinadas a mitigar os efeitos da pobreza energética, Dobbins et al. (2016). É nesta categoria que se incluem as tarifas sociais, a par de outras ajudas financeiras para aquisição/pagamento de serviços energéticos. As tarifas sociais são medidas aplicadas na Bélgica, Bulgária, Chipre, França, Grécia, Espanha, Itália, Roménia e também em Portugal, (Pye et al., 2015). Para além de serem uma medida de proteção social, as tarifas sociais fazem parte da política de regulação do mercado energético (Dobbins et al., 2016).

Em Portugal, a tarifa social de eletricidade foi criada em 2010 e a tarifa social de gás natural em 2011, no contexto da crise económica e financeira, tendo sofrido, desde então, adaptações no sentido do alargamento do leque de beneficiários. Ao permitir a redução dos encargos energéticos dos consumidores domésticos, contribui para que o preço não seja fator de exclusão no acesso a tais serviços, independentemente da situação económica, social ou geográfica dos consumidores, servindo assim o propósito de assegurar o acesso universal a serviços de qualidade a preços acessíveis.

A tarifa social de energia consiste num desconto sobre as tarifas de acesso às redes, que são reguladas pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e que visam refletir os custos com o sistema. Estas tarifas de acesso às redes são pagas por todos os consumidores de energia, independentemente de estarem no mercado regulado ou no mercado liberalizado. Na eletricidade, o desconto a aplicar nas tarifas de acesso às redes

---

<sup>1</sup> Apesar de a maior parte dos apoios financeiros, seja no pagamento das contas com os serviços energéticos ou através de outros apoios via sistemas de proteção social, serem de âmbito nacional, também há redes locais, através municípios ou outras organizações que conferem apoios (Holanda, França, Polónia ou Croácia).

em baixa tensão normal incide sobre as tarifas transitórias de venda a clientes finais de eletricidade, excluído o IVA, demais impostos, contribuições, taxas e juros de mora que sejam aplicáveis. No gás natural, a tarifa social corresponde a um desconto nas tarifas de acesso às redes em baixa pressão, incidindo sobre as tarifas transitórias de venda a clientes finais de gás natural, excluído o IVA, demais impostos, contribuições, taxas e juros de mora que sejam aplicáveis.

A necessidade de proteção dos consumidores vulneráveis continua a justificar-se atualmente em Portugal, tendo em conta os elevados preços de eletricidade e de gás natural suportados pelos consumidores domésticos (6<sup>os</sup> e 4<sup>os</sup> mais elevados da UE, respetivamente, no 1<sup>o</sup> semestre de 2018, de acordo com o Eurostat) e à elevada percentagem de população em risco de pobreza ou exclusão social<sup>2</sup>, cerca de 17% em 2017.

Os objetivos do presente estudo consistem na análise da abrangência e da evolução da tarifa social de energia em Portugal, enfatizando o impacto da automaticidade no processo de atribuição, e na reflexão sobre a adequação e adaptação potencial do processo de aplicação da tarifa social.

Este documento está estruturado do seguinte modo. Após esta introdução, no capítulo 2 é avaliada a abrangência da aplicação da tarifa social de serviços de energia em Portugal; no capítulo 3 é estudado o impacto multidimensional da implementação da tarifa social; no capítulo 4 é feita a discussão das vantagens e limites do processo inerente à sua aplicação e atribuição; no capítulo 5 é feita uma reflexão acerca da abrangência deste apoio social; no capítulo 6 discutem-se medidas de reconfiguração ou extensão da tarifa social e medidas complementares à tarifa social. No capítulo 7 são apresentadas as conclusões do estudo.

---

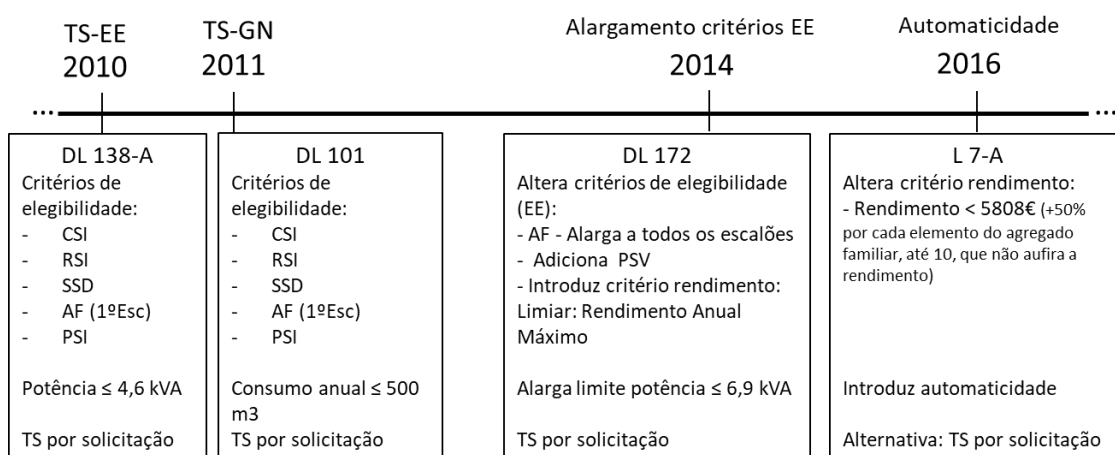
<sup>2</sup> Em risco de pobreza ou exclusão social encontram-se as pessoas que vivem com um rendimento abaixo do que em cada país é definido como o limiar de pobreza e/ou que vivem em agregados com intensidade laboral *per capita* muito reduzida e/ou que se encontram em situação de privação material severa (situações em que não existe acesso a um conjunto de bens, que incluem, por exemplo, aquecimento adequado da casa, capacidade de pagar a renda atempadamente, de ter uma refeição com carne, peixe ou equivalente de dois em dois dias, capacidade de pagar uma semana de férias).

## 2. ABRANGÊNCIA DA APLICAÇÃO DA TARIFA SOCIAL DE SERVIÇOS DE ENERGIA EM PORTUGAL

### 2.1. Enquadramento

Conforme definida na legislação portuguesa, a tarifa social de energia aplica-se a clientes finais economicamente vulneráveis, podendo ser classificada como uma medida de intervenção financeira destinada a apoiar o consumo de energia para uso doméstico. A figura 1 apresenta os principais marcos no que respeita à criação da tarifa social de eletricidade e de gás natural em Portugal, com referência aos diplomas legais que as aprovaram e definiram os critérios para a sua aplicação.

Figura 1 – Marcos relevantes na definição e implementação da tarifa social (TS) de energia elétrica (EE) e de gás natural (GN)



A tarifa social de eletricidade foi criada pelo Decreto-lei nº138-A/2010, de 28 de dezembro, e a tarifa social de gás natural pelo Decreto-lei nº101/2011, de 30 de setembro. Em ambos os casos foi estabelecido um conjunto de requisitos para a sua atribuição, tanto no que concerne a aspetos relativos ao nível de potência ou consumo, como quanto às condições de vulnerabilidade (decorrentes de os clientes serem beneficiários de Complemento Solidário para Idosos - CSI, Rendimento Social de Inserção – RSI, Subsídio Social de Desemprego – SSD, Abono de Família – AF 1º escalão, Pensão Social de Invalidez – PSI).

Aquando da sua criação, para beneficiarem de tarifa social os clientes finais tinham de requerer junto dos respetivos comercializadores de energia elétrica ou dos

comercializadores de gás natural, a condição de cliente final economicamente vulnerável.

Em 2014, o Decreto-lei nº172/2014, de 14 de novembro, procedeu a alterações ao Decreto-lei nº138-A/2010, alargando o leque de potenciais beneficiários de tarifa social de eletricidade aos beneficiários de outros escalões do Abono de Família (até ao 4º) e aos beneficiários de Pensão Social de Velhice (PSV) e introduziu um outro critério, relacionado com rendimento do agregado familiar. Com este diploma também se procedeu ao alargamento da potência máxima contratada (elegível) das instalações alimentadas em baixa tensão normal, localizada em habitação permanente do cliente economicamente vulnerável, de 4,6kVA para 6,9kVA.

Em 2016, a Lei nº7-A/2016, de 30 de março, veio alterar o Decreto-Lei nº 138-A/2010 e o Decreto-Lei nº 101/2011. Destacam-se, nesse âmbito, as alterações ao limiar de rendimento aplicável para atribuição da tarifa social de energia elétrica (nos termos que abaixo se descreve) e a automaticidade na atribuição da tarifa social de energia elétrica e de gás natural. O acesso ao benefício da tarifa social de energia elétrica e de gás natural passou a ser realizado através de um mecanismo de reconhecimento automático, com efeitos a partir de 1 de julho de 2016, centralizado na Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG). Manteve-se a possibilidade de os clientes finais requererem comprovativo da sua condição de elegibilidade e apresentá-lo ao seu comercializador, solicitando a verificação dos respetivos pressupostos para a atribuição da tarifa social.

O processo de reconhecimento automático tem início com a transmissão de informação necessária à identificação dos titulares de contratos de fornecimento de energia, com as condições de elegibilidade energética exigidas, pelos comercializadores/operadores de rede de distribuição (ORD) ao Gestor do Processo de Mudança de Comercializador (GPMC), no caso da energia elétrica, e ao Operador Logístico de Mudança de Comercializador (OLMC) no caso do gás natural, que, por sua vez, a remetem à DGEG. Após receção da informação por parte do GPMC/OLMC, os dados são remetidos, pela DGEG, à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e à Segurança Social (SS), para que estas verifiquem as condições de elegibilidade dos clientes de energia para atribuição do benefício da tarifa social de energia, nos termos do artigo 3º das Portarias nº 178-B/2016 (energia elétrica) e nº178-C/2016 (gás natural), de 1 de julho.

A lista de beneficiários é então elaborada pela DGEG com base nos dados de clientes finais recebidos dos comercializadores, após verificação das condições de elegibilidade dos clientes junto da AT e da SS e após confrontação da morada (habitação permanente). Atualmente, e fruto das alterações legislativas ocorridas, existem algumas diferenças no que respeita às condições de elegibilidade para beneficiar da tarifa social de energia elétrica e de gás natural.

No caso das Regiões Autónomas, o n.º 1 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro atribuiu a responsabilidade de aplicação do processo de reconhecimento automático de atribuição da tarifa social de energia elétrica às entidades das respetivas administrações regionais com atribuições e competências nas matérias em causa.

### *Condições de elegibilidade para atribuição da tarifa social de energia elétrica*

Para poderem beneficiar de tarifa social de energia elétrica, os clientes finais economicamente vulneráveis devem reunir cumulativamente as seguintes condições:

- a) Serem titulares de contrato de fornecimento de energia elétrica;
- b) O seu consumo de energia elétrica relativo a esse contrato destinar-se exclusivamente a uso doméstico, em habitação permanente;
- c) As instalações serem alimentadas em baixa tensão normal com potência contratada inferior ou igual a 6,9 kVA.

Adicionalmente, cada cliente final economicamente vulnerável apenas pode beneficiar da tarifa social num único ponto de ligação às redes de distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

Cumprindo as condições atrás enunciadas, a elegibilidade pode verificar-se segundo duas vias: rendimento ou prestações sociais.

- A elegibilidade via rendimento acontece se o cliente final de energia elétrica verificar a condição de vulnerabilidade económica, ou seja, se o rendimento total anual do seu agregado não ultrapassar um limiar estabelecido na legislação, atualmente de 5 808€, acrescido de 50% por cada elemento do agregado familiar que não afigure qualquer rendimento, até ao máximo de 10 elementos.
- A elegibilidade via prestações sociais requer que o titular do referido contrato de energia elétrica seja beneficiário de uma das seguintes prestações sociais:
  - Complemento Solidário para Idosos<sup>3</sup>;
  - Rendimento social de inserção;
  - Subsídio Social de Desemprego;
  - Abono de Família<sup>4</sup>;
  - Pensão Social de Invalidez<sup>5</sup>;

---

<sup>3</sup> O Decreto-Lei n.º 126-A/2017 alargou o Complemento Solidário para Idosos aos titulares de Pensão Social de Invalidez e promoveu ajustamentos noutras prestações sociais elegíveis para a atribuição da tarifa social de energia elétrica.

<sup>4</sup> No 4º escalão só as famílias com crianças até aos 36 meses recebem Abono de Família, pelo que só nesta situação esta prestação social será considerada elegível para a aferição da atribuição da tarifa social de energia elétrica.

<sup>5</sup> A Pensão Social de Invalidez foi substituída pela Prestação Social para a Inclusão, criada pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro. Os beneficiários de Pensão Social de Invalidez, cujas prestações foram convertidas na Prestação Social para a Inclusão, continuam a ser elegíveis para efeitos de atribuição da tarifa social de eletricidade.

- Pensão Social de Velhice.

Face ao modo como o processo de verificação de elegibilidade ocorre, alguns clientes são beneficiários de tarifa social de energia elétrica por verificarem tanto o critério rendimento, como por serem beneficiários de alguma das prestações sociais referidas.

### *Condições de elegibilidade para atribuição da tarifa social de gás natural*

Para efeitos da atribuição da tarifa social de gás natural, os clientes devem reunir cumulativamente as seguintes condições:

- a) serem titulares de um contrato de fornecimento de gás natural exclusivamente destinado a uso doméstico, em habitação permanente;
- b) o seu consumo anual de gás natural relativo a esse contrato não ultrapassar 500m<sup>3</sup>.

A atribuição de tarifa social está ainda dependente da verificação da condição de vulnerabilidade económica.

São assim elegíveis os clientes finais, considerados economicamente vulneráveis que sejam beneficiários de pelo menos uma das seguintes prestações sociais:

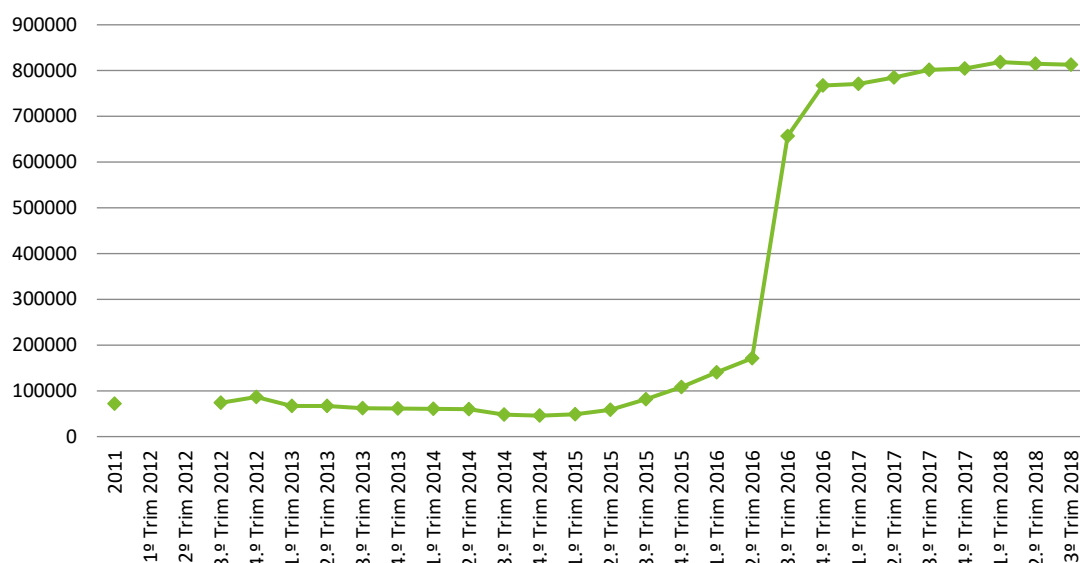
- Complemento Solidário para Idosos;
- Rendimento Social de Inserção;
- Subsídio Social de Desemprego;
- 1º escalão do Abono de Família;
- Pensão Social de Invalidez.

## 2.2. Caracterização da evolução temporal do número de beneficiários da tarifa social em Portugal

### 2.2.1. Caracterização da abrangência da tarifa social de energia em Portugal

Desde a sua criação, a tarifa social de eletricidade tem sido atribuída a um número crescente de famílias em Portugal, como ilustrado na figura 2.

Figura 2 – Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de eletricidade - Portugal



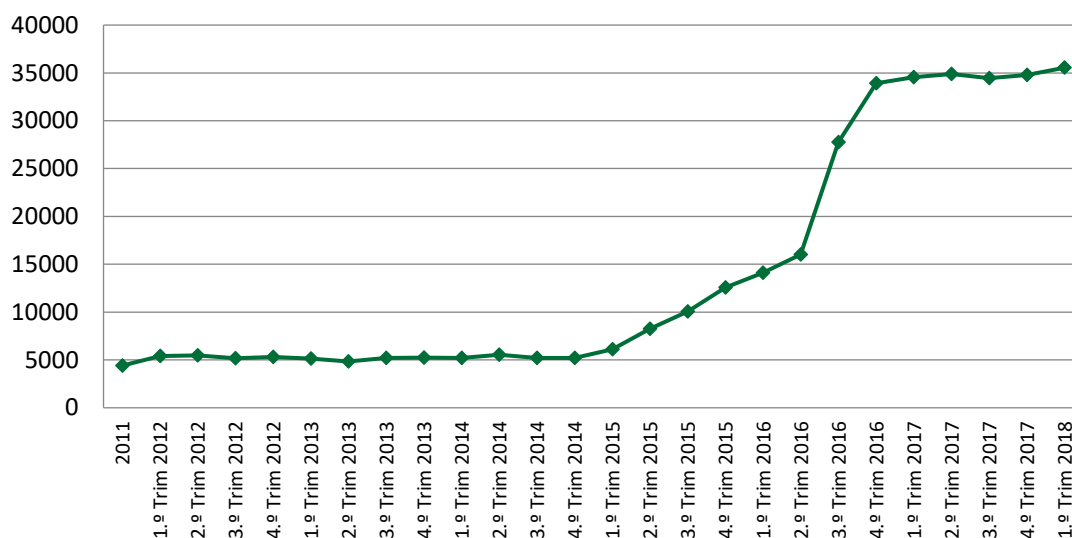
Fonte dos dados: ERSE.

Após uma relativa estagnação do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, verificou-se um decréscimo entre o 4º trimestre de 2012 e o 1º trimestre de 2013 e entre o 3º trimestre de 2013 e o 4º trimestre de 2014. A partir daí, assistiu-se a um crescimento, a que não serão alheias as alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº172/2014, de 14 de novembro, em concreto a introdução do critério rendimento e o alargamento das prestações sociais elegíveis.

Mais expressivo ainda foi o crescimento do número de beneficiários do 2º para o 3º trimestre de 2016, de 283%, altura que o procedimento automático passou a ser aplicado. No trimestre seguinte o crescimento foi de 16% e, a partir daí, as evoluções foram bastante mais modestas. Nos dois últimos períodos para os quais se dispõe de informação (2º e 3º trimestres de 2018), verificou-se uma ligeira redução do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade.

No que concerne à evolução temporal do número de beneficiários de tarifa social de gás natural, ilustrada na figura 3, assiste-se também a um crescimento continuado do número de beneficiários. Tal como aconteceu na energia elétrica, o crescimento mais pronunciado aconteceu na sequência da aplicação do mecanismo de atribuição automática da tarifa social, com efeitos a partir do 3º trimestre de 2016 (verificando-se um crescimento de 73% neste trimestre, em relação ao trimestre anterior).

Figura 3 – Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de gás natural – Portugal



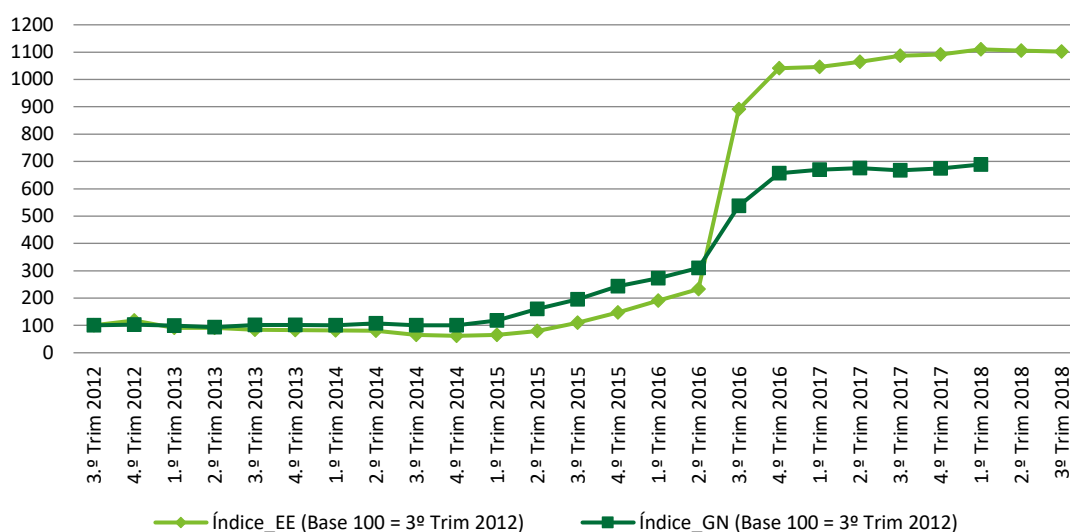
Fonte dos dados: ERSE.

Analisando a figura 3, observa-se um crescimento do número de beneficiários de tarifa social de gás natural, na ordem dos 706% quando se considera o período global. Centrando a atenção na altura pós aplicação do procedimento automático, verifica-se, por exemplo, que no 2º trimestre de 2016 o número de beneficiários era mais do triplo do existente em 2011. Já no 3º trimestre, era cinco vezes maior do que o número inicial. A partir do último trimestre de 2016 as evoluções trimestrais passam a ser bem mais modestas, revelando uma certa estabilidade no número de beneficiários, com uma ligeira redução no 3º trimestre de 2017.

Dado que a rede de distribuição de gás natural é mais restrita do que a rede elétrica, e não existindo uniformidade de critérios para atribuição de tarifa social de eletricidade e de gás natural, não é de estranhar que se verifiquem ritmos de crescimento diferenciados no número de beneficiários de tarifa social. Uma vez que a base de comparação também é muito distinta, calcularam-se números índice, tomando como base o número de beneficiários no 2º trimestre de 2012, por ser o período a partir do qual não há interrupção das respetivas séries. A figura 4 permite analisar comparativamente ambas as evoluções, considerando apenas os números referentes a Portugal Continental, já que nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores não há consumo doméstico de gás natural.



Figura 4 – Evolução comparada do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica e de gás natural - Portugal



Fonte dos dados: ERSE.

No que concerne ao período representado, a taxa de crescimento do número de beneficiários de tarifa social foi de 1002% na eletricidade e de 589% no gás natural.

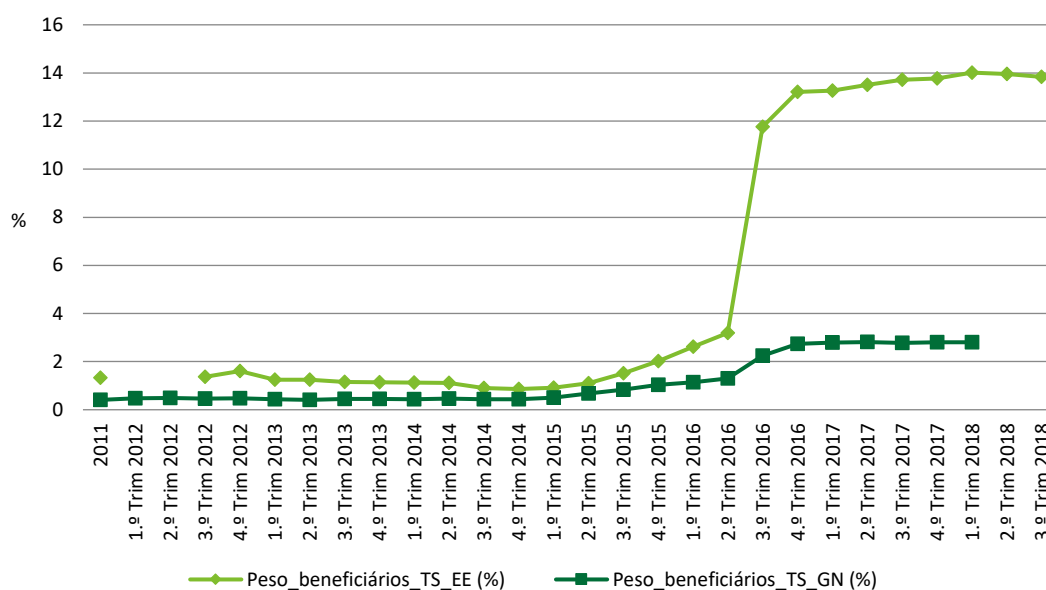
A figura 4 permite constatar que o crescimento do número de beneficiários de tarifa social foi um pouco mais acentuado no gás natural do que na eletricidade até ao 2º trimestre de 2016. A partir daí, o ritmo de crescimento do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade suplantou o dos beneficiários de gás natural.

O crescimento muito acentuado do número de beneficiários subsequente à automaticidade da atribuição da tarifa social parece estar em linha com a relutância em pedir apoio, um dos fatores de risco de pobreza energética (conforme referido em Assist2gether, s.d.) ou com o desconhecimento do benefício e/ou da forma de o solicitar. A partir de 2017 verifica-se um abrandamento de ambas as evoluções, o que poderá significar que a melhoria da situação económica veio atenuar o efeito do procedimento automático.

Na figura 5 encontra-se representada a evolução dos rácios<sup>6</sup> entre o número de beneficiários de tarifa social e o universo de consumidores.

<sup>6</sup> Para o cálculo destes rácios, utilizou-se informação trimestral sobre o número de beneficiários de tarifa social (ERSE), bem como o número (anual) de clientes de eletricidade em baixa tensão para uso doméstico, até 2016 (DGEG), e o número (semestral) de clientes de gás natural dos escalões 1 e 2, até ao 1º semestre de 2017 (ERSE). Para 2018 (e também 2017, no caso da eletricidade), o número de clientes foi obtido a partir da aplicação da taxa média de crescimento anual verificada no período para o qual existe informação disponível.

Figura 5 – Evolução do peso de beneficiários de tarifa social - Portugal



Fonte dos dados: ERSE e DGEG.

Verifica-se sempre um maior peso de beneficiários de tarifa social no universo de clientes domésticos de eletricidade do que no gás natural. Em concreto, os beneficiários de tarifa social de eletricidade representam 1.32% do universo de consumidores em 2011, sendo que no 3º trimestre de 2018 essa proporção é de 13.84%. O grande salto, em termos de peso da tarifa social, dá-se no 3º trimestre de 2016, altura em que entrou em vigor o procedimento automático. No gás natural, o peso foi sempre inferior a 1% até ao final de 2015. A partir daí a evolução foi sempre positiva (à exceção do 3º trimestre de 2017) e para o último período para o qual dispomos de informação (1º trimestre de 2018) o peso de beneficiários da tarifa de gás natural era de 2.57%. Isto é compreensível, face, por um lado, ao facto de não haver uniformidade de critérios de elegibilidade, sendo os da tarifa social de eletricidade mais abrangentes, sobretudo porque além das prestações sociais também incluem o critério rendimento e, por outro lado, devido à diferença nas redes de distribuição de eletricidade e de gás natural.

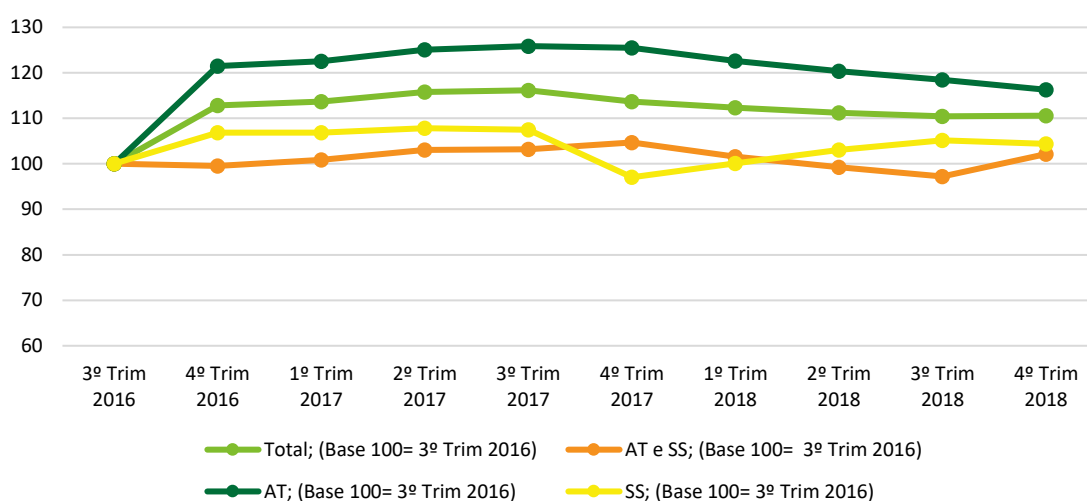
## 2.2.2. Evolução temporal do número de beneficiários em Portugal Continental após a introdução da automaticidade

Com a entrada em vigor do procedimento automático para a atribuição da tarifa social de energia, a DGEG passou a ser a entidade responsável pela gestão do processo de verificação. A articulação entre a DGEG e a AT permite a verificação do critério

rendimento e neste caso considera-se existir elegibilidade via AT. A articulação entre a DGEG e a SS permite a verificação da elegibilidade via SS. A verificação simultânea da elegibilidade via AT e via SS surge aqui designada como elegibilidade AT\_SS. Importa referir que, em qualquer dos casos, a lista de beneficiários elaborada pela DGEG só fica concluída após confrontação das moradas (para verificação de que se trata de um contrato de energia para abastecimento em habitação permanente), efetuada pelo sistema de informação da tarifa social da DGEG.

A figura 6 revela as diferenças em termos da evolução registada no número de beneficiários de tarifa social de eletricidade por via de elegibilidade.

Figura 6 – Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de eletricidade, por via de elegibilidade - Portugal Continental



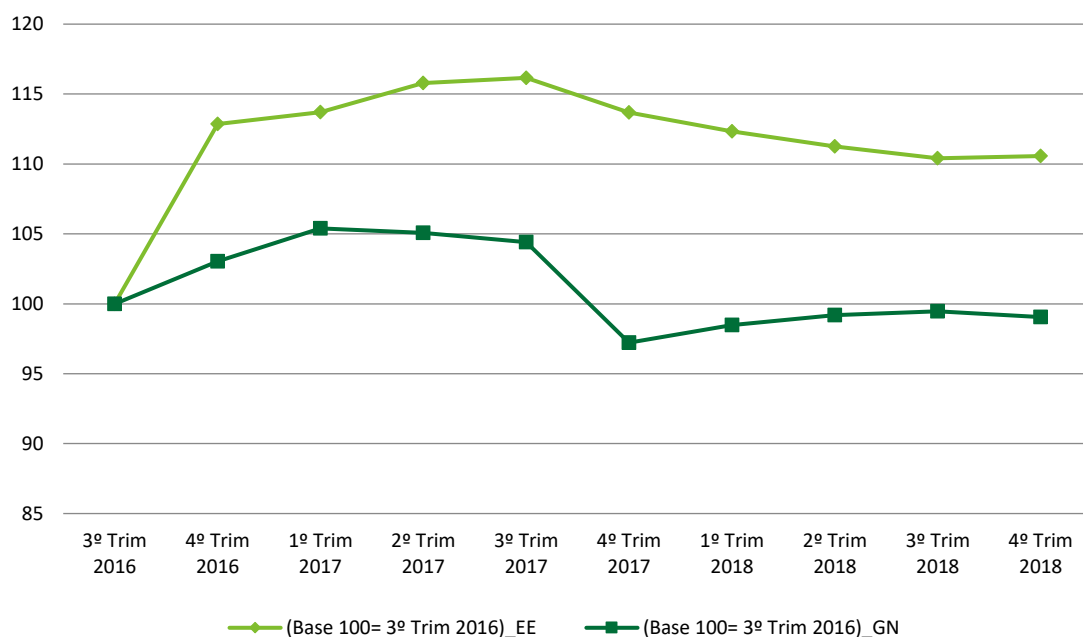
Fonte dos dados: DGEG.

Tomando como base o 3º trimestre de 2016, registou-se a partir deste período uma evolução mais expressiva em termos do crescimento dos beneficiários de tarifa social de eletricidade por via da elegibilidade AT (cerca de 16%), com um comportamento similar ao do crescimento total de beneficiários (11%). Contudo, desde o 4º trimestre de 2017 que se regista uma tendência decrescente no número de beneficiários via AT, com efeitos do mesmo tipo sobre a evolução do número total de beneficiários.

O número de beneficiários por via da elegibilidade SS aumentou cerca de 4% no período aqui exposto, enquanto os beneficiários por via da elegibilidade AT\_SS cresceram 2%. Verifica-se uma certa compensação entre o número de beneficiários por via da elegibilidade SS e elegibilidade AT\_SS, a partir do 3º trimestre de 2017.

A figura 7 permite comparar o ritmo de crescimento dos beneficiários de tarifa social de eletricidade e de gás natural, para o período após a aplicação do procedimento automático, através da utilização de números índice.

Figura 7 – Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de eletricidade e de gás natural - Portugal Continental

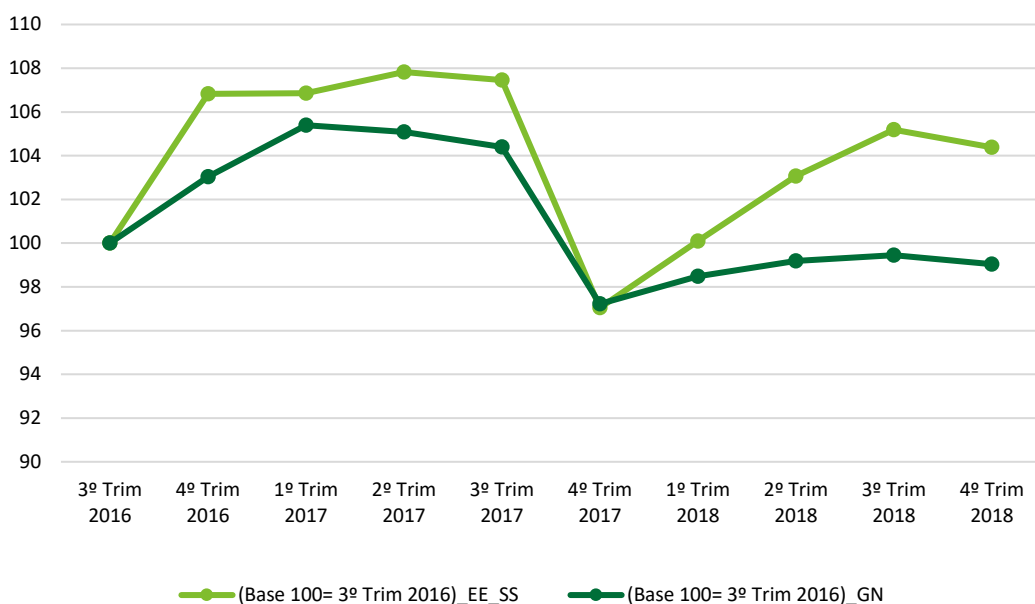


Fonte dos dados: DGEG.

Constata-se que as evoluções do número de beneficiários de tarifa social de gás natural e de eletricidade revelam comportamentos relativamente similares, no sentido em que inicialmente representam um aumento, seguido de um desempenho mais estável. No gás natural percebe-se uma tendência decrescente a partir do 1º trimestre de 2017, que se mantém até ao final desse ano. A evolução posterior tem sido estável. Comparando o último com o primeiro momento, constata-se uma redução de 1% no número de beneficiários de tarifa social de gás natural. Quanto ao número de beneficiários de tarifa social na eletricidade, aumentou cerca de 11% no período exposto. Após um crescimento inicial, diminuiu a partir do 3º trimestre de 2017 (tal como aconteceu para o gás natural, sendo mais pronunciada a descida nesse caso), tendência que se manteve até ao último período registado, onde é evidente uma estabilização dos valores.

A figura 8 permite perceber como se tem comportado a evolução do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade e de gás natural, considerando apenas a elegibilidade SS, que é a única comparável em termos de critérios para atribuição de tarifa social.

Figura 8 – Evolução do número total de beneficiários, via SS - Portugal Continental



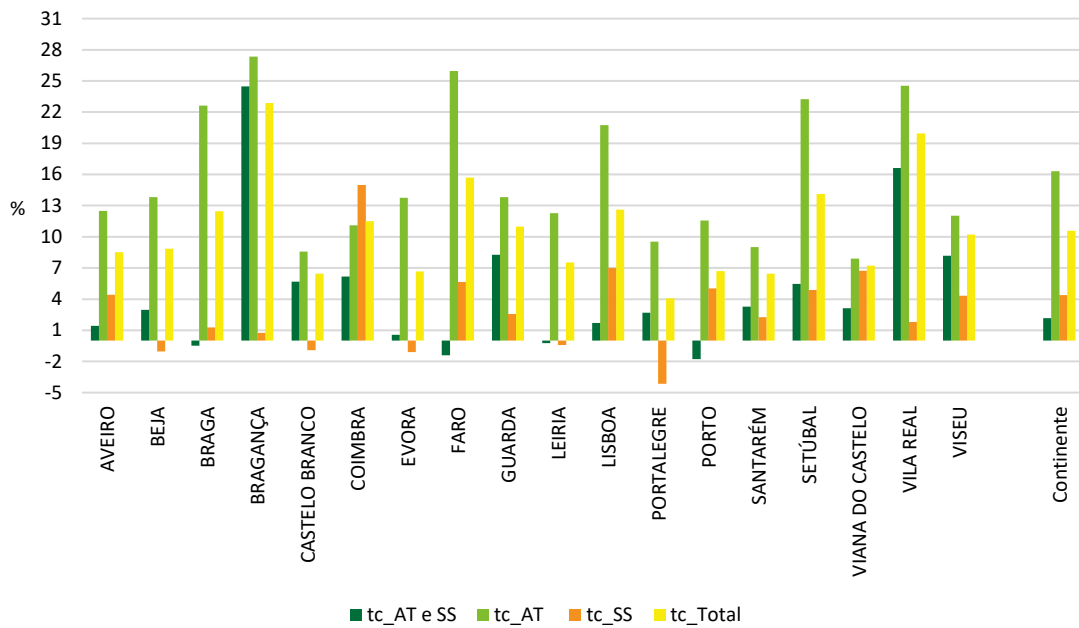
Fonte dos dados: DGEG.

Em termos gerais, verifica-se o mesmo tipo de comportamento, sendo a recuperação mais expressiva na eletricidade do que no gás natural após a descida ocorrida entre o 3º e o 4º trimestre de 2017. Esta descida poderá estar relacionada com o primeiro acerto (correspondente à validação anual das condições de elegibilidade), realizado pela DGEG após a entrada em funcionamento do procedimento automático.

### 2.2.3. Caracterização espacial da prevalência da tarifa social

Para compreender se existem disparidades no país em termos da evolução do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, por via de elegibilidade e após a entrada em vigor do procedimento automático, representa-se na figura 9 as respetivas taxas de crescimento nos diferentes distritos de Portugal Continental.

Figura 9 – Taxas de crescimento do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, por distrito (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018) – Portugal Continental

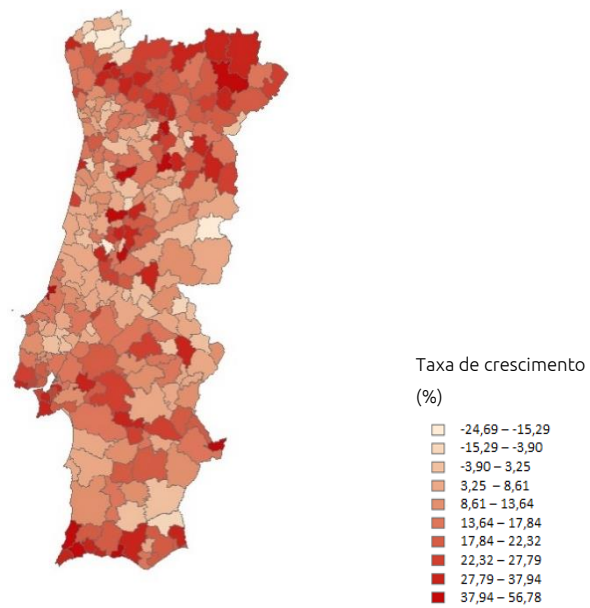


Fonte dos dados: DGEG.

Já com o mecanismo automático de atribuição da tarifa social em vigor, é bem visível o crescimento dos beneficiários de tarifa social de eletricidade em todos os distritos de Portugal Continental, para o período que vai desde o 3º trimestre de 2016 ao último de 2018. São visíveis, contudo, algumas diferenças que importa assinalar. Desde logo, é notório o crescimento mais elevado do total de beneficiários em Bragança e em Vila Real. O crescimento é mais acentuado na elegibilidade AT, sobretudo nos distritos de Bragança, Faro e Vila Real. O distrito de Bragança regista também um crescimento muito superior aos restantes distritos na elegibilidade AT\_SS. No que concerne à elegibilidade pela via SS, verificam-se maiores diferenças entre os distritos de Portugal Continental, sendo o distrito de Coimbra o que regista maior crescimento do número de beneficiários.

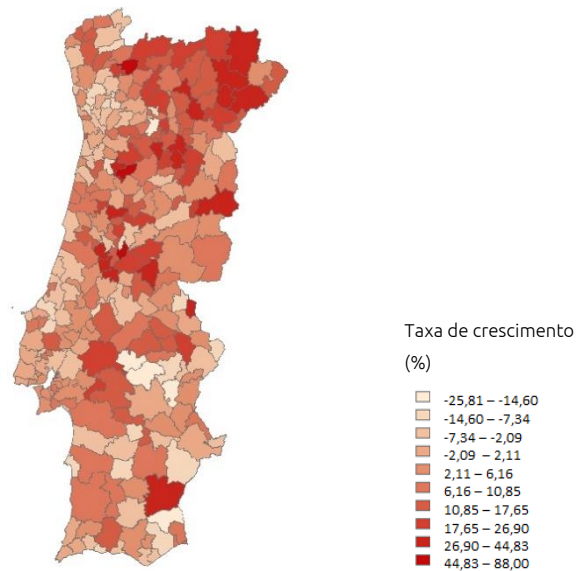
Uma vez constatadas algumas diferenças por distrito, representam-se nas figuras 10, 11 e 12 o crescimento do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, por elegibilidade AT, SS e AT\_SS, respetivamente, nos concelhos de Portugal Continental. O crescimento do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade por concelho revela, com mais detalhe, o que tinha sido observado na figura 9, permitindo evidenciar os concelhos onde o crescimento de beneficiários foi mais expressivo, para cada via de elegibilidade.

Figura 10 – Crescimento do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica - elegibilidade AT (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018)



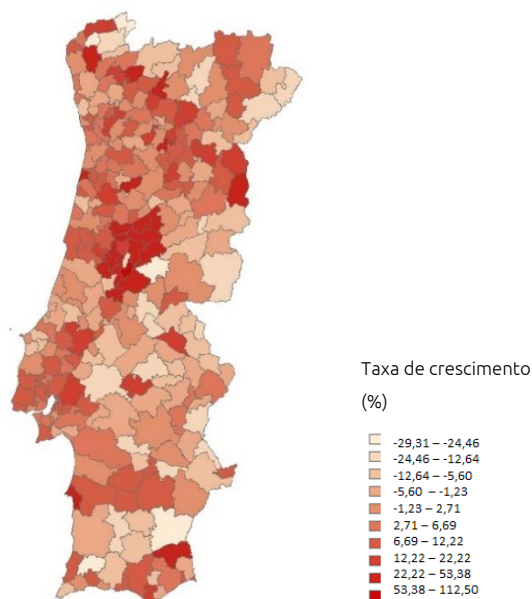
Fonte dos dados: DGEG.

Figura 11 – Crescimento do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica - elegibilidade AT\_SS (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018)



Fonte dos dados: DGEG.

Figura 12 – Crescimento do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica - elegibilidade SS (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018)



Fonte dos dados: DGEG.

De uma forma geral, verifica-se que o crescimento do número de beneficiários é mais acentuado nos concelhos do interior norte.

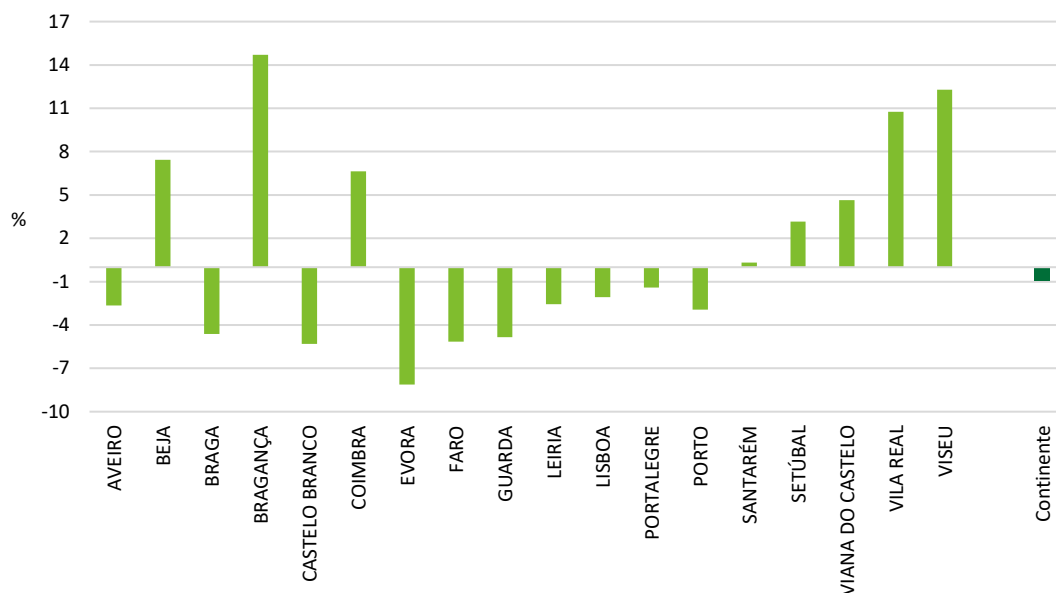
As figuras ilustram uma grande dispersão entre concelhos no que respeita ao crescimento do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade. A maior amplitude de taxas de crescimento verificada acontece na elegibilidade via SS (figura 12), seguida da elegibilidade AT\_SS (figura 11). Na elegibilidade AT (figura 10), o concelho onde se registou o maior decréscimo foi em Arcos de Valdevez e o concelho com maior crescimento foi Armamar. Alguns municípios do Algarve apresentam destaque no crescimento de beneficiários de tarifa social na elegibilidade via AT (como Albufeira e Lagos).

Na elegibilidade via SS ou via AT\_SS, registaram-se os maiores decréscimos em Oleiros e em Arraiolos, respetivamente, e as maiores taxas de crescimento em Pedrógão Grande, possivelmente em consequência dos incêndios, que colocaram muitas famílias em necessidade de receber transferências sociais, para além da perda de rendimentos resultantes de mortes de membros do agregado familiar e da perda das fontes de rendimento (equipamentos agrícolas que arderam, por exemplo), com repercussão também na elegibilidade AT\_SS.

Considerando agora a situação em termos de gás natural, e também para o período mais recente, após a aplicação do procedimento automático para atribuição da tarifa social, o comportamento nos vários distritos de Portugal Continental é ilustrado na figura 13.



Figura 13 – Taxa de crescimento do número total de beneficiários de tarifa social de gás natural (3º trimestre de 2016 – 4º trimestre de 2018) – Portugal Continental

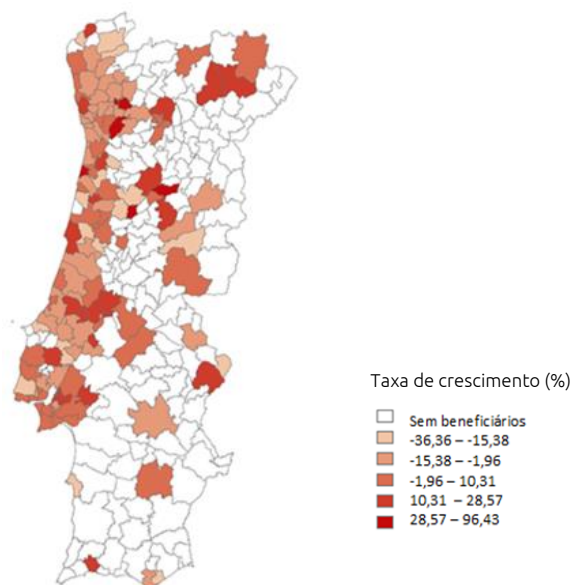


Fonte dos dados: DGEG.

Verifica-se um comportamento mais distinto entre distritos no que respeita à taxa de crescimento de beneficiários de gás natural comparativamente ao que sucedeu na eletricidade. O crescimento de beneficiários de tarifa social de gás natural é mais expressivo nos distritos mais rurais de Portugal Continental (como Bragança, Viseu e Vila Real). Verifica-se um decréscimo do número de beneficiários em 10 dos 18 distritos de Portugal Continental, que pode ser explicado face à maior exigência dos critérios de elegibilidade para a tarifa social de gás natural, comparativamente ao que sucede na tarifa social de eletricidade, conjugada com a melhoria de condições económicas, de forma geral, no país, durante este período.

A figura 14 ilustra o crescimento do número total de beneficiários de tarifa social de gás natural, por concelho.

Figura 14 – Crescimento do número de beneficiários de tarifa social de gás natural (3º trimestre de 2016 - 4º trimestre de 2018)



Fonte dos dados: DGEG.

Em primeiro lugar, há a assinalar o facto de existir um número expressivo de concelhos onde não há beneficiários de tarifa social de gás natural, explicável em parte, e desde logo, por a rede de distribuição de gás natural não abarcar todo o território de Portugal Continental.

Em segundo lugar, destaca-se a amplitude de taxas de crescimento do número de beneficiários de tarifa social de gás natural. O maior crescimento registou-se em Alpiarça e a evolução negativa mais evidente, em Campo Maior.

Sendo os critérios de atribuição da tarifa social de gás natural similares aos da via de elegibilidade SS na eletricidade, admite-se que o facto de haver concelhos onde cresceu de forma acentuada o número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica (veja-se a figura 12) sem correspondência no gás natural, resulta sobretudo da inexistência de rede de gás natural nesses concelhos.

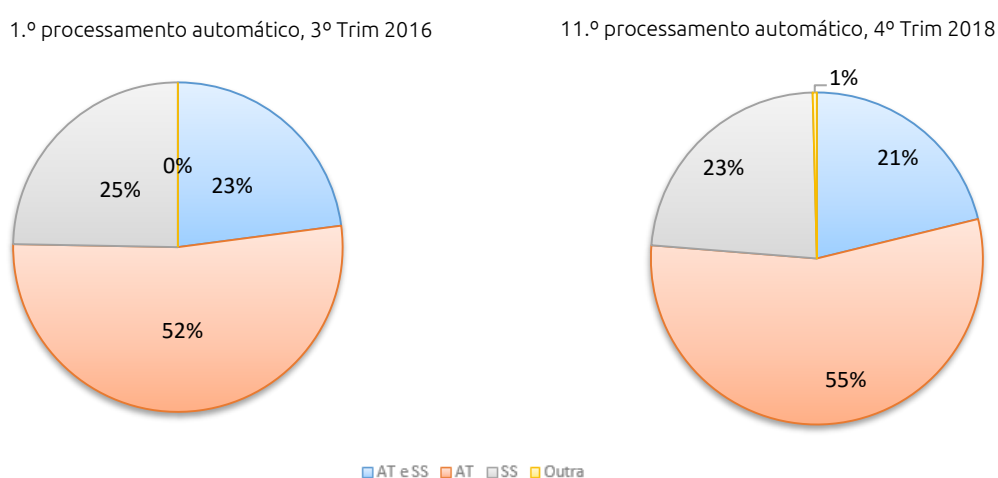
### 2.3. Caracterização do perfil de beneficiários da tarifa social

Uma caracterização rigorosa do perfil de beneficiários de tarifa social carece de informação microeconómica que permita analisar a tipologia dos agregados familiares e sua condição socioeconómica. A indisponibilidade de dados com desagregação microeconómica limita a análise do perfil de beneficiários, pelo que nesta secção

concentramos a atenção nas vias de elegibilidade referidas na secção 2.1. A interpretação apresenta também limitações por não se dispor de informações sobre beneficiários por tipo de prestação social.

Considerando o período mais recente, a partir do momento em que passou a ser aplicado o procedimento automático de atribuição da tarifa social (3º trimestre de 2016), é notório o peso dos beneficiários por verificação do critério rendimento, elegibilidade via AT, como se constata a partir da observação da figura 15.

Figura 15 – Distribuição de beneficiários de tarifa social de energia elétrica por via de elegibilidade – Portugal Continental



Fonte dos dados: DGEG.

Verifica-se que mais de metade dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica em Portugal Continental é-o por cumprimento do critério rendimento (elegibilidade AT), tendo essa via de elegibilidade aumentado o seu peso de 52% para 55% no período em análise.

A elegibilidade via Segurança Social e Segurança Social mais Autoridade Tributária e Aduaneira apresentam pesos idênticos em ambos os períodos assinalados.

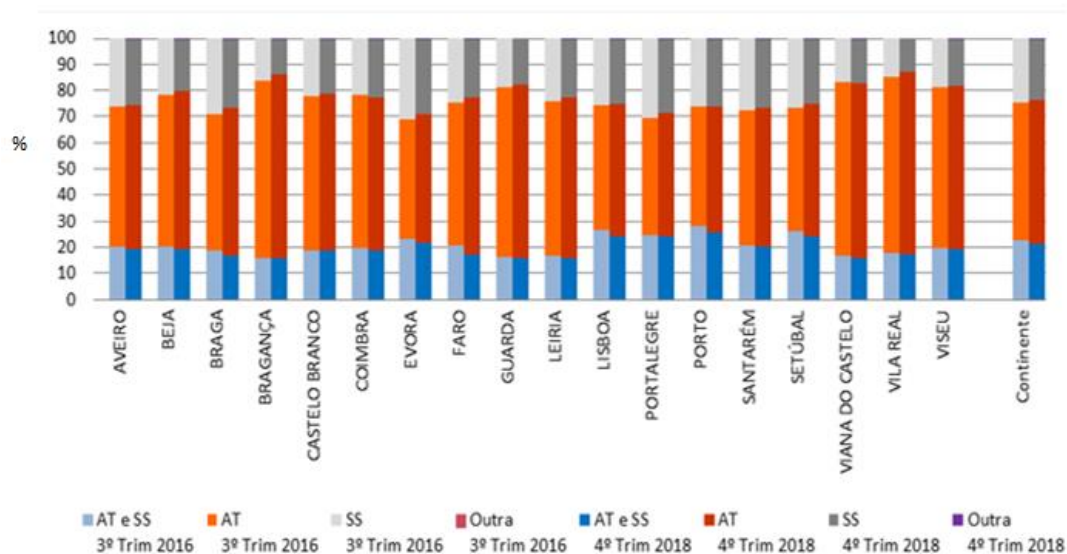
A categoria “Outra” corresponde a beneficiários de tarifa social que são beneficiários de prestações sociais processadas fora do sistema de informação da Segurança Social<sup>7</sup>, nomeadamente beneficiários de Abono de Família, cujas prestações são geridas pelos serviços processadores de remuneração da Administração Pública, ou caixas de atividade ou de empresas subsistentes. Como é visível, trata-se de uma categoria com um peso residual. Para este peso reduzido não será alheio o facto de o mecanismo automático de

<sup>7</sup> E, por isso, não captados pelo procedimento de verificação da vulnerabilidade social (prestações sociais elegíveis) resultante da articulação DGEG-SS, previsto na Portaria 178-B/2016 (energia elétrica) e na Portaria 178-C/2016 (gás natural), de 1 de julho.

atribuição não captar estes casos. Ou seja, para beneficiarem de tarifa social, os beneficiários destas prestações atribuídas fora do sistema da Segurança Social continuam a necessitar de solicitar a aplicação da tarifa social, podendo existir casos de não atribuição por falta de conhecimento da existência da medida ou do modo como requerer a sua atribuição.

A figura 16 permite observar como evoluiu a repartição do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, entre as diferentes vias de elegibilidade, nos distritos de Portugal Continental.

Figura 16 – Beneficiários de tarifa social de energia elétrica por via de elegibilidade, por distrito - Portugal Continental



Fonte dos dados: DGEG.

Constata-se que os distritos do interior, como Bragança, Guarda e Vila Real, são aqueles onde a elegibilidade segundo o critério rendimento (via AT) assume o maior peso relativo. Há, portanto, uma proporção expressiva de beneficiários de tarifa social de eletricidade, por via dos baixos rendimentos auferidos.

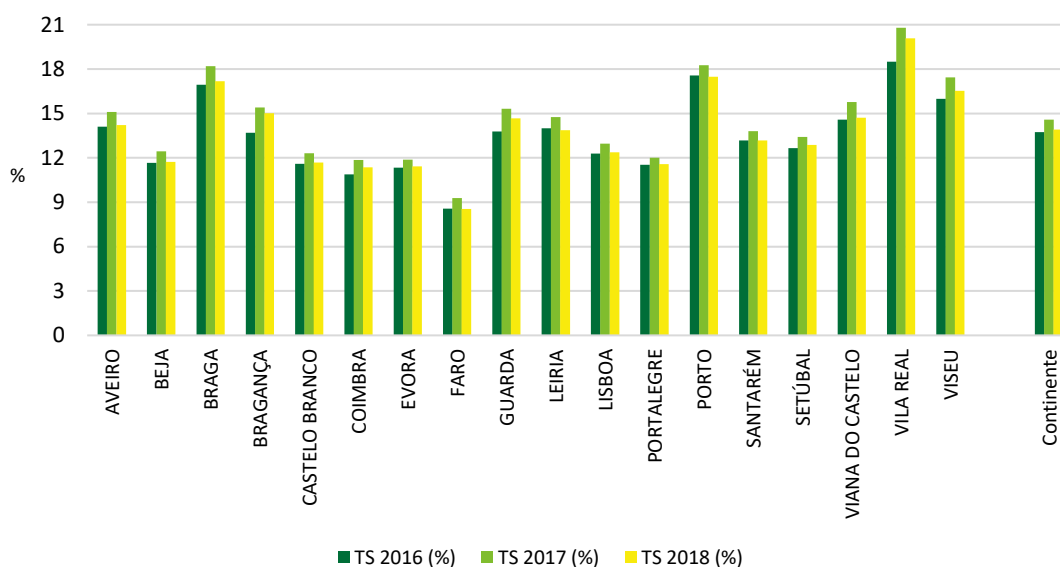
Os distritos com maior peso da elegibilidade via SS são distritos mais urbanos, como Lisboa, Porto, Setúbal e também os distritos de Évora e Portalegre.

Para procurar perceber qual a expressão dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica no universo de consumidores domésticos, calculou-se a percentagem de beneficiários no total de clientes domésticos, representada na figura 17, por distrito de Portugal Continental, desde 2016.

Para tal, calculou-se, para cada ano e concelho, a média do número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, a partir dos valores trimestrais fornecidos pela DGEG. O total de consumidores foi calculado a partir do número de consumidores de energia

elétrica em baixa tensão, para uso doméstico, de 1999 a 2016 (DGEG). Para obter o número de consumidores em 2017 e 2018, aplicou-se a taxa média de crescimento anual calculada para o período conhecido.

Figura 17 – Peso dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica no total de consumidores domésticos, por distrito – Portugal Continental



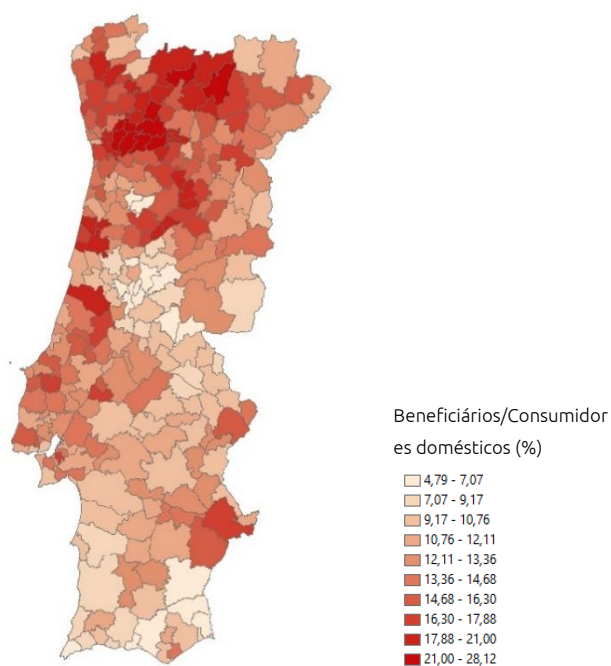
Fonte dos dados: DGEG e ERSE.

Em Portugal Continental o peso de beneficiários evoluiu de 13,75% em 2016, para 14,59% em 2017, verificando uma descida para 13,92% em 2018, sendo visíveis diferenças entre distritos.

Vila Real, Porto, Braga e Viseu são os distritos que têm mais beneficiários de tarifa social de eletricidade face ao universo de consumidores domésticos. Em Vila Real, os beneficiários de tarifa social representam mais de 20% do total de consumidores domésticos.

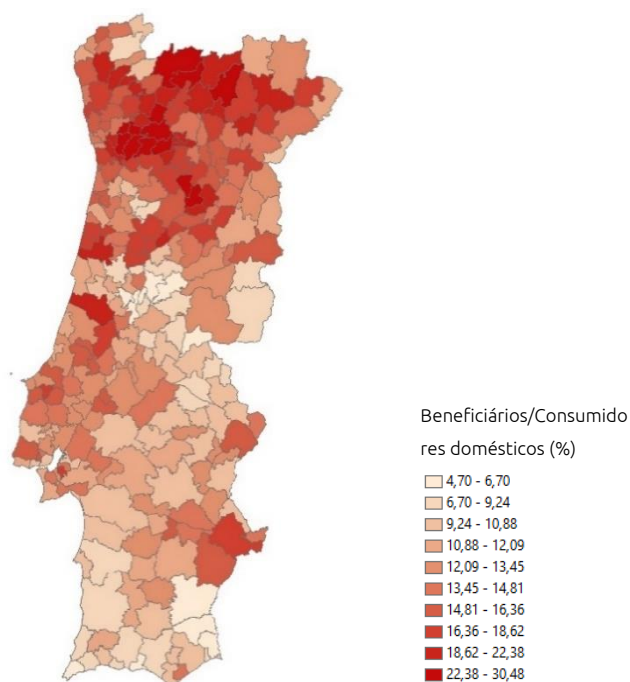
Nas figuras 18 e 19 encontra-se representado o peso dos beneficiários de tarifa social no total de consumidores, por concelho, para os anos de 2016 e 2018, respetivamente. A evolução do peso de beneficiários de tarifa social de eletricidade entre 2016 e 2018 está em linha com os dados mais recentes do Eurostat relativos à percentagem de população portuguesa em risco de pobreza (considerando como limiar de pobreza 60% da mediana do rendimento total por adulto equivalente), que diminuiu de 19% para 17% de 2016 para 2017. De acordo com INE (2018), a taxa de risco de pobreza correspondia, em 2017, à percentagem de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 5 610€ anuais.

Figura 18 – Peso dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho - 2016



Fonte dos dados: DGEG.

Figura 19 – Peso dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho - 2018

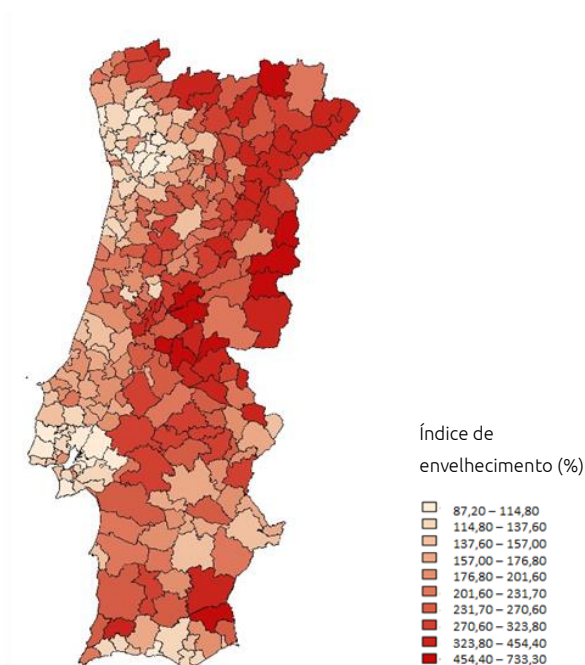


Fonte dos dados: DGEG.

É visível um maior peso de beneficiários no universo de consumidores domésticos em concelhos do norte do país, tanto em 2016 (figura 18) como em 2018 (figura 19), indo ao encontro do que se observou ao nível de distritos, na figura 17.

A figura 20 ilustra a situação relativa ao índice de envelhecimento da população nos concelhos de Portugal Continental, definido como o número de pessoas com 65 e mais anos por cada 100 pessoas menores de 15 anos.

Figura 20 – Envelhecimento da população - 2017

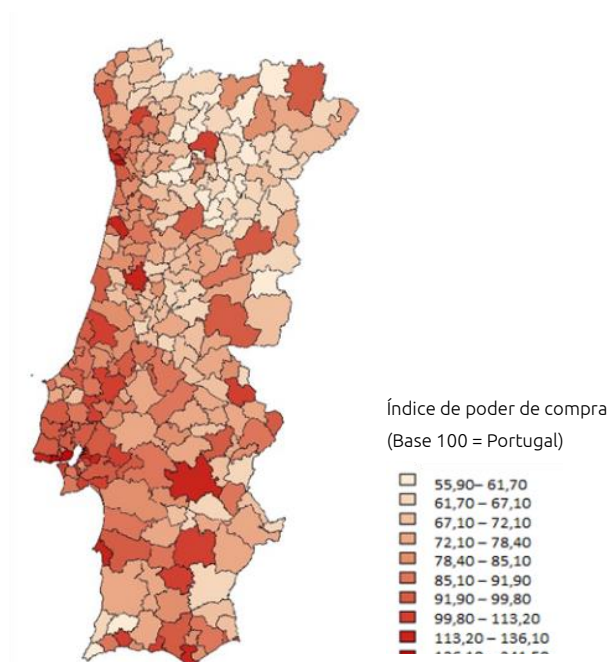


Fonte dos dados: PORDATA (Dados obtidos em <https://www.pordata.pt>, a 23-11-2018)

O interior do país apresenta, de forma geral, uma população mais envelhecida. Quando se procura avaliar se os municípios onde o peso de beneficiários de tarifa social é maior correspondem àqueles onde o peso relativo dos idosos é também mais expressivo, a correlação linear encontrada embora fraca é estatisticamente significativa a 1% e negativa (-0,239), o que significa que o peso de beneficiários é maior onde o envelhecimento é menor.

Outra associação que se estuda é entre o peso de beneficiários de tarifa social e o poder de compra, recorrendo a dados relativos ao índice de poder de compra *per capita* concelhio (representados na figura 21). Em concreto, analisa-se se o peso de beneficiários está linearmente relacionado com o rendimento, usando-se como *proxy* para esta variável o índice do poder de compra *per capita* concelhio.

Figura 21 – Poder de compra *per capita* concelho – 2015



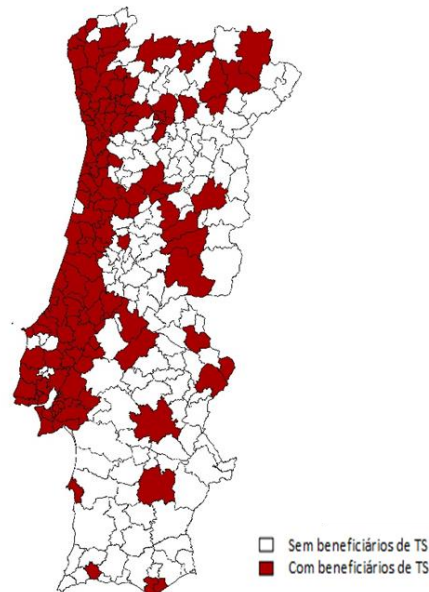
Fonte dos dados: PORDATA (Dados obtidos em <https://www.pordata.pt>, a 23-11-2018)

Embora fraca, a correlação encontrada é estatisticamente significativa a 1% e negativa (-0,205), o que significa que o peso de beneficiários de tarifa social de energia elétrica é maior onde o poder de compra é menor, conforme se esperaria.

No gás natural, a situação do país no contexto da tarifa social é diferente, desde logo e como já referido, porque a rede de distribuição não abrange todo o território. Na figura 22 estão assinalados os concelhos de Portugal Continental onde há beneficiários de tarifa social de gás natural no último trimestre de 2018.



Figura 22 – Concelhos com e sem beneficiários de tarifa social de gás natural, 4º trimestre de 2018 – Portugal Continental

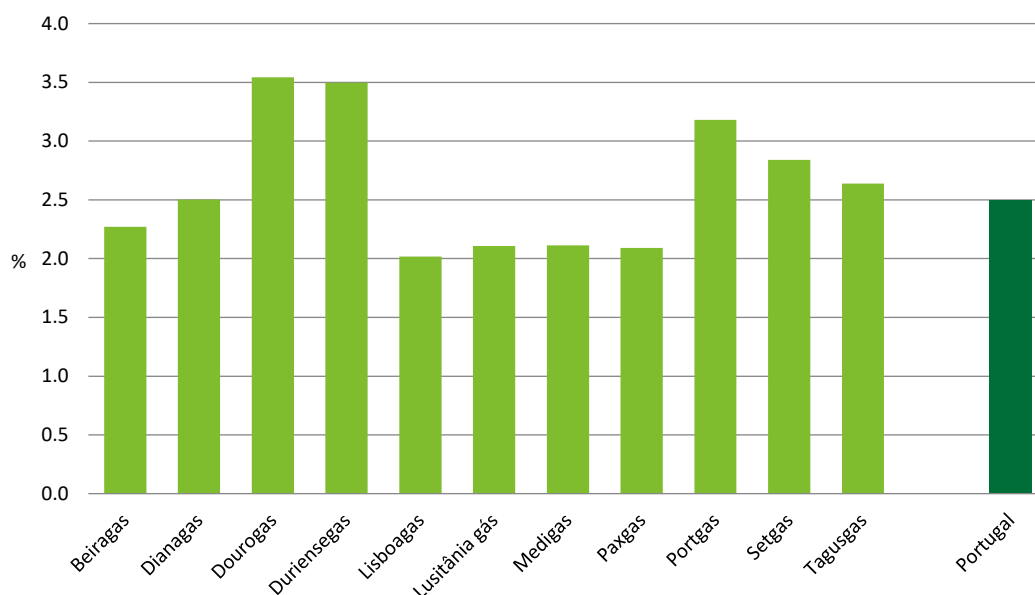


Fonte dos dados: DGEG.

No final de 2018, havia beneficiários de tarifa social de gás natural em 134 dos 278 concelhos de Portugal Continental, mais seis concelhos do que no 3º trimestre de 2016, quando o procedimento automático passou a ser aplicado.

Não dispondo de informação relativa ao universo de clientes domésticos de gás natural por concelho, mas apenas por operadora de rede de distribuição, o peso de beneficiários foi calculado para grupos de concelhos abastecidos por cada uma das operadoras da rede de distribuição. Para o efeito, utilizou-se a informação relativa à média do número de beneficiários de tarifa social por concelho, em 2018. Por outro lado, considerou-se o número total de consumidores de gás natural (nos dois primeiros escalões de consumo) por operadora de rede de distribuição a operar nesses mesmos concelhos, aplicando, para 2018, a taxa média de crescimento obtida para o período para o qual existe informação disponível, ou seja, 2011-2017. Estes pesos encontram-se representados na figura 23.

Figura 23 – Peso dos beneficiários tarifa social de gás natural – por operadora de rede de distribuição, 2018 – Portugal Continental



Fontes dos dados: DGEG e ERSE.

O peso de beneficiários de tarifa social de gás natural no total de clientes domésticos é reduzido quando comparado com o peso de beneficiários de tarifa social de eletricidade. Os grupos de concelhos com maior proporção de beneficiários (cerca de 3,5%) são os que são abastecidos pela Dourogas (Mirandela, Macedo de Cavaleiros, Peso da Régua, Santa Marta de Penaguião, Póvoa de Lanhoso, Arcos de Valdevez e Ponte da Barca) e pela Duriensegas (Amarante, Bragança, Chaves, Marco de Canavezes e Vila Real). No grupo de concelhos abastecido pela Lisboaagas, os beneficiários de tarifa social correspondem a cerca de 2% dos clientes domésticos.

#### 2.4. Caracterização da abrangência da tarifa social de energia na Região Autónoma dos Açores

A responsabilidade de aplicação do processo de reconhecimento automático de atribuição da tarifa social de energia elétrica nas Regiões Autónomas foi atribuída pelo n.º 1 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, às entidades das respetivas administrações regionais com competências nas matérias em causa. Na sequência dessa atribuição, a Portaria n.º 35/2017, de 23 de março, acolheu os procedimentos e condições necessárias à atribuição automática da tarifa social de

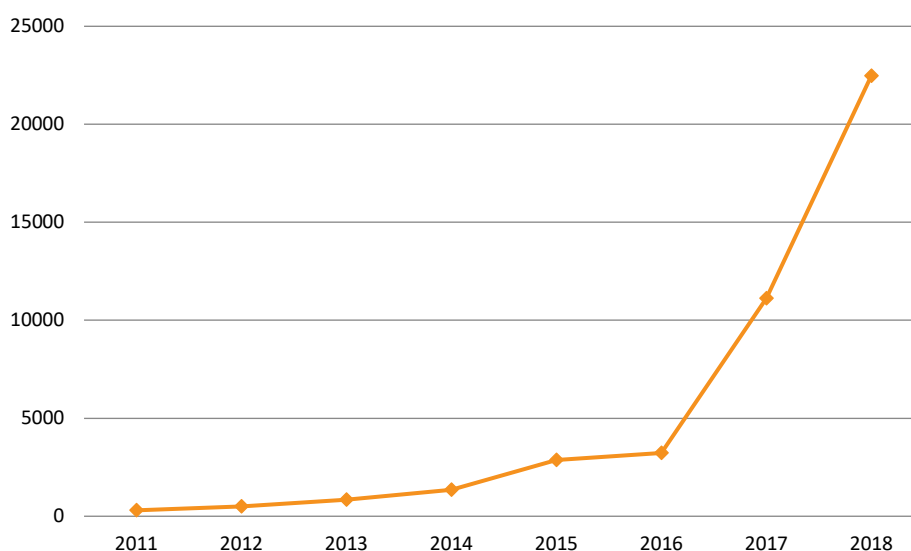
fornecimento de energia elétrica aos consumidores vulneráveis da Região Autónoma dos Açores (RAA).

Assim, o processo reparte-se entre o departamento do Governo Regional com competência na área da energia, atualmente, a Direção Regional de Energia – DREn, se atribuídas à DGEG; a concessionária de transporte, distribuição e comercialização de eletricidade (EDA, S.A.), se atribuída ao Operador da Rede de Distribuição em baixa tensão (ORD) e ao Comercializador; e o Instituto de Segurança Social dos Açores, se atribuídas ao Instituto de Segurança Social (ISS, I.P.).

Apesar de ter sido publicada em 2017, a Portaria n.º 35/2017 produziu efeitos a partir de 1 julho de 2016, tal como em Portugal Continental.

No que concerne à abrangência da tarifa social, é visível na figura 24 um crescimento muito expressivo do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade na RAA.

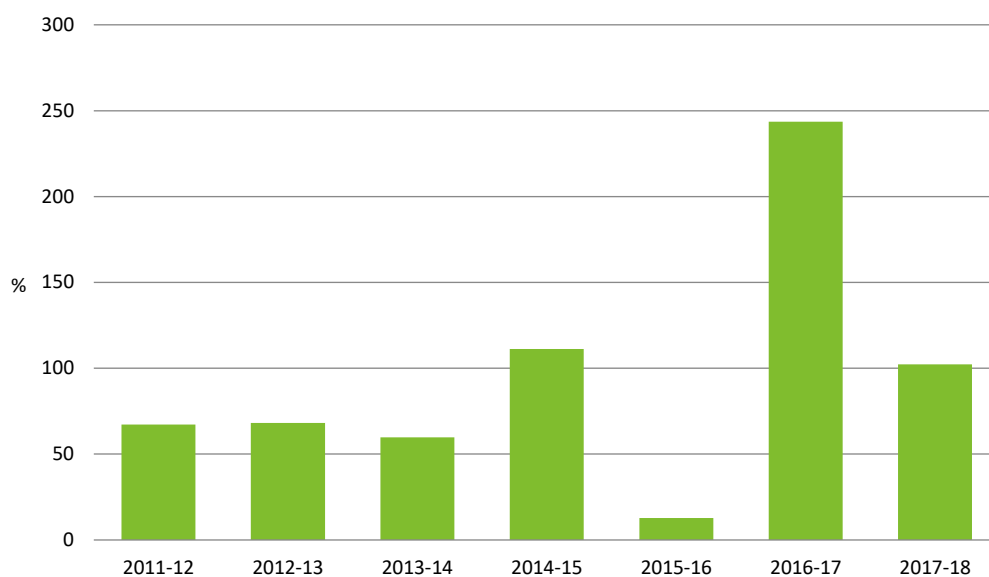
Figura 24 – Evolução do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade na RAA



Fonte dos dados: DREn.

O crescimento do número de beneficiários entre 2011 e 2018 foi de 7340%, sendo a evolução mais acentuada a partir de 2016. No entanto, como o ponto de partida é muito reduzido, mesmo nos anos anteriores a 2016 registaram-se elevadas taxas de crescimento, como se pode observar na figura 25.

Figura 25 – Taxa de crescimento anual do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, RAA



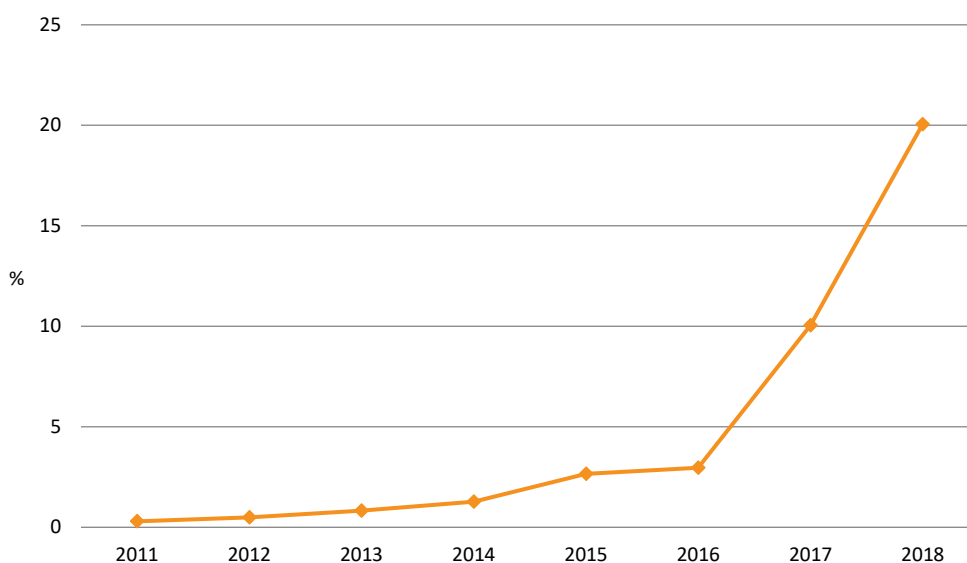
Fonte dos dados: DREn.

Até 2015, as taxas de crescimento anual do número de beneficiários de tarifa social foram sempre superiores a 50%. O maior crescimento ocorreu entre 2016 e 2017 (243,6%), seguido do verificado entre 2014 e 2015 (111,2%) e do que ocorreu entre 2017 e 2018 (102,2%). Recorde-se que em 2014 foi introduzido o critério rendimento como fator de elegibilidade. O forte crescimento de 2016 para 2017, por seu lado, terá resultado da automaticidade na atribuição da tarifa social.

Também em termos do rácio<sup>8</sup> entre o número de beneficiários e o universo de consumidores, é notório o crescimento verificado, como se pode observar na figura 26.

<sup>8</sup> No apuramento destes rácios, o número de consumidores de energia elétrica, em baixa tensão, para uso doméstico, foi calculado, tal como para os concelhos do Continente, a partir dos dados da ERSE, até 2016. Para 2017 e 2018, o número de consumidores foi extrapolado com base na taxa média de crescimento anual verificada no período para o qual existe informação disponível.

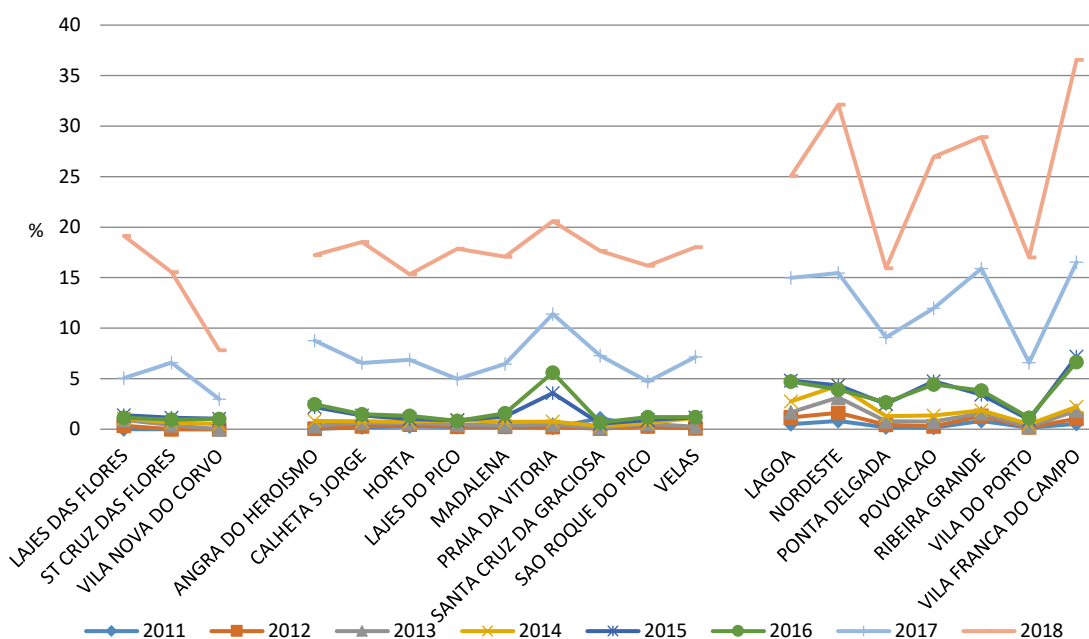
Figura 26 – Evolução do peso de beneficiários no universo de consumidores domésticos de eletricidade na RAA



Fonte dos dados: DREn.

A figura 27 permite compreender a evolução da percentagem de beneficiários no total de consumidores domésticos de eletricidade, por concelho. A figura encontra-se organizada em três secções, correspondentes aos três grupos de ilhas: ocidental, central e oriental.

Figura 27 – Evolução do peso de beneficiários de tarifa social, RAA - concelho, 2011-2018



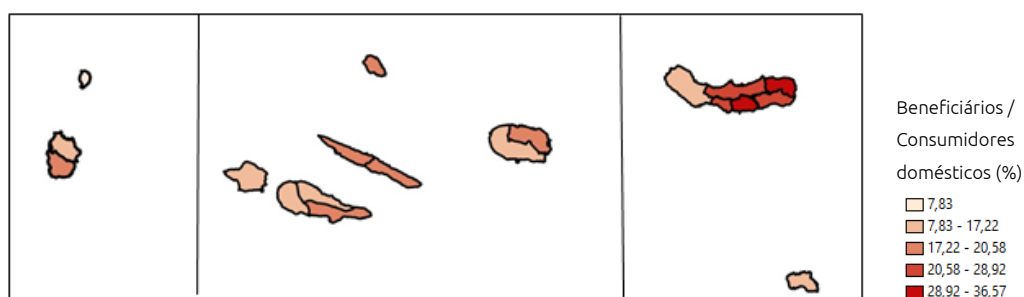
Fonte dos dados: DREn.

Constata-se que o aumento da percentagem de beneficiários ao longo dos anos em análise é transversal aos vários concelhos da RAA.

Adicionalmente, é visível uma maior semelhança em termos do peso de beneficiários nos concelhos pertencentes às ilhas do grupo central. Pelo contrário, nos concelhos pertencentes às ilhas do grupo oriental a disparidade é muito mais acentuada, sendo aqui que se registam atualmente as maiores percentagens de beneficiários, próximas de 30% na Ribeira Grande, e chegando a ultrapassar os 30% e os 35% do total de consumidores domésticos, no Nordeste e em Vila Franca do Campo, respetivamente.

Concentrando a atenção nos números mais recentes, relativos a 2018, é visível na figura 28 que os concelhos onde a proporção de beneficiários no universo de consumidores domésticos é maior, se concentra na ilha de São Miguel.

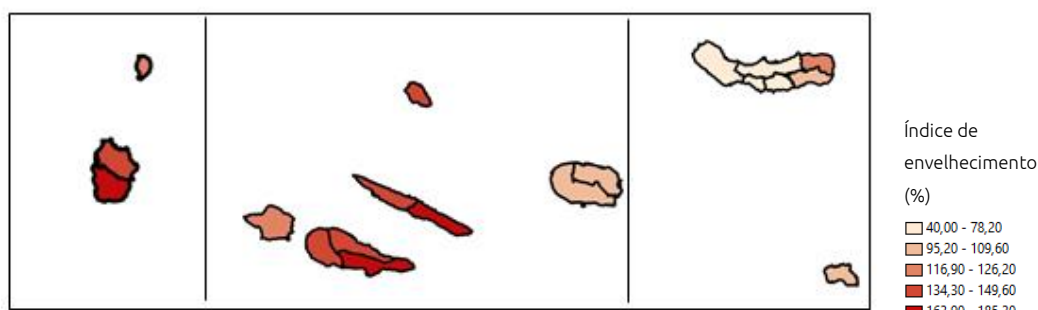
Figura 28 – Peso de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho – 2018, RAA



Fonte dos dados: DREn e DGEG.

Para procurar eventuais fatores explicativos destas diferenças registadas entre concelhos da RAA, analisa-se a situação relativa ao envelhecimento da população e ao poder de compra, representada nas figuras 29 e 30, respetivamente.

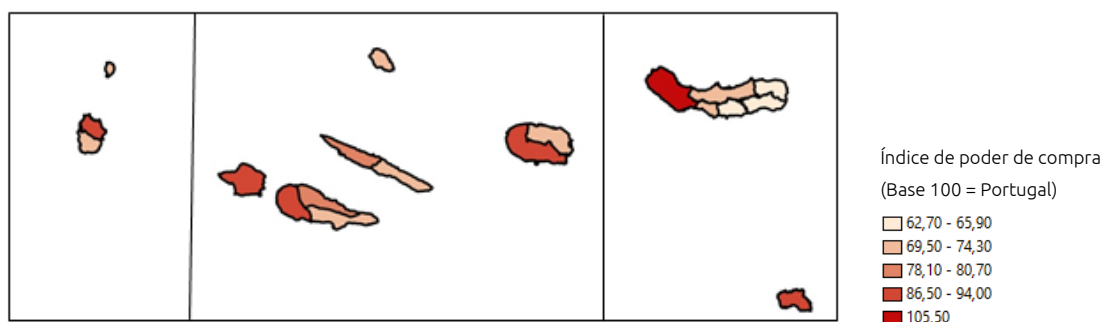
Figura 29 – Envelhecimento da população – 2017, RAA



Fonte dos dados: PORDATA (Dados obtidos em <https://www.pordata.pt>, a 23-11-2018).

A correlação entre a percentagem de beneficiários em 2018 e o índice de envelhecimento é estatisticamente significativa a 5% e negativa (-0.479), indicando que o peso de beneficiários de tarifa social é maior nos concelhos menos envelhecidos, tal como se verifica em Portugal Continental.

Figura 30 – Poder de compra *per capita* concelho - 2015, RAA



Fonte dos dados: PORDATA (Dados obtidos em <https://www.pordata.pt>, a 23-11-2018).

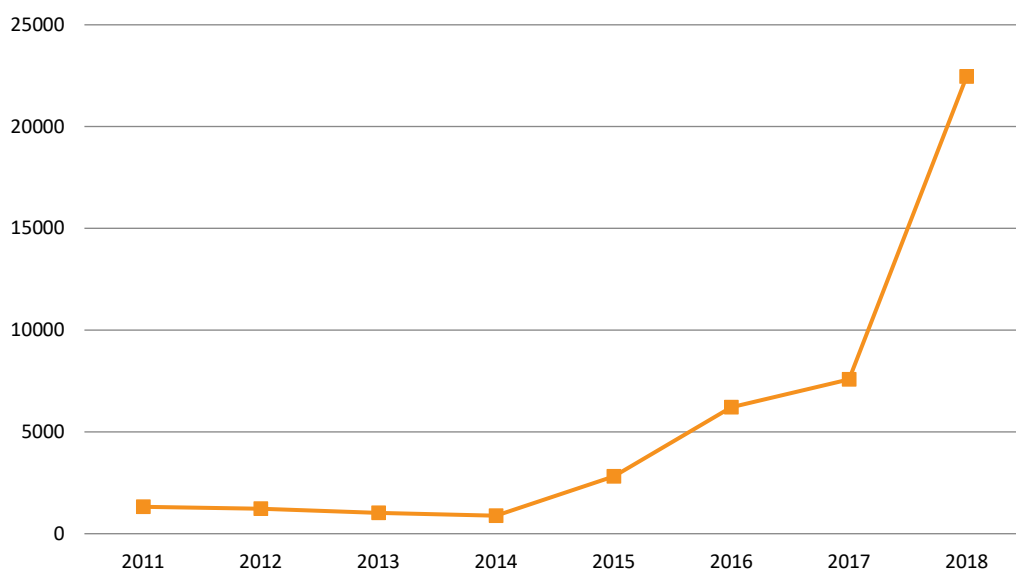
A correlação entre o peso de beneficiários e o poder de compra é estatisticamente significativa a 1% e negativa (-0.604), significando que há uma maior proporção de beneficiários no universo de clientes domésticos de eletricidade nos concelhos com menor poder de compra. Isto revela a importância do critério rendimento na atribuição da tarifa social.

## 2.5. Caracterização da abrangência da tarifa social de energia na Região Autónoma da Madeira

A responsabilidade de aplicação do processo de reconhecimento automático de atribuição da tarifa social de energia elétrica nas Regiões Autónomas foi atribuída pelo n.º 1 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, às entidades das respetivas administrações regionais com competências nas matérias em causa. Na Região Autónoma da Madeira (RAM), as atribuições que no Continente são da responsabilidade da DGEG, são assumidas pela Direção Regional de Economia e Transportes (DRET).

A figura 31 permite perceber o crescimento do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade na RAM.

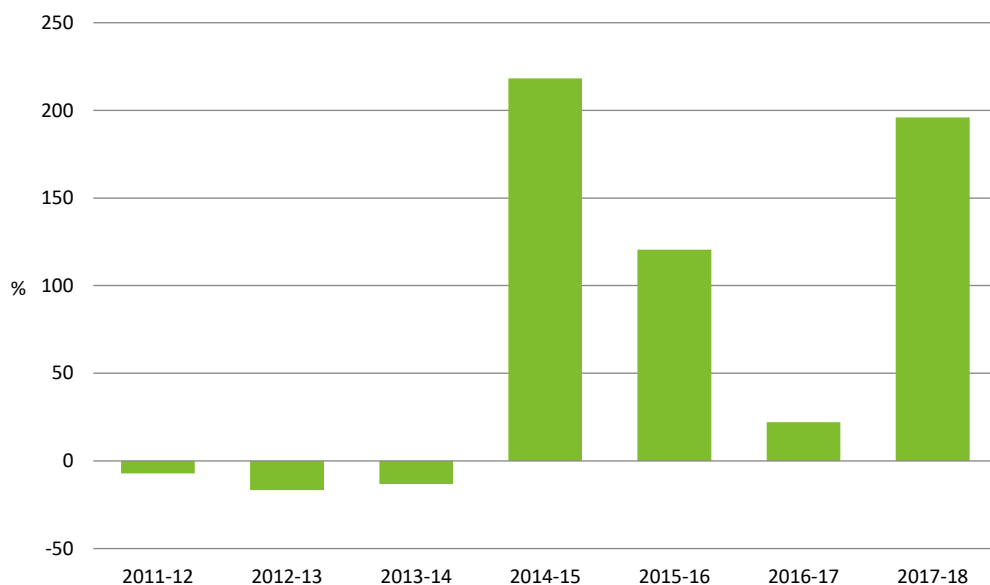
Figura 31 – Evolução do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade na RAM



Fonte dos dados: ERSE.

Após a sua criação, o número de beneficiários de tarifa social registou um decréscimo até 2014, tendo registado desde então um crescimento de forma contínua. Em 2014, a introdução do critério rendimento alargou o universo de beneficiários. A automaticidade na atribuição de tarifa social de eletricidade na RAM foi regulamentada apenas em 2017, ainda que com efeitos retroativos a julho de 2016, o que pode explicar o maior crescimento registado entre 2017 e 2018. A figura 32 evidencia as taxas de crescimento anual do número de beneficiários no período 2011-2018.

Figura 32 – Taxa de crescimento anual do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade, RAM

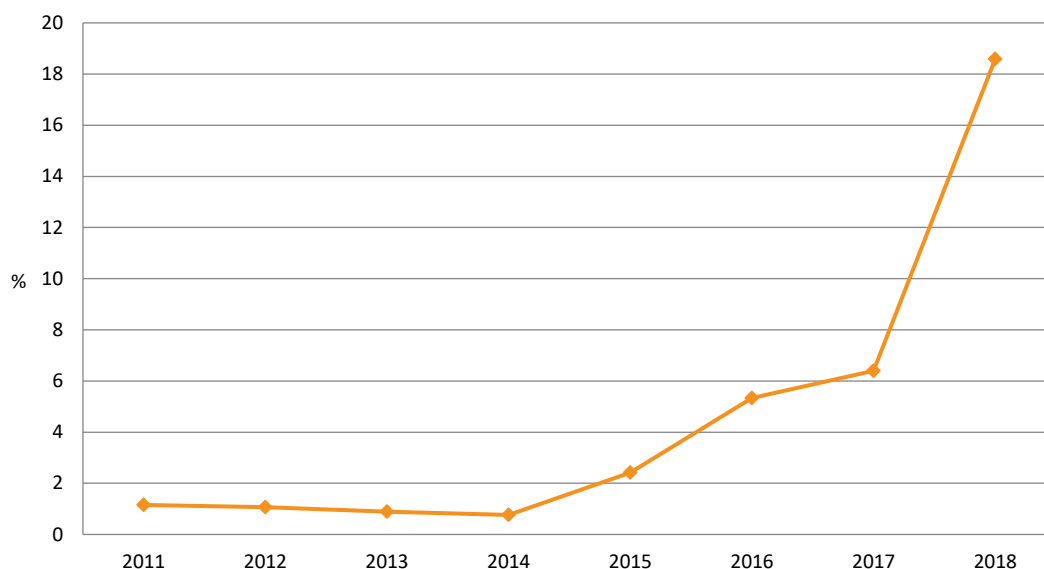




Fonte dos dados: ERSE.

No que respeita ao peso<sup>9</sup> de beneficiários de tarifa social no total de consumidores domésticos de eletricidade, é também notório pela observação da figura 33, o seu crescimento a partir de 2014, altura em que foi introduzido o critério rendimento.

Figura 33 – Evolução do peso de beneficiários no universo de consumidores domésticos de eletricidade na RAM



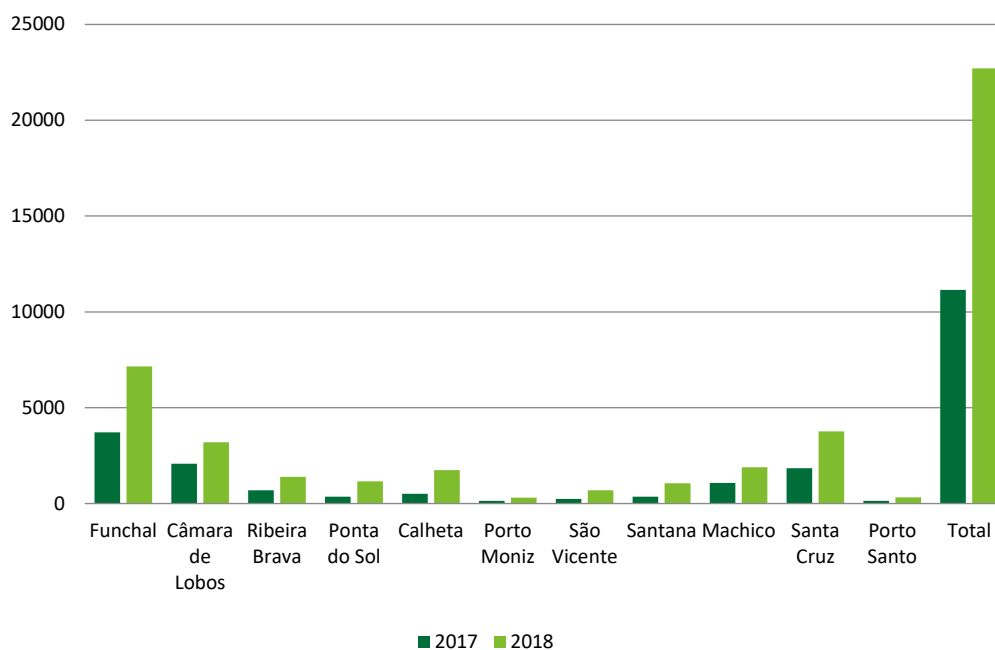
Fonte dos dados: ERSE.

Enquanto que em 2011 os beneficiários de tarifa social representavam 1,15% do total de consumidores domésticos, em 2018 já ultrapassavam 18,5% consumidores. O crescimento anual mais expressivo deste peso verificou-se entre 2014 e 2015 e entre 2017 e 2018, com taxas médias de crescimento anual de 218% e de 190%, respetivamente.

A figura 34 ilustra a situação dos vários concelhos da RAM quanto ao número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, para os anos relativamente aos se dispõe de informação.

<sup>9</sup> Foi utilizada informação trimestral fornecida pela ERSE para apurar o número de beneficiários em cada ano. Para calcular os pesos, considerou-se o número total de consumidores de energia elétrica para uso doméstico, em baixa tensão, por concelho (fonte dos dados: DGEG). Para 2017 e 2018, calculou-se o número de consumidores aplicando a taxa média de crescimento para o período conhecido.

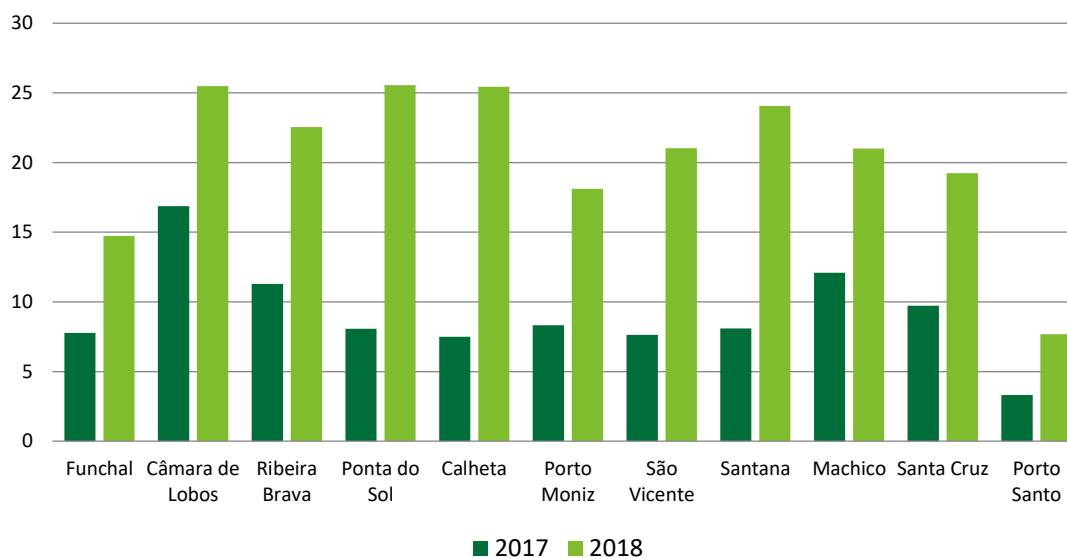
Figura 34 – Número de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho, RAM



Fonte dos dados: DRET.

Como seria de esperar, o concelho do Funchal é o que tem mais beneficiários, seguido de outros concelhos da zona sul, ou seja, os concelhos com mais população. A figura 35 ilustra o peso dos beneficiários no universo de consumidores domésticos, por concelho, para os anos relativamente aos quais se dispõe de informação.

Figura 35 – Peso de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho - RAM



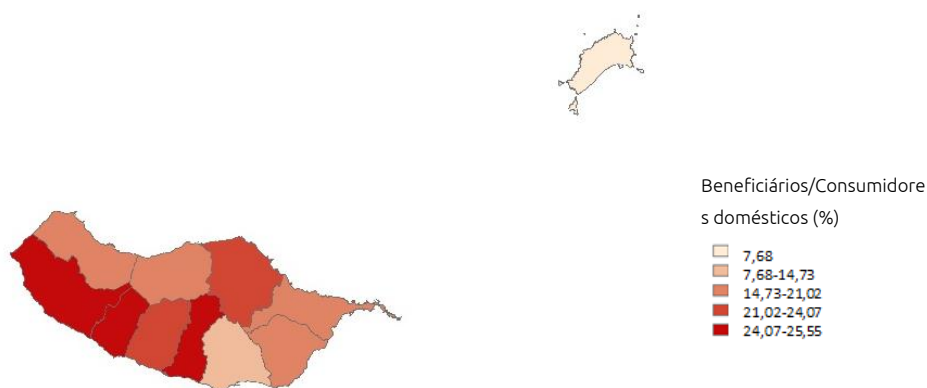
Fonte dos dados: DRET.

Como se pode observar, o concelho do Funchal deixa de estar na primeira posição. Passando a ser, na ilha da Madeira o concelho com menor proporção de beneficiários, em 2018. Apenas o Porto Santo regista menor peso.

É também notório um crescimento muito acentuado do peso de beneficiário de 2017 para 2018 em todos os concelhos da RAM. Nos concelhos de Câmara de Lobos, Ponta do Sol e Calheta os beneficiários representam mais de um quarto dos consumidores domésticos.

A figura 36 permite observar, para o ano de 2018, a distribuição espacial dos beneficiários.

Figura 36 – Peso de beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho - 2018, RAM

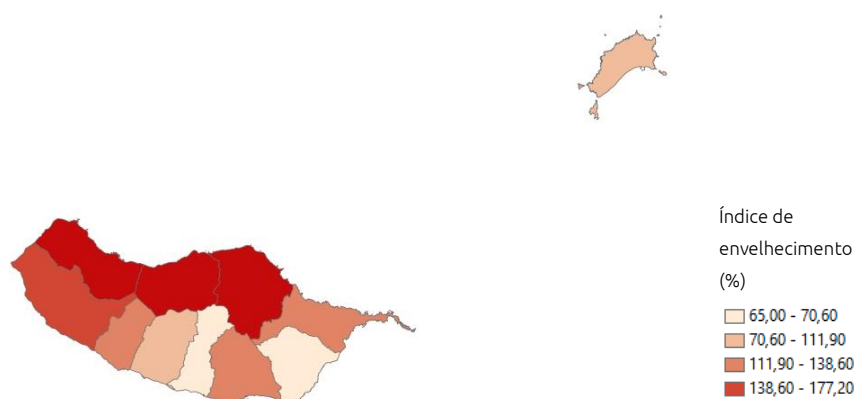


Fontes dos dados: DRET e DGEG.

É visível que os concelhos com maior peso de beneficiários correspondem aos concelhos da zona sul e oeste da ilha da Madeira.

Para procurar eventuais fatores explicativos destas diferenças registadas entre concelhos da RAM, analisa-se a situação relativa ao envelhecimento da população e ao poder de compra, representada nas figuras 37 e 38, respetivamente.

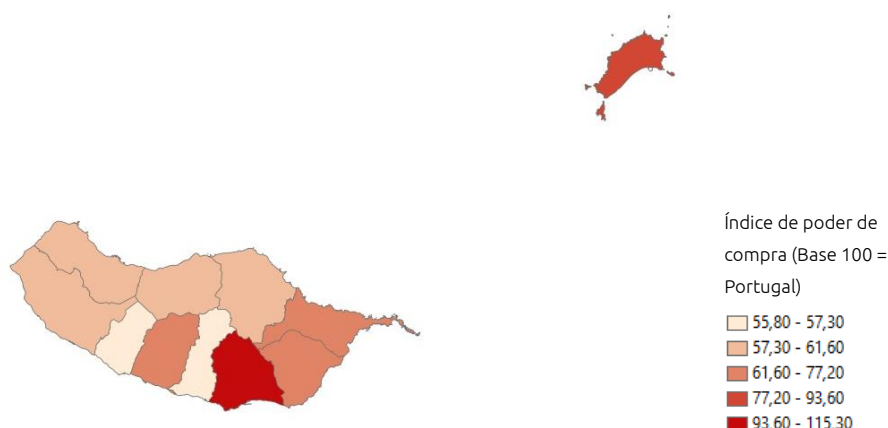
Figura 37 – Envelhecimento da população – 2017, RAM



Fonte dos dados: PORDATA (Dados obtidos em <https://www.pordata.pt>, a 23-11-2018).

A correlação entre a percentagem de beneficiários em 2018 e o índice de envelhecimento é fraca (0.173) e não é estatisticamente significativa.

Figura 38 – Poder de compra *per capita* concelhio - 2015, RAM

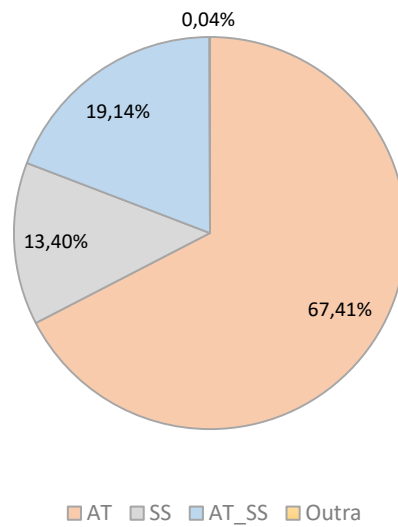


Fonte dos dados: PORDATA (Dados obtidos em <https://www.pordata.pt>, a 23-11-2018).

A correlação entre o peso de beneficiários e o poder de compra é forte, estatisticamente significativa a 1% e negativa (-0.762), significando que há uma maior proporção de beneficiários no universo de clientes domésticos de eletricidade nos concelhos com menor poder de compra, tal como verificado na RAA. Isto revela a importância do critério rendimento na atribuição da tarifa social.

Por fim, a figura 39 permite perceber a distribuição dos beneficiários de tarifa social de eletricidade por via de elegibilidade.

Figura 39 – Distribuição de beneficiários de tarifa social por via de elegibilidade, RAM 2018



Fonte dos dados: DRET.

Verifica-se um peso de mais de 67% dos beneficiários de tarifa de eletricidade que o são por via da elegibilidade AT, e cerca de 19% pela elegibilidade AT e SS. Isto significa que mais de 86% dos beneficiários de tarifa social de eletricidade na RAM tem rendimento abaixo dos limiares para ser elegível.

### 3. IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA TARIFA SOCIAL NAS VERTENTES ECONÓMICA, SOCIAL E POBREZA ENERGÉTICA

#### 3.1. Impacto da tarifa social na economia nacional, nas empresas produtoras de energia e nos consumidores domésticos

O financiamento da tarifa social de eletricidade incide sobre os titulares de centros electroprodutores em regime ordinário, na proporção da potência instalada em cada centro electroprodutor, nos termos do artigo 4º do DL nº 138-A/2010, de 28 de dezembro. O financiamento da tarifa social de gás natural deve ser suportado por todas as empresas de transporte, incluindo-se aqui o transporte que é feito através de redes de distribuição, e por todas as empresas de comercialização, na proporção do gás respetivamente comercializado no ano anterior, nos termos da Lei do Orçamento de Estado de 2018.

De acordo com estimativas da ERSE, de dezembro de 2017 (ERSE, 2017a; ERSE, 2017b), a tarifa social de energia representou em 2018 uma transferência global de cerca de 85 milhões de euros das empresas produtoras de eletricidade em regime ordinário e da transportadora e comercializadoras de gás natural para os consumidores por intermédio de descontos concedidos nas tarifas de acesso.

A tarifa social de energia representou em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no ano de 2018, 83,7 milhões de euros na energia elétrica e 1,6 milhões de euros no gás natural. Ao benefício da tarifa social de energia acederam mais de 800 000 famílias (envolvendo mais de 2 milhões de pessoas), sendo que no gás natural estão em causa cerca de 35 000 famílias.

No que diz respeito à eletricidade, o panorama de beneficiários e de montantes envolvidos estimados encontra-se detalhado na tabela 1.

Tabela 1 - Clientes de tarifa social e valor global do desconto na energia elétrica em 2018

	Nº de clientes beneficiários de tarifa social	Desconto a suportar pelos produtores (10 <sup>3</sup> €)
Portugal Continental	800 000	81 597
RA Açores	11 196	1 332
RA Madeira	6 338	794

Fonte: ERSE (2017a: 138).

As previsões da ERSE subestimaram o número de beneficiários nas Regiões Autónomas (tendo o número de beneficiários ascendido a 21 074 nos Açores e a 22 323 na Madeira, no 3º trimestre de 2018) e sobrestimaram o número para Portugal Continental (que foi de 769 283 no 3º trimestre de 2018). Mas no global o número efetivo de beneficiários no final de 2018 não se afasta das previsões que a tabela apresenta.

O financiamento da tarifa social de eletricidade foi suportado pelos centros electroprodutores do Continente de acordo com a potência instalada e fez-se como expresso na tabela 2.

Tabela 2 - Financiamento da tarifa social de energia elétrica em 2018

Empresas	Valor (10 <sup>6</sup> €)	%
EDP Produção	62 622,9	74,80
Turbogás	7 028,03	8,40
Endesa	5 618,2	6,70
Tejo Energia	4 088,8	4,90
Hidroelétrica do Guadiana	3 373,4	4,00
Green Vouga	496,6	0,60
Pebble Hydro	220,6	0,30
EH Alto Tâmega e Barroso	78,5	0,10
Município de Ribeira de Pena	69,8	0,10
HDR Hidroelétrica	65,2	0,10
Energias Hidroelétricas	60,5	0,10
<b>Total</b>	<b>83 722,8</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de ERSE (2017b: 118).

A EDP Produção tem uma participação de 74,8% no financiamento da tarifa social de energia elétrica com cerca de 62 milhões de euros, seguida pela Turbogás (8,4% e 7 milhões de euros), pela Endesa (6,7% e 5,6 milhões de euros) e pelas restantes empresas com quotas ainda mais pequenas.

Por sua vez, no gás natural, o financiamento da tarifa social foi suportado pela empresa transportadora e pelas comercializadoras, nas proporções apresentadas na tabela 3.

No que respeita aos comercializadores de mercado, a lista é liderada pela Galp Power, pela EDP Comercial e pela Endesa que, em conjunto, suportam cerca de 37% da tarifa social no gás natural.

Tomando o exemplo do que se passa em Espanha, poder-se-á dizer que a tarifa social de energia em Portugal beneficiou cerca de 8% da população, enquanto no país vizinho representa apenas 2%. Tendo em conta as diferenças de nível de vida, salário mínimo de 858,55€ em Espanha e salário médio 50% maior que o português para uma dimensão idêntica da família média e igual a 2,5 pessoas (PORDATA), parece razoável afirmar que a tarifa social de energia representa em Portugal um esforço significativo de redistribuição do rendimento com algum impacto na economia e nos consumidores vulneráveis.

Como os consumidores mais vulneráveis têm uma elevada propensão para o consumo de bens e serviços essenciais não importados, é provável que o montante que desonerou a fatura tenha sido utilizado para aumentar os consumos de energia numa pequena proporção e para apoiar o crescimento da procura interna e o crescimento da economia.

Tabela 3 - Financiamento da tarifa social de gás natural em 2018

	Empresas	Valor (€)	%
Operador Rede Transporte	REN Gasodutos	688 242	42,40
Operadores de Rede de Distribuição	Beiragás	8 835	0,54
	Dianagás	802	0,05
	Duriensegás	2 099	0,13
	REN Portgás Distribuição	69 189	4,26
	Lisboagás	44 518	2,74
	Lusitâniagás	82 459	5,08
	Medigás	1 044	0,06
	Paxgás	153	0,01
	Setgás	18 686	1,15
	Sonorgás	1 095	0,07
	Tagusgás	12 340	0,76
Comercializadores de Último Recurso	Beiragás	576	0,04
	Dianagás	88	0,01
	Duriensegás	326	0,02
	EDP Gás SU	2 544	0,16
	Lisboagás	4 916	0,30
	Lusitâniagás	1 854	0,11
	Medigás	169	0,01
	Paxgás	50	0,00



	Empresas	Valor (€)	%
	Setgás	1 045	0,06
	Sonorgás	93	0,01
	Tagusgás	370	0,02
Comercializadores de Mercado	EDP Comercial	159 170	9,81
	Galp Power	303 190	18,68
	Endesa	133 340	8,21
	Gás Natural fenosa	42 244	2,60
	Iberdrola	93	0,01
	Incrygas	1 482	0,09
	Goldenergy	14 823	0,91
	Cepsa	26 445	1,63
	Gás do Mário	6	0,00
	Rolear	225	0,01
	Audax	310	0,02
	PH Energi	307	0,02
	Ecochoice	7	0,00
	Crieneco	218	0,01
<b>Total</b>		<b>1 623 353</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de ERSE (2018:168).

### 3.2. Impacto na prevalência de problemas de acessibilidade económica aos serviços energéticos por parte dos consumidores domésticos

A discussão acerca do impacto da tarifa social na mitigação de problemas de acessibilidade económica a serviços energéticos passa por comparar, por um lado, o peso dos encargos suportados com os serviços energéticos (eletricidade e gás) nos orçamentos familiares com limiares considerados preocupantes, e, por outro lado, avaliar o contributo da tarifa social para a redução desse peso.

Nesta secção, procede-se a uma revisão sucinta da literatura nesta matéria de modo a identificar como avaliar a acessibilidade económica aos serviços em causa e segue-se uma abordagem empírica, primeiramente a partir de dados microeconómicos provenientes do Inquérito às Despesas das Famílias (IDEF) 2015/2016, do Instituto Nacional de Estatística (INE), e posteriormente recorrendo a simulações para

exemplificar como as tarifas sociais podem mitigar problemas de acessibilidade económica.

A avaliação de problemas de acessibilidade económica a serviços essenciais é habitualmente realizada na literatura económica através do cálculo de rácios de acessibilidade económica (RAE) que procuram medir o peso dos encargos com os serviços nos orçamentos das famílias. No caso dos serviços energéticos teríamos:

$$RAE = \frac{\text{Encargos com energia}}{\text{Rendimento}} \quad (1)$$

A tabela 4 apresenta um sumário de estudos que procuram avaliar a acessibilidade económica a serviços energéticos por intermédio do cálculo de rácios de acessibilidade, destacando-se os limiares considerados assim como os principais resultados encontrados.

Tabela 4 - Sumário de revisão de literatura sobre acessibilidade económica a serviços energéticos

Autor(es)(ano)	Serviço(s)	Aplicação	Limiares RAE	Resultados
Martins et al. (2019)	Eletricidade Águas Comunicações	Portugal	20%	Rácios médios subestimam problemas de acessibilidade. Utilização de encargos efetivos subestima problemas de acessibilidade em contextos de subconsumo. Tipologias dos agregados familiares influenciam os valores dos rácios.
Sumner et al. (2015)	Energia	Reino Unido	10%	A acessibilidade económica difere entre áreas geográficas.
Miniaci et al. (2014)	Energia	Itália	5% - 10%	Famílias numerosas e famílias de baixo rendimento são mais vulneráveis.
Winkler et al. (2011)	Eletricidade	Bangladesh Brasil África do Sul	10%	Mesmo com tarifas sociais, as famílias pobres têm problemas de acessibilidade económica. A tarifa social não é suficiente.
Fankhauser et al. (2008)	Eletricidade Aquecimento Água Comunicações	Ucrânia	20%	As famílias com baixos rendimentos são as que enfrentam maiores problemas de acessibilidade económica.
Fankhauser e Tepic (2007)	Água Aquecimento Energia elétrica	27 países Europeus	5% 10% 10%	Acessibilidade económica varia entre países, grupos de consumidores, de acordo com a dimensão do agregado familiar e com o rendimento.

Da revisão da literatura efetuada, é possível perceber que 10% é o limiar a partir do qual habitualmente os autores consideram existir problemas de acessibilidade económica. Ou seja, considera-se excessivo se as famílias tiverem que despendem 10% ou mais do seu rendimento para fazer face a despesas com serviços energéticos.

No que concerne a resultados para Portugal a literatura é escassa. Martins et al. (2016), num estudo empírico para os serviços de águas alertam para problemas de avaliação da acessibilidade económica quando baseada em dados agregados e Martins et al. (2019), num estudo de avaliação da acessibilidade a um conjunto de serviços essenciais, entre os quais a eletricidade e o gás, alertam para a subestimação do problema da acessibilidade económica quando são utilizados dados da despesa efetiva, já que situações de subconsumo, por exemplo associadas a contextos de pobreza, podem conduzir a interpretações erróneas de que baixos valores para RAE não são problemáticos.

Recorrendo a dados microeconómicos para Portugal, resultantes da recolha do INE no âmbito do IDEF 2015/2016, apuraram-se rácios de acessibilidade económica conjunta a serviços energéticos, utilizando a despesa total como *proxy* para o rendimento (Martins et al., 2019), cujos resultados se apresentam na tabela 5.

Importa assinalar que não é possível distinguir entre as despesas suportadas com e sem tarifa social. Ainda assim, face ao período a que respeita a recolha de dados (anterior à aplicação do procedimento automático), o peso de beneficiários de tarifa social era inferior a 3% no 1º trimestre de 2016, na eletricidade, e cerca de 1% no gás natural, pelo que é razoável admitir que a esmagadora maioria das despesas com serviços de eletricidade e gás não beneficiavam do desconto inerente à tarifa social.

Para obter o RAE a serviços energéticos calculamos o peso que as despesas em eletricidade e gás (gás canalizado e gás liquefeito em botija) têm em termos da despesa total das famílias, que se apresenta na tabela 5.

Tabela 5 - RAE a serviços energéticos em Portugal - Estatísticas descritivas

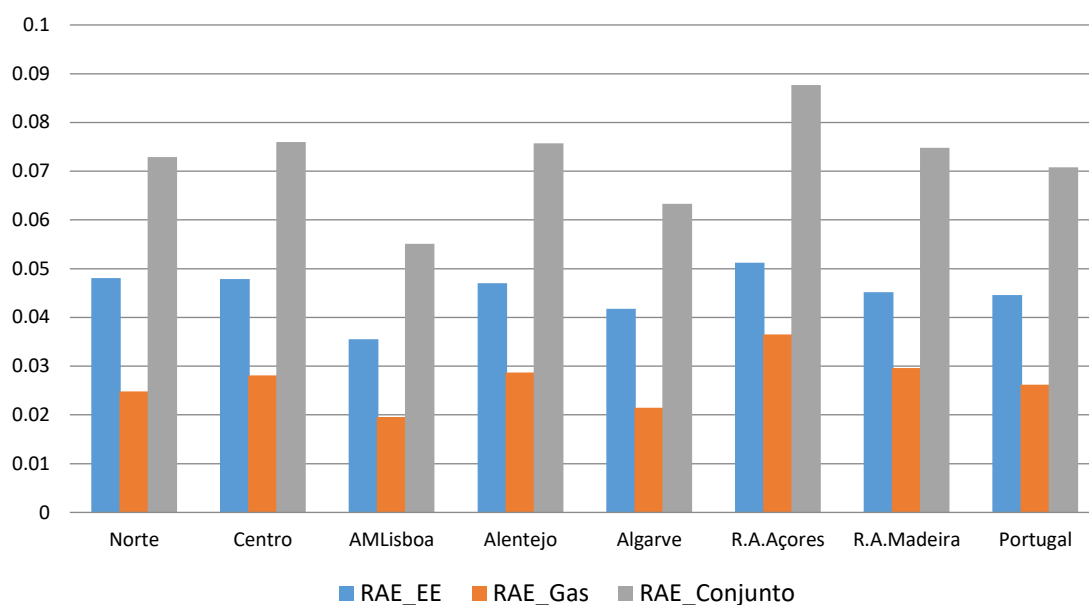
	Nº de observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
RAE	11 379	0,0708	0,0420	0	0,4652

Fonte dos dados: IDEF 2015/2016

Ainda que o valor médio do RAE se situe aquém dos limiares considerados na literatura como problemáticos, destaca-se, para além do desvio padrão, a amplitude de valores para o RAE (dada pela diferença entre os valores máximo e mínimo).

A figura 40 apresenta os RAE médios apurados por regiões NUTS II, desagregados por energia elétrica (RAE\_EE), gás (RAE\_Gas) e para ambos os serviços (RAE\_Conjunto).

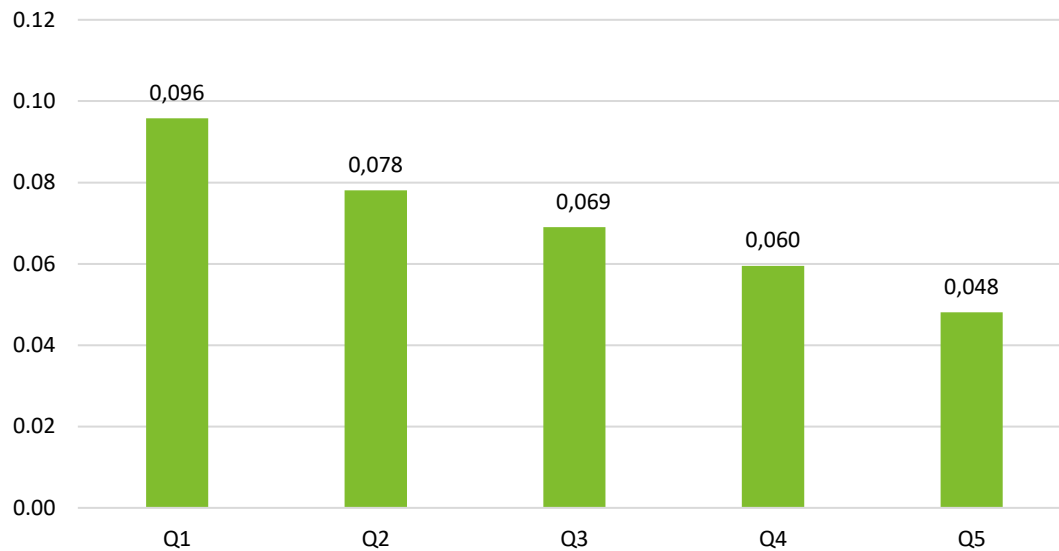
Figura 40 – RAE\_EE, RAE\_Gas e RAE\_Conjunto, por NUTS II e Portugal



Fonte dos dados: IDEF 2015/2016

Pode observar-se que, em média, os valores se encontram aquém do limiar de referência de 10%, aproximando-se de 9% na RAA, a região com valores médios mais preocupantes, enquanto no extremo oposto se encontra a região da Área Metropolitana de Lisboa. Estes resultados estão em linha com os apresentados em INE (2018), segundo os quais os residentes na Área Metropolitana de Lisboa foram os menos afetados pelo risco de pobreza em 2017 (12,3%), ao passo que na RAA e na RAM registaram-se as percentagens mais elevadas de população em risco de pobreza (31,5 e 27,4%, respetivamente). A figura 41 ilustra os valores médios dos RAE, distribuídos por quintil de rendimento.

Figura 41 – Distribuição do RAE\_Conjunto por quintil de rendimento

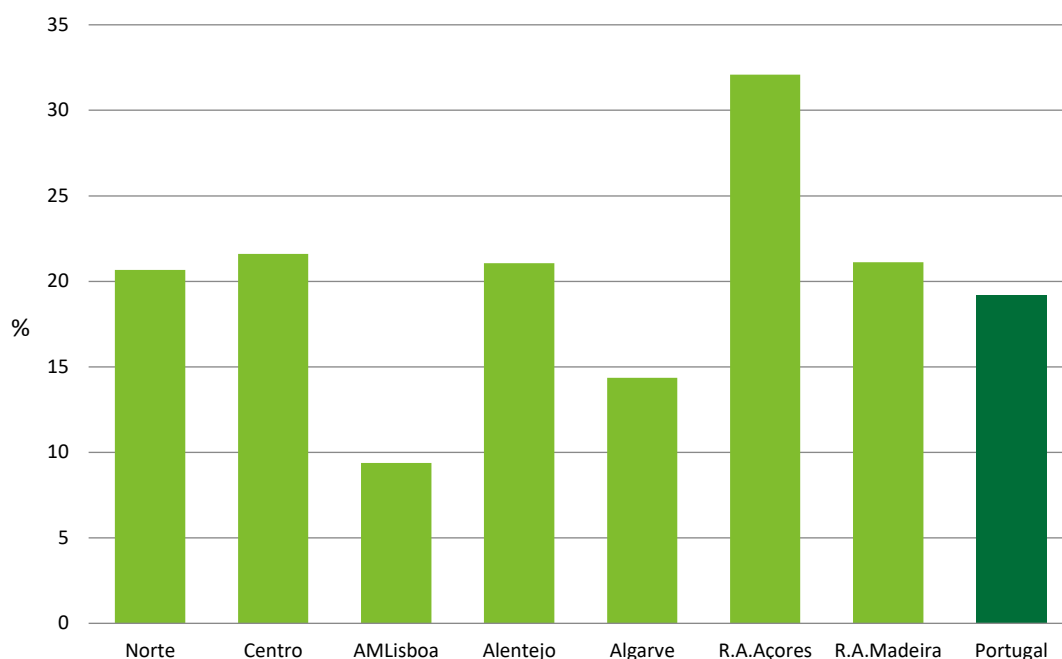


Fonte dos dados: IDEF 2015/2016

A análise dos RAE por quintil de rendimento revela rácios médios próximos do limiar considerado problemático para as famílias mais pobres, mas ainda assim ligeiramente abaixo do patamar dos 10%, sendo menores nos quintis de rendimento mais elevados, como seria de esperar.

Perante este resultado e dada a amplitude encontrada para os valores do RAE conjunto, que deixa antever uma grande disparidade de situações, calcula-se a percentagem de famílias com RAE acima do patamar dos 10%, para cada uma das NUTS II. Este exercício, cujos resultados se encontram representados na figura 42, revela que no contexto português há uma proporção elevada de famílias a suportar encargos excessivos com serviços energéticos, sendo esta percentagem mais elevada na RAA (superior a 30%).

Figura 42 – Percentagem de famílias com RAE superior a 10%



Fonte dos dados: IDEF 2015/2016

A percentagem de famílias com RAE acima do patamar dos 10%, permite evidenciar que as médias não revelam a real dimensão do problema da acessibilidade económica aos serviços energéticos por parte das famílias portuguesas.

Excetuando as regiões da Área Metropolitana de Lisboa e do Algarve, há mais de 20% de famílias cujos encargos com os serviços energéticos têm um peso superior a 10% dos orçamentos familiares, em todas as outras regiões NUTS II.

Dado que, conforme já foi referido, a base IDEF 2015/2016 não permite distinguir as situações em que as famílias beneficiam de tarifa social das situações em que tal não acontece, e atendendo a que não se dispõe de dados microeconómicos para o período mais recente, apresenta-se um exercício de simulação/estimação do impacto da tarifa social na acessibilidade aos serviços energéticos, na tabela 6.

Para o exercício efetuado, consideram-se, para cada um dos serviços energéticos, dois cenários correspondentes a dois tipos de famílias. Para calcular os encargos, recorre-se ao comparador de tarifários do portal Poupa Energia<sup>10</sup>.

Para o caso da eletricidade, no cenário 1, as hipóteses consideradas são as seguintes: potência contratada de 3,45kVA, tarifa simples, fatura em papel e pagamento MB/CTT/Payshop. No cenário 2, a potência contratada é de 6,9kVA, com tarifa bi-horária, fatura em papel e pagamento MB/CTT/Payshop.

<sup>10</sup> Disponível em <https://poupaenergia.pt>

Quanto ao gás natural, a localização escolhida foi Lisboa, com fatura em papel e pagamento por MB, tendo-se recorrido ao simulador da ERSE<sup>11</sup>.

De entre as alternativas devolvidas, a escolha recaiu sobre a opção mais favorável do ponto de vista do consumidor.

Tabela 6 - Simulação de RAE com e sem tarifa social

<b>Eletricidade</b>					
	Despesa Anual		Rendimento Anual do Agregado	RAE	
	Sem TS	Com TS		Sem TS	Com TS
<b>Cenário 1: Casal sem filhos, consumo anual de 1900 kWh e potência contratada de 3,45 kVA<sup>(1)</sup></b>					
1.1: Ambos os elementos auferem rendimento	485 €	320 €	5 808 €	0,083	0,055
1.2: Apenas um elemento auferir rendimento	485 €	320 €	8 712 €	0,056	0,037
<b>Cenário 2: Casal com 2 filhos, consumo anual de 5000 kWh (2083 kWh em vazio) e potência contratada de 6,9 kVA<sup>(2)</sup></b>					
2.1: Ambos os elementos do casal auferem rendimento	1 166 €	812 €	11 616 €	0,100	0,070
2.2: Apenas um elemento auferir rendimento	1 166 €	812 €	14 520 €	0,080	0,056
<b>Gás natural</b>					
<b>Cenário 1: Casal sem filhos, com consumo anual 1610 kWh, 138 m<sup>3</sup></b>					
1.1: Ambos os elementos auferem rendimento	148,60 €	95,14 €	5 808 €	0,026	0,016
1.2: 1 Apenas um elemento auferir rendimento	148,60 €	95,14 €	8 712 €	0,017	0,011
<b>Cenário 2: Casal com filhos, com consumo anual 3407 kWh, 292 m<sup>3</sup></b>					
2.1: Ambos os elementos auferem rendimento	284,39 €	187,53 €	11 616 €	0,024	0,016
2.2: Apenas um elemento auferir rendimento	284,39 €	187,53 €	14 520 €	0,020	0,013

Notas:

<sup>(1)</sup> Dos clientes com potência contratada até 6,9kVA em 2018, mais de metade tinha uma potência contratada de 3,45kVA, de acordo com dados da ERSE (cenário 1).

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.erse.pt/pt/simuladores/Paginas/Simuladores.aspx>

<sup>(2)</sup> Dos clientes com potência contratada até 6,9kVA em 2018, 30% tinha uma potência contratada de 6,9 kVA, de acordo com dados da ERSE (cenário 2).

De forma geral, é evidente uma redução do RAE quando é aplicada a tarifa social, mais evidente no caso da eletricidade - descendo entre 2 e 3 pontos percentuais (p.p.) consoante o subcenário.

Concretizando, o RAE relativo a eletricidade no cenário 1 baixa de 8,3% para 5,5% (subcenário 1.1) e de 5,6% para 3,7% (subcenário 1.2), representando diminuições de 2,8 e 1,9 p.p., respetivamente.

Quanto ao cenário 2, a aplicação da tarifa social permite baixar o rácio, do valor problemático de 10% para 7% (subcenário 2.1.) e de 8% para 5,6% (subcenário 2.1.), correspondendo, portanto a descidas na ordem dos 3,1 e 2,4 p.p., respetivamente.

Quanto ao gás natural, o impacto estimado da tarifa social é mais modesto. Concretizando, a tarifa social permite baixar o peso dos encargos, variando entre 0,6 p.p. (subcenário 1.2) e 0,9 p.p. (subcenário 2.1.).

Se considerarmos que as famílias consideradas nos cenários anteriores consomem simultaneamente eletricidade e gás natural, então é notório o efeito da tarifa social na descida do RAE, na ordem dos 3-4 p.p., para níveis abaixo do patamar problemático dos 10%.

### 3.3. Impacto da tarifa social sobre o nível da pobreza energética em Portugal

O debate sobre o tema da pobreza energética foi introduzido pela Comissão Europeia através das Diretivas 2009/72/CE (eletricidade) e 2009/73/CE (gás natural), durante a crise económico-financeira, que tornou mais evidente, em países como Portugal, a relevância deste tipo de pobreza e a necessidade de apoiar consumidores economicamente vulneráveis. Tem-se assistido, desde então, a uma preocupação por parte das instâncias comunitárias, no domínio da energia, realçando a necessidade de convergência de critérios de avaliação da pobreza energética, de forma a possibilitar ações concertadas de índole nacional e europeia. A necessidade de combater a pobreza energética reveste-se de especial importância, visto que esta é apontada como uma das mais predominantes formas de pobreza na UE, essencialmente motivada pelos baixos rendimentos dos agregados familiares, a reduzida eficiência energética e os elevados preços da energia (Thomson et al., 2017).



A integração do tema da pobreza energética na agenda da UE, como mostra a sua inclusão no pacote de medidas com vista à transição energética, obriga os Estados-Membros a monitorizar essa forma de pobreza. Além disso, a recente criação do Observatório Europeu da Pobreza Energética é um exemplo visível da crescente sensibilização para esta temática.

Apesar da inexistência de uma definição comum para a pobreza energética<sup>12</sup>, as propostas atualmente existentes nos vários Estados-Membros consideram que os agregados que se encontram nessa condição enfrentam (pelo menos) uma das seguintes situações: despendem uma elevada percentagem do seu rendimento disponível com os serviços energéticos (não há consenso quanto ao limiar, mas em grande parte dos estudos é apontado como preocupante um peso dos encargos com serviços energéticos superior a 10% do seu rendimento, na linha do que foi referido na secção 3.2); ou gastam muito em energia, tendo em conta as características da habitação em que residem, em linha com a métrica usada em Inglaterra, *Low Income High Costs* (Hills, 2012; Pye et al., 2015).

Alguns estudos têm proposto formas de quantificar a pobreza energética, nomeadamente através de índices que incluem diferentes tipos de indicadores<sup>13</sup>, para captar o facto de esta ser multidimensional.

Uma das propostas de mensuração da pobreza energética pode ser encontrada em Herrero e Bouzarovski (2017), primeiramente publicado *online* em 2015. Estes autores criaram o *Índice de Pobreza Energética*, composto por três variáveis, com ponderações diferenciadas: proporção de agregados incapaz de manter a habitação devidamente aquecida; percentagem de agregados com faturas de eletricidade em atraso e percentagem de agregados que reside em habitações com elevada ineficiência energética. O cálculo deste indicador para o período 2003-2013, para os Estados-Membros da UE, revelou que Portugal ocupava a 3ª pior posição relativa. Além disso, concluíram que Portugal, a par de outros países do Sul da Europa, apresentava valores para o Índice de Pobreza Energética superiores à percentagem de população em risco de pobreza.

A partir do *Índice de Pobreza Energética*, Maxim et al. (2016) propuseram o *Indicador Compósito de Pobreza Energética*. Este índice compósito considera, à semelhança do anterior, como variáveis, a percentagem de agregados com faturas de eletricidade em atraso e a percentagem de agregados que reside em habitações com elevada ineficiência

---

<sup>12</sup> Através de Pye et al. (2015) e Rademaekers et al. (2016) é possível fazer a comparação entre as diferentes definições de pobreza energética e respetivas identificações de consumidores em risco nos diferentes países da UE.

<sup>13</sup> Para uma comparação crítica das diferentes abordagens para mensuração da pobreza energética, veja-se Romero et al. (2018).

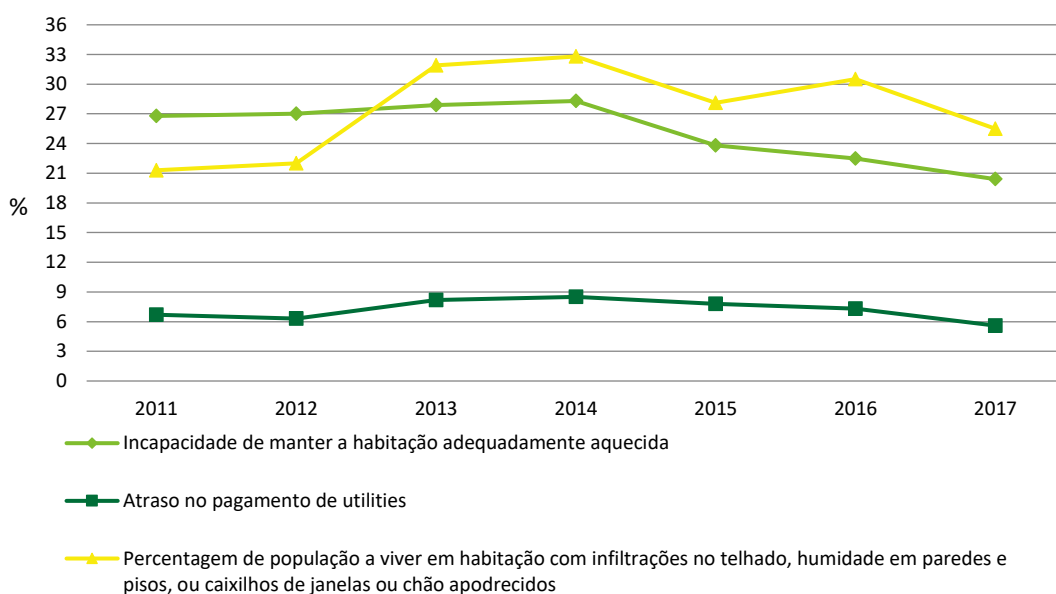
energética. Para além destes, inclui as percentagens de agregados que não conseguem manter a sua habitação aquecida, arrefecida e suficientemente iluminada. Maxim et al. (2017) calculam este indicador compósito para os países da UE-28 (usando dados de 2012), colocando Portugal na 6ª pior posição relativa, com uma prevalência de pobreza energética de 22%.

No contexto português, Gouveia et al. (2018) propuseram um índice de pobreza energética relativo ao aquecimento e outro relativo ao arrefecimento, ao nível das freguesias. O índice de pobreza energética corresponde à média aritmética simples entre dois outros índices: o índice de *gap* de desconforto térmico e o índice da capacidade de implementação de medidas de mitigação do desconforto térmico, obtidos a partir de um conjunto de variáveis que procuram captar a natureza multifacetada da pobreza energética.

Estes autores referem que não é linear que as freguesias com maior risco de pobreza energética sejam aquelas com maior número de beneficiários de tarifa social. Pode-se, assim, considerar que a tarifa social não estará tão orientada para resolver problemas de pobreza energética como estará para promover a universalidade e a acessibilidade dos serviços energéticos.

Recorrendo à base de dados European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), pode olhar-se para a pobreza energética, de forma desagregada, a partir das variáveis: percentagem de população incapaz de manter o alojamento aquecido, percentagem de população com atraso no pagamento de *utilities* e peso da população que vive em habitação com problemas de infiltrações, humidade e apodrecimento de pisos. A evolução destas componentes para Portugal encontra-se representada na figura 43, relativamente ao período após a implementação da tarifa social de energia.

Figura 43 – Componentes EU-SILC para avaliação da pobreza energética, Portugal, 2011-2017



Fonte dos dados: Eurostat.

Apesar de, no contexto da UE, a situação de Portugal em termos de pobreza energética ser preocupante, com uma das piores posições relativas em 2017, a evolução registada nas componentes apresentadas revela uma melhoria nos últimos anos, de 2015 para 2017<sup>14</sup>. Esta melhoria registada acompanha a evolução observada em termos de abrangência da tarifa social de energia. Além disso, o desconto inerente à tarifa social liberta recursos que poderão ter conduzido a um aumento do consumo de energia elétrica. O consumo médio por beneficiário, calculado com base em ERSE (2018) e ERSE (2019), revela um aumento, sendo possível que esteja aí incluída uma percentagem relacionada com o combate à pobreza energética. Em particular, o benefício via tarifa social poderá contribuir para amenizar a dificuldade em manter a habitação adequadamente aquecida e para reduzir atrasos no pagamento dos encargos com *utilities*. Importa ressaltar, contudo, que uma análise do nexo de causalidade entre o desconto inerente à tarifa social e o nível de pobreza energética implicaria a recolha de dados primários de modo a poder analisar a evolução do consumo energético dos beneficiários de tarifa social, bem como as suas dificuldades relativas ao pagamento de encargos energéticos e à resolução de problemas de infiltrações e humidade nas suas habitações.

<sup>14</sup> Também no que respeita à privação material, registou-se uma melhoria em Portugal de 2017 para 2018, verificando-se uma descida tanto na taxa de privação material como na taxa de privação material severa, de 18% para 16,6% e de 6,9% para 6%, respetivamente.

Os recursos financeiros libertados pelo desconto concedido pela tarifa social dificilmente poderão ajudar a resolver problemas relacionados com a qualidade do edificado, em concreto, problemas de infiltrações no telhado, humidade em paredes e pisos, ou caixilhos de janelas ou chão apodrecidos. Neste sentido, considera-se necessária a adoção de medidas complementares à tarifa social vocacionadas para intervenções conducentes à mitigação de problemas de pobreza energética e também para a adoção de equipamentos/práticas energeticamente eficientes.

A tarifa social foi desenhada com o propósito de apoiar as famílias que estariam a passar por um período de maior dificuldade, na sequência da crise económico-financeira. Enquadra-se no conjunto de medidas de proteção a consumidores vulneráveis, concebidas e aplicadas em linha com o parecer do Comité Económico e Social Europeu (Comissão Europeia – Parecer 2013/C 341/05, 2013, designado “Ação Coordenada a nível Europeu para prevenir e combater a pobreza energética”). Este instrumento, de cariz financeiro, foi concebido para vigorar num horizonte de curto prazo. Daí que os critérios tenham cariz financeiro (rendimentos baixos e/ou determinadas pensões sociais, no modelo atual). Apesar de a componente financeira ser, aparentemente, um fator relevante para a definição de pobreza energética, uma tarifa social orientada especificamente para problemas de pobreza energética deveria ter como objetivo promover a eficiência energética, orientando-se para um horizonte temporal mais alargado.

## 4. PROCESSO DE ATRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DA TARIFA SOCIAL

### 4.1. Vantagens da natureza automática do procedimento

O procedimento automático ajudou a superar as falhas de informação e a iliteracia que introduziam inércia na generalização de uma medida com grande potencial de crescimento. Deste ponto de vista, para apreciar as vantagens da automaticidade no procedimento da tarifa social, nada melhor que ter em conta os seus resultados. Em comparação com o que acontecia quando a atribuição do benefício dependia da iniciativa do consumidor, a tarifa social passou a envolver muitos mais casos tanto na energia elétrica como no gás natural.

No entanto, a taxa de crescimento do número de beneficiários foi maior no caso da eletricidade, porque os critérios de elegibilidade são mais restritivos no que respeita ao gás natural. Como foi salientado, a via de acesso baseada no limiar de rendimento só vigora no caso da energia elétrica, o que faz com que a incidência da tarifa social no gás natural se resuma a uma espécie de extensão dos apoios fornecidos pelas prestações sociais. Ainda assim, diferentemente do que acontece na eletricidade, só os beneficiários do 1º escalão de Abono de Família são tidos em conta e ficam de fora os detentores de Pensão Social de Velhice.

A influência desta circunstância também é possível de ser identificada quando se verificou uma ligeira diminuição do número de beneficiários em 2018, como consequência do crescimento e da melhoria da situação económica e social no nosso país. A queda fez-se a um ritmo maior no gás natural, pois alguns consumidores vulneráveis, beneficiários das prestações da Segurança Social, terão diminuído a sua dependência face a elas e esta oscilação teve menor impacto na diminuição do número de beneficiários na energia elétrica. A prevalência da via de acesso ao benefício da tarifa social pelo limiar de rendimento esbateu esta quebra.

### 4.2. Vantagens e limites do arranjo institucional

A experiência de mais de dois anos de automaticidade na aplicação da tarifa social de energia, envolvendo a iniciativa da DGEG em articulação com a Segurança Social e a Autoridade Tributária e Aduaneira, tem-se revelado eficaz e os casos de atribuição indevida do benefício, se existirem, deverão ser residuais. No entanto, alguns

aperfeiçoamentos relacionados com situações muito particulares de consumidores potencialmente elegíveis fazem sentido.

É o caso dos consumidores de energia elétrica que cumprem as condições de elegibilidade, mas que celebram contratos de fornecimento de energia após o processamento trimestral que lhes daria a possibilidade de serem identificados pela Autoridade Tributária e Aduaneira após comunicação das comercializadoras, como consumidores vulneráveis. Nas circunstâncias atuais este tipo de consumidores só poderá ser contemplado para efeitos do benefício de tarifa social no trimestre seguinte, havendo lugar para prejuízos indevidos<sup>15</sup>.

Podem existir duas soluções para este problema. A primeira consiste em fazer uma alteração legislativa que consagre a possibilidade de os consumidores nesta situação poderem requerer por sua iniciativa junto da Autoridade Tributária e Aduaneira a consideração da condição de consumidor vulnerável para efeito da tarifa social de energia. A segunda possibilidade, aliás seguindo o espírito do atual arranjo institucional, seria o próprio mecanismo de identificação registar no trimestre seguinte a data de entrada em vigor do contrato de fornecimento de energia e ressarcir automaticamente os consumidores dos descontos a que tinham direito e não foram deduzidos.

Um outro ponto de reflexão tem a ver com a forma como se faz o financiamento da tarifa social de energia nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Ele é integralmente suportado pelos centros electroprodutores do Continente e a participação das empresas produtoras das ilhas naquele esforço poderia ser tido em conta.

Por fim, importa referir que os beneficiários de prestações sociais pagas fora do sistema da Segurança Social, para serem beneficiários de tarifa social têm de tomar a iniciativa de a solicitar. A forma como o processo de reconhecimento automático está configurado não permite captar esses casos, pelo que alguns consumidores vulneráveis podem, por desconhecimento ou outros motivos, não beneficiar do desconto a que teriam direito.

#### 4.3. Adequação à realidade nacional dos métodos

A adequação dos métodos de aplicação da tarifa social de energia em Portugal depende da conformidade dos resultados obtidos com os seus objetivos. Aquilo que o legislador

---

<sup>15</sup> No caso das prestações sociais esta situação não ocorre, podendo o cliente final solicitar junto da Segurança Social, em qualquer momento o comprovativo específico para a tarifa social e entregá-lo junto do seu comercializador aquando da celebração do contrato, não sendo necessário aguardar o resultado do processamento automático seguinte (nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 5º da Portaria 178-B/2016, e da Portaria 178-C/2016, ambas de 1 de julho, para eletricidade e gás natural, respetivamente).

pretendeu com a definição do consumidor economicamente vulnerável foi delimitar uma parcela da população especialmente carenciada no acesso ao consumo de energia, definida por intermédio de um limiar de rendimento ou do benefício de prestações da Segurança Social. Esta ideia acompanha de perto as noções de pobreza habitualmente usadas na UE e noutras instituições internacionais.

Recorde-se, por exemplo, o papel central que tem em Portugal o processo de proteção social e de redistribuição de rendimentos. De acordo com o Eurostat, a taxa de risco de pobreza seria em 2013 na ordem dos 48% sem transferências sociais e diminuiu para 45% em 2017, isto é, a melhoria da situação económica e social neste período, que acompanhou a aceleração do crescimento da economia e do emprego, refletiu-se positivamente no andamento deste indicador. No entanto, estamos a falar de valores excecionalmente elevados de risco de pobreza, só atenuados pela ação dos mecanismos de proteção social e a tarifa social de energia pode ser vista como um deles.

Na realidade e ainda de acordo com o Eurostat, a taxa de risco de pobreza em Portugal atingiu 19,3% da população em 2013 (aproximadamente 2 milhões de pessoas) e tem vindo a diminuir, fixando-se em 2017 nos 17,3% (cerca de 1 milhão e oitocentos mil pessoas). Tudo parece indicar que estamos a falar de um segmento comum da população portuguesa quando se relaciona o âmbito da aplicação da tarifa social de energia e a evolução do combate à pobreza. Isto é, o desconto concedido aos consumidores vulneráveis de energia adiciona-se a outras prestações sociais contribuindo para diminuir a vulnerabilidade das camadas mais pobres da população.

Apesar das limitações atrás apontadas aos critérios de elegibilidade (condições mais restritivas) para o acesso ao benefício da tarifa social no gás natural em comparação com o que se passa na energia elétrica, os impactos são reduzidos porque a rede de gás natural não chega às Regiões Autónomas nem a todo o território do Continente e o número total de consumidores em Portugal (aproximadamente 1 milhão e quatrocentos mil) é muito inferior ao da eletricidade (cerca de 6 milhões): o número de beneficiários no gás natural nunca ultrapassou os 37 mil e atualmente ronda os 35 mil e na energia elétrica está no limiar dos 800 mil.

Por outro lado, o facto de termos verificado que a oscilação do número de beneficiários, nomeadamente a sua queda, se fez sobretudo pela diminuição dos que acedem ao benefício pela via da detenção de prestações da Segurança Social, pode ser entendido como uma prova da especial sensibilidade que a tarifa social de energia em Portugal tem à diminuição do risco de pobreza e, portanto, como uma demonstração da adequação da medida para atingir os seus objetivos.

Para além do diferente tratamento do gás natural face à energia elétrica nas condições de elegibilidade, há ainda que ter em conta a questão do gás de botija.

Finalmente, no que toca ao combate à pobreza energética e apesar da tarifa social permitir uma poupança que pode ser utilizada pelos beneficiários no aumento do consumo de energia, será mais difícil estabelecer uma relação direta com a evolução daquele flagelo. A tarifa social de energia, tal como está concebida, não se destina especificamente a diminuir a pobreza energética e esta depende de fatores muito relacionados com a qualidade do edificado.



## 5. CONFORMIDADE E ABRANGÊNCIA DA TARIFA SOCIAL

### 5.1. Reflexão sobre o universo de beneficiários da tarifa social e sobre o seu alargamento potencial

O número de beneficiários de tarifa social na energia elétrica era, no 3º trimestre de 2018, de 812 680 (dados ERSE). Este número representa um aumento bastante expressivo em relação ao registo inicial de 73 550 beneficiários em 2011, traduzindo um crescimento na ordem dos 1005%. O crescimento mais abrupto verificou-se entre o 2º e o 3º trimestre de 2016, na ordem dos 283%, que evidencia bem os efeitos da entrada em vigor do procedimento automático.

Em termos da representatividade do número de beneficiários no universo de consumidores (dados DGEG), a tarifa social representa um peso de 13,84% no 3º trimestre de 2018, enquanto em 2011 constituía pouco mais de 1%.

O número de beneficiários de tarifa social de gás natural não só é bastante mais reduzido em termos absolutos do que no caso da energia elétrica, como também apresentou uma evolução mais modesta (que se deve não só a critérios de elegibilidade mais restritos, mas também ao facto de a rede instalada de distribuição de gás natural abranger menos concelhos).

O crescimento do número de beneficiários de tarifa social de gás natural foi de 706% entre o ano de 2011 e o 1º trimestre de 2018, passando de 4 412 para 35 543 beneficiários (dados ERSE). A evolução mais visível registou-se entre o 3º e o 4º trimestre de 2016, na ordem dos 73,4%.

Concentrando a atenção no período pós procedimento automático, podemos afirmar, que o número de beneficiários aumentou cerca de 11% no caso da energia elétrica (apesar da tendência decrescente mais recente) e reduziu-se em cerca de 1% no gás natural (dados DGEG).

Estas evoluções parecem de alguma forma corresponder à recuperação do país em termos da crise económica e financeira que o atingiu. Ou seja, a retoma de crescimento económico e a melhoria dos níveis de empregabilidade resultam num menor universo de potenciais beneficiários, de acordo com os limites estabelecidos.

Importa, a propósito do universo de beneficiários, referir uma especificidade que escapa à automaticidade do procedimento. Em concreto, os titulares de contratos de energia que são beneficiários de Abono de Família e cujas prestações são processadas fora do sistema de informação da Segurança Social, designadamente as que são geridas pelos

serviços processadores de remuneração da Administração Pública, não são abrangidos pelo procedimento automático. Assim sendo, cabe aos beneficiários do Abono de Família requerer uma declaração devidamente datada da entidade que processou o comprovativo do benefício do seu Abono de Família, a fim de a mesma ser entregue ao comercializador, de modo a que este possa aferir os respetivos pressupostos para atribuição da tarifa social.

Sendo uma situação que escapa à automaticidade da atribuição da tarifa social, deverá ser reforçada, junto dos serviços processadores de remuneração referidos, a necessidade de informar os trabalhadores sobre o acesso e a operacionalização do pedido de atribuição de tarifa social, por exemplo, através de referência na folha de vencimentos.

Conforme se constata, a tarifa social de energia parece estar a resolver problemas de acessibilidade económica das famílias mais vulneráveis. De facto, com a recuperação da crise económica e financeira, é de esperar uma estabilização ou até redução dos níveis iniciais de beneficiários de tarifa social. Contudo, torna-se pertinente refletir sobre a possibilidade/viabilidade de tornar o acesso à tarifa social de gás natural menos rígido, em duas vertentes: (i) através da inclusão de mais escalões de Abono de Família e da Pensão Social de Velhice via SS; (ii) através do alargamento do acesso à tarifa social no gás natural via AT, nos mesmos moldes que existe para a energia elétrica.

Para analisar o impacto potencial destas alterações, compara-se, para cada um dos 134 concelhos que apresentam beneficiários de tarifa social de gás natural no último trimestre de 2018, o número de beneficiários de tarifa social no gás natural com o número de beneficiários de tarifa social de eletricidade (dados DGEG). Em termos agregados, os 34 600 beneficiários de tarifa social de gás natural contrastam com os 636 893 beneficiários de tarifa social de eletricidade nesses 134 concelhos. Por outro lado, para esses mesmos concelhos, apuramos o universo de consumidores de eletricidade, em baixa tensão, para uso doméstico, em 2018 (4 454 233), aplicando o coeficiente multiplicativo obtido a partir da taxa média calculada entre 1999 e 2016.

Daqui resulta que 14,3% dos agregados beneficiam de tarifa social de eletricidade nos 134 concelhos em causa. Admitindo que esta proporção se aplicaria no contexto do gás natural, grosso modo, a uniformização de critérios conduziria a um total de 197 858 beneficiários, em vez dos 34 600 efetivamente existentes no último trimestre de 2018. Para este cálculo, considerou-se o universo de consumidores de gás natural nos dois primeiros escalões, obtido a partir da aplicação da taxa média de crescimento encontrada para o período 2011-2017. Em termos absolutos, teríamos um aumento de 163 258 beneficiários, representando um crescimento de 372%.

Para estimar o impacto financeiro deste aumento de beneficiários da tarifa social de gás natural, considera-se o valor inerente ao financiamento da tarifa social de gás natural (tabela 3, secção 3.1) e o número de beneficiários de tarifa social de gás natural no último trimestre de 2018, para se apurar o custo da tarifa social por beneficiário. Aplicando esse custo médio ao acréscimo de beneficiários, estima-se que o alargamento envolveria uma necessidade de financiamento na ordem de 7 659 687€, a que acresceria a perda de receita fiscal correspondente ao IVA no montante total de 1 761 728€.

## 5.2. Possibilidade de atribuição indevida da tarifa social

Os critérios de atribuição de tarifa social da energia elétrica via AT aparentam estar em linha com as preocupações da UE relativamente às questões da pobreza e exclusão social.

Os critérios de atribuição de tarifa social de eletricidade via SS correspondem a situações de maior fragilidade, não só por os limiares das prestações envolvidas serem mais baixos, mas porque essas prestações poderão estar associadas, por exemplo, a circunstâncias de vulnerabilidade em termos de condições de saúde ou de exclusão do mercado de trabalho. Adicionalmente, os critérios de atribuição de tarifa social de gás natural via SS são ainda mais restritivos, por contemplarem um menor número de potenciais beneficiários.

Nestas circunstâncias, a atribuição incorreta da tarifa social, a existir, será residual, dado o controlo feito trimestralmente para novos contratos, e anualmente, para os contratos existentes, por parte da DGEG.

No entanto, há casos que poderão conduzir à atribuição indevida da tarifa social, como por exemplo, o de cidadãos estrangeiros a residir em Portugal com rendimentos baixos auferidos no nosso país, que não declarem outros rendimentos obtidos no país de origem. Essas situações, a existirem, extravasam, contudo, o âmbito do processo de atribuição da tarifa social de eletricidade em Portugal, constituindo, ao invés, um problema a ser resolvido pelo sistema tributário.

Uma das críticas feitas na literatura, a propósito da atribuição da tarifa social via SS, tem a ver com o facto de a atribuição de prestações sociais ter em conta apenas o indivíduo, ignorando o rendimento do agregado familiar em que o beneficiário da prestação está inserido. No caso português, isto não é bem assim, uma vez que apesar de as prestações sociais serem atribuídas a título individual, os critérios de acesso são bastante restritivos e incluem, entre outros, limites relativos aos rendimentos do agregado familiar e não apenas do indivíduo beneficiário da prestação.



## 6. POLÍTICAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS OU COMPLEMENTARES À TARIFA SOCIAL

Nesta secção procede-se a um conjunto de reflexões acerca de medidas importantes para promover a equidade e para garantir a universalidade do acesso a serviços energéticos.

Face a limitações colocadas pela indisponibilidade de dados microeconómicos, relativos à caracterização sociodemográfica dos agregados familiares beneficiários de tarifa social e aos padrões de consumo e respetivos encargos suportados por beneficiários e não beneficiários, combina-se uma abordagem quantitativa com reflexões de índole qualitativa.

### 6.1. Medidas alternativas ou complementares da tarifa social

A discussão de medidas alternativas ou complementares da tarifa social não pode ser feita dissociada do facto de esta ser uma medida conjuntural, de curto prazo e sobretudo orientada para a problemática da acessibilidade económica. Outro tipo de medidas, mais direccionadas para o fornecimento de incentivos a alterações nos padrões de consumo ou intervenções dirigidas para a realização de investimentos em eficiência energética, visando consumos energéticos mais racionais e com vista a mitigar situações de pobreza energética, têm um pendor mais estrutural.

Considera-se que a tarifa social é uma medida relevante no domínio da garantia do acesso universal aos serviços energéticos, continuando a justificar-se a sua aplicação em Portugal face ao impacto que a mesma tem na promoção da acessibilidade económica (como revelado na secção 3.2). Por este motivo, a reflexão aqui desenvolvida assenta na discussão da reconfiguração/extensão da tarifa social ao invés da discussão de alternativas à tarifa social.

Assim, a presente subsecção está organizada de modo a apresentar e discutir (i) medidas relacionadas com o âmbito de intervenção da tarifa social em Portugal e (ii) outras medidas orientadas para a promoção da eficiência energética e o combate à pobreza energética.

- (i) *Medidas relacionadas com o âmbito de intervenção da tarifa social*

Neste âmbito, discute-se a uniformização de critérios de elegibilidade para atribuição da tarifa social, a reconfiguração do benefício para situações extremas e a extensão da tarifa social ao gás de petróleo liquefeito (GPL) em garrafa.

- *Uniformização de critérios de elegibilidade*

A uniformização de critérios de elegibilidade para acesso à tarifa social entre energia elétrica e gás natural envolve duas vertentes: a uniformização de prestações sociais elegíveis e a extensão do critério rendimento ao gás natural.

A uniformização de prestações sociais implica alargar o acesso à tarifa social de gás natural a todos os beneficiários de Abono de Família, ao invés de apenas ao 1º escalão, e aos beneficiários de Pensão Social de Velhice.

Apenas os beneficiários do 1º escalão do Abono de Família são elegíveis para atribuição da tarifa social de gás natural, ao passo que para a tarifa social de eletricidade são elegíveis os beneficiários de Abono de Família até ao 4º escalão, como exposto na secção 2.1. Por este motivo, deve ser equacionada a possibilidade de reconfiguração dos critérios de elegibilidade com vista à sua uniformização.

Neste sentido, importa assinalar, por exemplo, que o limiar de rendimento para atribuição do 1º escalão de Abono de Família fica muito aquém do patamar de rendimento que confere o direito à tarifa social de energia elétrica. Isto ilustra o caráter muito mais restritivo das condições de elegibilidade da tarifa social de gás natural.

O fundamento para equacionar a discussão do alargamento do acesso à tarifa social de gás natural aos beneficiários de Pensão Social de Velhice, como sucede na eletricidade, prende-se com razões de equidade.

No que concerne a adicionar o critério rendimento, tal como definido na atribuição de tarifa social de eletricidade, ao gás natural, importa recordar que o critério rendimento é um dos principais responsáveis pela atribuição da tarifa social de eletricidade em Portugal, pelo que se considera que a sua inclusão nos critérios de elegibilidade para atribuição da tarifa social de gás natural permitirá ultrapassar situações de iniquidade de tratamento entre consumidores domésticos de eletricidade e de gás natural.

A uniformização de critérios de elegibilidade para acesso à tarifa social entre energia elétrica e gás natural teria um impacto social inerente ao aumento do número de beneficiários e à redução dos encargos com os serviços energéticos por eles suportados. Em termos financeiros, esta uniformização de critérios, tal como estimado na secção 5.1, teria um impacto total de cerca de 9,5 milhões de euros (7,7 milhões de euros correspondentes ao financiamento da medida e 1,8 milhões de euros relativos à perda de receita fiscal).

- o *Reconfiguração dos descontos para os beneficiários de tarifa social*

Atendendo a que as tarifas fixas se diluem tanto mais quanto maior for a quantidade de energia consumida, o seu peso no valor da fatura é maior para os clientes domésticos com menores consumos de energia. Levanta-se, assim, a questão da regressividade inerente a este tipo de tarifa. Por conseguinte, é razoável equacionar isentar os beneficiários de tarifa social de eletricidade com potência contratada de 1,15kVA (a menor potência contratada) do pagamento inerente a essa componente (tarifa fixa).

A partir das estimativas apresentadas em ERSE (2017c) sobre a caracterização da procura de eletricidade em 2018, o número de beneficiários de tarifa social em Portugal associado à potência contratada de 1,15kVA é de 103 360, para tarifa simples. Recorrendo ao comparador de tarifários do portal Poupa Energia, para uma potência contratada de 1,15kVA, faturação simples e fatura em papel, estimamos o impacto financeiro da adoção desta medida (tabela 7).

Tabela 7 - Estimativa do impacto da isenção de tarifa fixa para potência contratada de 1,15kVA

Termo de potência (tarifa fixa)	Valor do termo de potência (€/dia)	Financiamento da medida	Perda de receita fiscal (IVA)	Impacto financeiro total
Condições equiparadas ao mercado regulado	0,0811€	3 059 611€	703 711 €	3 763 322 €
Mercado não regulado	0,1232€ <sup>(1)</sup>	4 647 892€	1 069 015 €	5 716 907 €

<sup>(1)</sup> Termo de potência por dia, cobrado pelo operador com maior quota de mercado.

Grosso modo, pode dizer-se que a adoção de uma medida deste tipo teria um custo entre 3,1 milhões de euros e 4,7 milhões de euros a suportar pelas empresas, a que acresceria a perda de receita fiscal do Estado correspondente ao IVA sobre a potência contratada que deixaria de existir, entre 0,7 milhões de euros e 1 milhão de euros.

- o *Extensão da tarifa social ao GPL em garrafa para consumidores domésticos*

Recentemente, a Lei 114/2017, de 29 de dezembro, criou a tarifa solidária de GPL engarrafado, a aplicar a clientes finais economicamente vulneráveis. No entanto, esta ainda não está efetivamente em vigor.

Face a não existir rede de gás natural em todo o território nacional, isto significa que os consumidores domésticos de GPL em garrafa em condições de vulnerabilidade não beneficiam de apoio para o consumo de gás.

De acordo com dados do Inquérito ao Consumo de Energia no Sector Doméstico (Instituto Nacional de Estatística e Direcção-Geral de Energia e Geologia, 2011), apenas cerca de 20% dos alojamentos tinham acesso à rede de gás natural. Atendendo a que a maioria dos portugueses (cerca de 75%) tem de recorrer ao consumo de GPL, estamos perante situações de iniquidade na forma de apoio aos consumidores vulneráveis, decorrentes do tipo de gás consumido.

Conforme se pode ver na tabela 8, acresce que as elasticidades preço da procura de GPL são reduzidas (Autoridade da Concorrência, 2017) o que significa que os consumidores de GPL estão particularmente expostos a subidas de preços.

Além disso, o preço do GPL é mais elevado do que o preço do gás natural.

Tabela 8 - Elasticidade da procura de GPL

Elasticidade	Valor	Significado
Preço da procura (butano)	-0,24	Uma subida de preço de 1% butano origina uma redução de 0,24% no consumo
Preço da procura (propano)	-0,11	Uma subida de preço de 1% no propano origina uma redução de 0,11% no consumo
Rendimento da procura	<0	Um aumento no rendimento reduz o consumo de GPL

Fonte dos dados: Autoridade da Concorrência (2017).

A fraca elasticidade preço da procura, tanto do gás butano como do propano, significam que a procura é pouco sensível ao preço, o que evidencia a essencialidade do GPL em garrafa para os consumidores domésticos. Em contextos de subida de preço, os consumidores de GPL veem os seus encargos subirem, sem terem possibilidade de alterar muito o seu consumo, se tiverem sequer essa opção, porque pode não existir rede de gás natural onde vivem. Mesmo existindo opção pelo gás natural, não é razoável admitir que uma família vulnerável consiga substituir equipamentos para mudar o tipo de energia que consome, pelo menos no curto prazo.

O valor negativo da elasticidade rendimento da procura, por seu lado, revela que o gás de botija é um bem inferior (i.e., um bem cujo consumo varia inversamente com o rendimento), o que dará relevância à necessidade de o mesmo estar acessível a preços competitivos para as camadas mais desfavorecidas da população.



Por estas razões, considera-se que uma medida de extensão da tarifa social ao GPL beneficiará sobretudo as franjas mais pobres da população, que residem essencialmente fora dos grandes aglomerados urbanos e, nesse sentido, terá um impacto social positivo.

Não obstante, reconhece-se que este tipo de medida apresenta dificuldades de implementação. Entre elas, destaca-se o facto de não ser possível garantir que a aquisição do gás em botija se destina a consumo doméstico. Além disso, não existe necessariamente uma ligação entre a morada do requerente e o local de utilização do gás de botija.

Isto poderá ajudar a explicar que, tendo sido já regulamentada pela Portaria nº240/2018, de 29 de agosto, a tarifa solidária de GPL engarrafado, a aplicar a clientes finais economicamente vulneráveis, esteja ainda em fase experimental.

(ii) *Outras medidas orientadas para a promoção da eficiência energética e o combate à pobreza energética*

o *Provisão de informação relevante e promoção de consciencialização*

No campo das medidas complementares da tarifa social de energia estão as medidas estruturais orientadas para a promoção da consciencialização e o acesso a informação relevante de apoio à tomada de decisão.

Existem em Portugal várias ferramentas de comparação de preços e de apoio a mudanças de prestador, facultadas por diversos organismos como a ERSE, o Observatório da Energia, a DECO, ou empresas do setor, para apoiar os consumidores domésticos de energia na tomada de decisão.

No entanto, questiona-se se essas ferramentas estarão acessíveis a toda a população, e em particular à camada mais vulnerável. Por este motivo, considera-se relevante conceber formas de garantir que a comunicação e disseminação de informação relevante é feita de forma clara, compreensível e rigorosa, sem abusar de tecnicismos e do emprego de expressões pouco intuitivas.

Um dos veículos para comunicar com todos os clientes domésticos, de modo regular e universal, é a fatura e esta é por vezes de difícil interpretação. A este propósito e atendendo aos baixos níveis de literacia e de numeracia de parte significativa da população (OECD, 2013), num estudo sobre as faturas de águas e resíduos utilizadas em Portugal, Moura e Sá e Martins (2015) recomendam que os serviços públicos comuniquem numa linguagem simples.

Campanhas de disseminação de informação relevante devem ser veiculadas por intermédio de organismos mais próximos das camadas mais vulneráveis da população, por exemplo através de Juntas de Freguesia e Lojas do Cidadão, para garantir, de modo presencial, a transmissão de informação e a prestação de apoio.

O aumento muito significativo do número de beneficiários de tarifa social subsequente à aplicação do procedimento automático é revelador do desconhecimento da mesma, ou de como proceder para solicitar a sua aplicação, ou até de alguma inércia da parte dos consumidores. No que diz respeito ao acesso à tarifa social, estes problemas terão sido em boa medida ultrapassados com o mecanismo automático de atribuição dessa tarifa. No entanto, há opções associadas aos contratos de fornecimento de energia, como sejam a potência contratada, a escolha do prestador, a escolha do titular do contrato, ou tipos de tarifários, cuja escolha não é muito intuitiva, pelo que o apoio a consumidores vulneráveis se justifica.

- o *Salvaguarda de não desconexão (“trégua invernal”)*

Assegurar o fornecimento de energia às famílias vulneráveis durante períodos sazonais críticos é uma medida de curto prazo que se considera adequada ao combate à pobreza energética. A salvaguarda de não desconexão da eletricidade por falta de pagamento é utilizada em 80% dos Estados-Membros da UE (Pye et al., 2015), não se aplicando em Portugal.

Os níveis de pobreza energética, a par da ocorrência de fenómenos climatéricos mais extremos e mais frequentes em Portugal, podem justificar a adoção de uma medida desta natureza no nosso país.

- o *Medidas de promoção da eficiência energética e de combate à pobreza energética*

Nesta vertente, na UE, existem medidas como a oferta de empréstimos com taxas de juro reduzidas para investimentos destinados a aumentar a eficiência energética nas habitações, a redução de impostos relativos a investimentos para melhorar a eficiência energética de edifícios residenciais, entre outras (Deller e Waddams, 2015). Estima-se que cerca de 30% dos Estados-Membros recorram a programas deste âmbito (Dobbins et al., 2016).

Planos de reabilitação e de eficiência energética, com efeitos a médio e longo prazo, tenderão a surtir efeitos na redução da pobreza energética. E, neste domínio, não se pode dizer que exista um vazio em Portugal. De facto, existem diversos programas de

apoio como o Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (PO SEUR), no âmbito da Estratégia Europa 2020, direcionado para apoiar renovações de habitações que promovam a eficiência energética ou o Programa Casa Eficiente 2020, que visa conceder empréstimos em condições favoráveis a operações que promovam a melhoria do desempenho ambiental dos edifícios de habitação particular, com especial enfoque na eficiência energética e hídrica. Um outro instrumento financeiro para apoiar a renovação urbana, de casas com mais de 30 anos, a taxas de juro reduzidas, é o Programa de Reabilitação Urbana (IFRRU), também aplicável a habitação social. O Fundo de Eficiência Energética (FEE), por seu turno, destina-se a apoiar renovações no sentido de uma maior eficiência energética, em habitações unifamiliares em Portugal.

No entanto, são necessárias medidas para vencer a inércia no aproveitamento destes programas, que deverão passar pela simplificação nos processos de candidatura e por um esforço em tornar o benefício económico do acesso a estes programas mais evidente.

Para as camadas mais vulneráveis da população e com maior iliteracia são precisas medidas adicionais, que se articulem com as autarquias no sentido do levantamento das habitações a precisar de intervenção e da realização das respetivas requalificações. Carecem de particular atenção as zonas suburbanas, sobretudo as que têm construção de fraca qualidade e onde habitam famílias com menos recursos. A tarifa social tem limitações no que diz respeito à capacidade de libertar recursos para a redução da pobreza energética.

Adicionalmente, no curto prazo deveriam existir serviços de emergência nas Câmaras Municipais ou Juntas de Freguesia para ajudar a mitigar as situações mais urgentes como calafetação, reparação de fissuras e eliminação de humidades, à semelhança do que acontece, por exemplo, em Espanha.

## 6.2. Identificação das alterações legislativas necessárias à implementação das medidas apresentadas

A reconfiguração ou adaptação da tarifa social nos termos discutidos na secção 6.1. implicaria a necessidade de proceder a alterações nos diplomas legais que estabelecem os critérios de elegibilidade da tarifa social de eletricidade e de gás natural.

A uniformização de critérios de elegibilidade entre eletricidade e gás natural implicaria a necessidade de revisão do Decreto Lei nº 101/2011, de 30 de setembro.

Por seu lado, a reconfiguração do desconto inerente à tarifa social de energia elétrica no sentido de isentar do pagamento da tarifa correspondente à potência contratada mais reduzida, implicaria proceder a alterações ao Decreto Lei nº 172/2014, de 14 de novembro e ao Decreto Lei nº 138-A/2010, de 28 de dezembro.

Já no que respeita à extensão da tarifa social ao GPL, o enquadramento legal já existe, pelo que seria necessária a sua efetiva implementação, eventualmente e como previsto, primeiramente numa fase experimental e posteriormente alargando o âmbito da sua aplicação a todo o território nacional. Neste domínio, considera-se que esta medida não exigiria alterações legislativas relevantes, visto que a Portaria nº240/2018, de 29 de agosto, aprovou já um projeto-piloto de aplicação da tarifa solidária de GPL.

## 7. CONCLUSÃO

A tarifa social de energia faz parte do conjunto de medidas que habitualmente se usam na UE para promover a acessibilidade económica aos serviços por parte dos consumidores mais vulneráveis. A introdução do mecanismo da automaticidade, por sua vez, é uma experiência bem-sucedida que conduziu a atribuição do benefício para níveis inéditos em Portugal (mais de 800 000 clientes, representando um desconto global de mais de 85 milhões de euros nas suas faturas) e com algum impacto na economia nacional. Apesar da natureza conjuntural ou transitória desta medida, que não tem vocação para estimular estruturalmente a evolução dos padrões de consumo numa direção mais racional ou para promover investimentos para o aumento da eficiência energética, a tarifa social deve manter-se dada a relevância da proporção de beneficiários no universo de consumidores domésticos, mais expressiva nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, sobretudo devido ao rendimento. Nesta perspetiva do alargamento do número de beneficiários, e também para ajudar a cumprir condições de equidade, uma vertente a explorar é a da uniformização dos critérios de elegibilidade para atribuição de tarifa social de eletricidade e gás natural, alteração com efeitos estimados na ordem dos 7,7 milhões de euros do ponto de vista do financiamento da medida, a que acresce a correspondente perda de receita fiscal na ordem dos 1,8 milhões de euros.

No que toca aos objetivos mais imediatos da tarifa social de energia, destinados a mitigar problemas de acessibilidade económica da camada mais pobre da população, tudo leva a crer que eles estão a ser atingidos, uma vez que a definição de consumidor vulnerável que permite a elegibilidade para aceder a este benefício envolve um número de pessoas aproximado daquele que determina o número de pessoas expostas ao risco de pobreza em Portugal (cerca de 2 milhões). Por outro lado, a melhoria da situação económica e social de 2016 para 2017/8, em Portugal, que acompanhou a aceleração do crescimento da economia e do emprego, refletiu-se não só na diminuição do risco de pobreza, como também em alguma diminuição dos consumidores que acedem ao benefício da tarifa social de energia pela via do recebimento de prestações sociais. Isto pode ser entendido como uma prova da especial sensibilidade que a tarifa social de energia em Portugal tem à diminuição do risco de pobreza e, portanto, como uma demonstração indireta da adequação da medida para atingir os seus objetivos. O desconto concedido aos consumidores vulneráveis de energia adiciona-se a outras prestações sociais, contribuindo para diminuir a vulnerabilidade das camadas mais pobres da população.

Já quanto ao combate à pobreza energética, apesar da tarifa social permitir uma poupança que pode ser utilizada pelos beneficiários para aumentar o consumo de energia, é mais difícil estabelecer uma relação direta com a evolução daquele problema no nosso país. A tarifa social de energia, tal como está concebida, não se destina especificamente a diminuir a pobreza energética e esta depende de fatores muito relacionados com a eficiência energética. A noção de pobreza energética, apesar de controversa, aponta em geral para três aspetos principais: a impossibilidade de manter as habitações aquecidas ou refrigeradas, para episódios de corte no fornecimento do serviço por falta de pagamento e para a existência de degradação acentuada da qualidade do edificado. Neste contexto, poder-se-á dizer que a tarifa social de energia apenas terá uma pequena influência sobre a melhoria da primeira (e segunda) componente(s) daquela disfunção e isto significa que, para ir mais longe no combate à pobreza energética em Portugal, será necessário outro tipo de medidas ou medidas complementares.

Entretanto, algumas medidas poderão ser equacionadas que vão no sentido de aprofundar a justiça social e a equidade no acesso ao benefício da tarifa social, por um lado, e de estimular a eficiência e o combate à pobreza energética, por outro. Quanto à primeira vertente, a reconfiguração dos descontos para beneficiários de tarifa social de eletricidade com a menor potência contratada (1,15 kVA), no sentido de isentar estes consumidores da tarifa fixa, um encargo adicional estimado de financiamento na ordem dos 3 a 4,7 milhões de euros (a que acresce a correspondente perda de receita fiscal, entre 0,7 milhões de euros e 1 milhão de euros), é boa matéria de reflexão. O mesmo se pode dizer da extensão do mecanismo da tarifa social ao GPL em garrafa para consumidores domésticos. Quanto à pobreza energética, campanhas de informação e consciencialização junto das camadas mais vulneráveis da população, a salvaguarda de não desconexão (“trégua invernal”) e medidas de curto (emergência) e médio prazo para o aumento da eficiência energética são muito importantes.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Autoridade da Concorrência (2017) A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental – Versão pública, Autoridade da Concorrência, março, Lisboa.  
<http://bit.do/eM4kw>
2. Assist2gether (s.d.) Report on National and European Measures Addressing Vulnerable Consumers and Energy Poverty, European Union. <http://bit.do/eM4kr>
3. Dobbins, A.; Nerini, F. F.; Pye, S. (2016) Measures to Protect Vulnerable Consumers in the Energy Sector: an Assessment of Disconnection Safeguards, Social Tariffs and Financial Transfers, INSIGHT-E Programme, Policy Report, december 2016, European Commission.  
<http://bit.do/eM4kf>
4. European Commission - EC (2013) Guide to the Application of the European Union Rules on State Aid, Public Procurement and the Internal Market to Services of General Economic Interest, and in Particular to Social Services of General Interest. Brussels, 29.4.2013 <http://bit.do/eM4kA>
5. ERSE (2017a) Tarifas e Preços para a Energia Elétrica e Outros Serviços em 2018 e Parâmetros para o Período de Regulação de 2018-2010, dezembro, Lisboa. <http://bit.do/eM4kF>
6. ERSE (2017b) Proveitos Permitidos e Ajustamentos para 2018 das Empresas Reguladas do Setor Elétrico, dezembro, Lisboa. <http://bit.do/eM4kK>
7. ERSE (2017c) Caracterização da Procura de Energia Elétrica em 2018, dezembro, Lisboa.  
<http://bit.do/eM4kQ>
8. ERSE (2018) Tarifas e Preços de Gás Natural para o Ano Gás 2018-2019, junho, Lisboa.  
<http://bit.do/eM4kT>
9. ERSE (2019) Caracterização da Procura de Energia Elétrica em 2019, dezembro, Lisboa.  
<http://bit.do/eM4k2>
10. Fankhauser, S.; Tepic, S. (2007) Can Poor Consumers Pay for Energy and Water? An Affordability Analysis for Transition Countries. *Energy Policy*, 35(2), 1038–1049.  
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.02.003>
11. Fankhauser, S.; Rodionova, Y.; Falchetti, E. (2008) Utility Payments in Ukraine: Affordability, Subsidies and Arrears. *Energy Policy*, 36 (11), 4168–4177.  
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.06.031>
12. Gouveia, J. P.; Seixas, J.; Palma, P.; Simões, S.G. (2018) LIGAR – Eficiência Energética para Todos! Mapeamento da Pobreza Energética em Portugal, Relatório final, junho, Lisboa.  
<http://bit.do/eM4k8>
13. Herrero, S.; Bouzarovski, S. (2017) The Energy Divide: Integrating Energy Transitions, Regional Inequalities and Poverty Trends in the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 24(1), 69-86. DOI: [10.1177/0969776415596449](https://doi.org/10.1177/0969776415596449)
14. Hills, J. (2012) Getting the Measure of Fuel Poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, march, ISSN 1465-3001. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASereport72.pdf>
15. Instituto Nacional de Estatística – INE (2018) Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, Lisboa, novembro 2018.
16. Instituto Nacional de Estatística e Direção-Geral de Energia e Geologia (2011) Inquérito ao Consumo de Energia no Sector Doméstico 2010, Lisboa, ISSN 2182-0139.

17. Martins, R.; Quintal, C.; Antunes, M. (2019) Making Ends Meet: Actual *versus* Potential Joint Affordability of Utility Services. *Utilities Policy*, 56, 120-126.  
<https://doi.org/10.1016/j.iup.2018.12.002>
18. Martins, R.; Quintal, C.; Cruz, L.; Barata, E. (2016) Water affordability Issues in Developed Countries – the Relevance of Micro Approaches. *Utilities Policy*, 43, 117–123.  
<https://doi.org/10.1016/J.JUP.2016.04.012>
19. Maxim, A.; Mihai, C.; Apostoaie, C.; Maxim, A. (2017) Energy Poverty in Southern and Eastern Europe: Peculiar Regional Issues, *European Journal of Sustainable Development*, 6 (1), 247-260.  
DOI: [10.14207/ejsd.2017.v6n1p247](https://doi.org/10.14207/ejsd.2017.v6n1p247)
20. Maxim, A.; Mihai, C.; Apostoaie, C.; Popescu, C.; Istrate, C.; Bostan, I. (2016) Implications and Measurement of Energy Poverty across the European Union, *Sustainability*, 8, 483.  
<https://doi.org/10.3390/su8050483>
21. Miniaci, R.; Scarpa, C.; Valbonesi, P. (2014) Fuel Poverty and Energy Benefits: The Italian Case, *in* The Economics and Political Economy of Energy Subsidies. (Ed) Jon Strand. CESifo Seminar Series.
22. Moura e Sá, P.; Martins, R. (2015) Percepções dos Consumidores Domésticos Acerca das Faturas de Água, *Notas Económicas*, nº42, 29-47, dezembro. [http://dx.doi.org/10.14195/2183-203X\\_42\\_2](http://dx.doi.org/10.14195/2183-203X_42_2)
23. OECD (2013) OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>
24. Pye, S.; Dobbins, A.; Baffert, C.; Brajković, J.; Grgurev, I.; Miglio, R.; Deane, P. (2015), Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU: Analysis of Policies and Measures, INSIGHT-E Programme, Policy Report, may 2015, European Commission.  
<http://bit.do/eM4mq>
25. Rademaekers, K.; Yearwood, J.; Ferreira, A. (2016) Selecting Indicators to Measure Energy Poverty, Final Report Under the Pilot Project “Energy Poverty – Assessment of the Impact of the Crisis and Review of Existing and Possible New Measures in the Member States”, Trinomics, may, the Netherlands. <http://bit.do/eM4mk>
26. Romero, J.; Linares, P.; López, X. (2018) The Policy Implications of Energy Poverty Indicators, *Energy Policy*, 115, 98-108. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.12.054>
27. Sumner, P.; Pridmore, A.; Duff, A. (2015) Understanding Affordability Pressures in Essential Services. Report, 20 January 2015, UKRN. <http://bit.do/eM4mr>
28. Thomson, H.; Bouzarovski, S.; Snell, C. (2017) Rethinking the Measurement of Energy Poverty in Europe: A Critical Analysis of Indicators and Data. *Indoor and Built Environment*, 26 (7), 879-901.  
<https://doi.org/10.1177/1420326X17699260>
29. Winkler, H.; Simões, A. F.; Rovere, E. L. la; Alam, M.; Rahman, A.; Mwakasonda, S. (2011) Access and Affordability of Electricity in Developing Countries. *World Development*, 39(6), 1037–1050.  
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.02.021>





