RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

R 202/XXIII/2022

2023.01.04

Resolução do Conselho de Ministros

O compromisso de Portugal com a neutralidade das suas emissões até ao final de 2050, determinou que o país traçasse, e colocasse em prática, uma trajetória de descarbonização profunda da economia nacional. Para concretizar este objetivo, foi aprovado o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho, cuja concretização das políticas e das medidas necessárias para alcançar as metas estabelecidas para a próxima década estão vertidos no Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho.

O PNEC 2030 assume-se como o principal instrumento de política energética e climática nacional até 2030 e a sua concretização permite a Portugal assumir o compromisso da transição energética enquanto alavanca de competitividade, com o objetivo de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa, traçando uma estratégia e um conjunto de objetivos que ajudam a consolidar uma trajetória rumo a um futuro neutro em carbono e que possibilite consolidar uma economia nacional competitiva, resiliente e, cada vez mais, de baixo carbono.

Entre os objetivos estratégicos definidos para o horizonte 2030 no âmbito do PNEC 2030, encontra-se o objetivo de garantir uma transição justa, democrática e coesa, reforçando o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criando condições equitativas para todos, combatendo a pobreza energética, criando instrumentos para a proteção dos cidadãos vulneráveis e promovendo o envolvimento ativo dos cidadãos e a valorização territorial.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

A definição deste objetivo materializa-se, entre outros, na promoção de uma estratégia de longo prazo para o combate à pobreza energética com vista a melhorar o conhecimento sobre esta problemática, procurando a melhor resposta ao problema e que crie uma mudança estrutural para mitigar o mesmo.

É entendimento do Governo que a transição energética deve ser inclusiva e não pode acentuar a pobreza energética, pelo que estas situações devem ser identificadas e obviadas.

A nível europeu, o combate à pobreza energética já está identificado como uma prioridade política, razão pela qual a Comissão Europeia, no âmbito do Pacote «Energia Limpa para todos os Europeus», deu destaque a este tema, incluindo nas várias iniciativas legislativas referências à necessidade de os Estados-Membros adotarem medidas neste sentido.

Em concreto, o Regulamento (UE) 2018/1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, estabelece que os Estados-Membros devem, nos seus Planos Nacionais de Energia e Clima, «calcular o número de agregados familiares afetados pela pobreza energética».

Posteriormente, a Diretiva 2019/944, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade, determinou que os Estados-Membros devem assegurar a proteção dos consumidores domésticos vulneráveis e em situação de carência energética, mediante a adoção de medidas adequadas, e, nesse contexto, cada Estado-Membro deve definir o conceito de consumidores vulneráveis.

Mais recentemente, e no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, o combate à pobreza energética surge como uma prioridade, identificando-se a necessidade de «combater o risco de pobreza energética enfrentado por agregados familiares que não dispõem de meios para usufruir de serviços energéticos essenciais, a fim de garantir um nível de vida adequado».

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Em Portugal, já estão adotadas algumas medidas que visam combater a pobreza energética e proteger os consumidores vulneráveis, com destaque para o regime de tarifa social de fornecimento de energia elétrica e de gás natural que é aplicado a consumidores finais economicamente vulneráveis. Em muitos Estados-Membros, a tarifa social de energia é identificada como uma medida adequada para o combate à pobreza energética e constitui atualmente um importante apoio às famílias. No entanto, esta medida por si só, para além de não se configurar como uma solução de longo prazo no combate à pobreza energética, tem de ser complementada com outras medidas, com enfoque na promoção da eficiência energética e na reabilitação dos edifícios, pelo que importa dispor de uma estratégia de longo prazo que permita uma atuação mais abrangente e com um foco em outras áreas complementares.

A presente Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2022-2050, cujo principal objetivo é o combate à pobreza energética, proteger os consumidores vulneráveis e integrá-los de forma ativa na transição energética e climática, que se quer justa, democrática e coesa, assenta em quatro princípios orientadores: *(i)* aumentar o desempenho energético e ambiental das habitações; *(ii)* reforçar as condições de acesso a serviços energéticos essenciais; *(iii)* reduzir os encargos com o consumo de energia, atual e particularmente encarecidos por força das limitações aos consumos decorrentes do conflito armado na Ucrânia, sem descurar o processo de recuperação da crise pandémica; e *(iv)* robustecer o conhecimento e o acesso à informação.

A proteção dos consumidores, em particular dos mais vulneráveis, assume particular relevância no atual cenário do conflito armado na Ucrânia e das respetivas implicações no âmbito do sistema energético europeu. Neste contexto, a Comissão emitiu, a 18 de maio de 2022, uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, por via da qual apresentou o Plano REPowerEU que tem como principais prioridades, entre outras, a poupança energética. Entre as medidas de apoio a adotar pelos Estados-Membros, são referidas

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

medidas que visem atenuar os impactos sociais e distributivos, centrando-se, por exemplo, nos agregados familiares vulneráveis que têm dificuldades em pagar as faturas de energia.

A presente Estratégia integra-se numa estratégia mais abrangente de combate à pobreza e às alterações climáticas, de recuperação económica do país, de mitigação das desigualdades sociais e de melhoria generalizada das condições de vida dos portugueses, nomeadamente a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro.

Foi promovida a audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da Associação Nacional de Freguesias, do Conselho Nacional do Consumo, da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos e da Associação das Agências de Energia e Ambiente.

Foi promovida uma nova consulta pública da presente Resolução do Conselho de Ministros entre […] e […] de 2023.

Assim:

Nos termos da alínea *g)* do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 - Aprovar a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2022-2050 (Estratégia), que consta do anexo à presente resolução e da qual faz parte integrante.

2 - Reforçar a importância do cumprimento dos seguintes objetivos indicativos da Estratégia para os horizontes das décadas de 2030, 2040 e 2050, e face aos referenciais identificados:

a) População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida: 10 % em 2030, 5 % em 2040 e < 1 % em 2050 (em relação a 2020);

b) População em agregados familiares cuja despesa com energia representa + 10 % do total de rendimentos: 700 000 em 2030, 250 000 em 2040 e 0 em 2050 (em relação a 2019);

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

c) População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos: 20 % em 2030, 10 % em 2040 e < 5 % em 2050 (em relação a 2019);

d) População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão: 20 % em 2030, 10 % em 2040 e < 5 % em 2050 (em relação a 2012);

3 - Criar o Grupo de Coordenação da Estratégia, para o seu acompanhamento, supervisão e coordenação, coordenado pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) com o apoio técnico e operacional da ADENE-Agência para a Energia (ADENE), podendo ainda integrar outros organismos públicos e privados.

4 - Determinar que a composição, a estrutura, as competências e regras de funcionamento do Grupo de Coordenação da Estratégia são fixadas por despacho do membro do Governo responsável pela área da energia.

5 - Determinar que os membros do Grupo de Coordenação da Estratégia não auferem qualquer remuneração ou abono pelo exercício das suas funções.

6 - Determinar a avaliação de progresso da execução da Estratégia, a efetuar pelo Grupo de Coordenação, com periodicidade bianual a contar da respetiva aprovação, e cujo resultado deve ser publicitado nos sítios na Internet da DGEG e da ADENE.

7 - Estabelecer que a Estratégia é revista pelo Governo, sob proposta do Grupo de Coordenação referido no n.º 3, no máximo, com periodicidade quinquenal, a contar da sua aprovação.

8 - Determinar que a presente resolução produz efeitos à data da sua aprovação.

Presidência do Conselho de Ministros,

O Primeiro-Ministro

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

ANEXO

(a que se refere o n.º 1)

Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2022-2050

0. SUMÁRIO EXECUTIVO

Portugal tem vindo a percorrer um caminho de melhoria generalizada dos rendimentos das famílias portuguesas, contribuindo para reduzir de forma significativa a população em situação de pobreza ou exclusão social e para mitigar as desigualdades. No entanto, a pandemia da doença COVID-19 veio degradar os indicadores sociais e agravar as condições de muitos portugueses, impondo-se uma resposta sistémica e estrutural, sendo por isso necessário convocar o país para uma resposta eficaz a este desafio.

A proteção dos consumidores, em particular dos mais vulneráveis, assume particular relevância no atual cenário do conflito armado na Ucrânia e das respetivas implicações no âmbito do sistema energético europeu. Neste contexto, a Comissão emitiu, a 18 de maio de 2022, uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, por via da qual apresentou o Plano REPowerEU, em cujo âmbito se inclui a poupança energética como uma das suas principais prioridades. Entre as medidas de apoio a adotar pelos Estados-Membros, são referidas medidas que visem atenuar os impactos sociais e distributivos, centrando-se, por exemplo, nos agregados familiares vulneráveis que têm dificuldades em pagar as faturas de energia.

Por outro lado, as alterações climáticas e os seus impactos, especialmente visíveis e gravosos nos últimos anos convocam o país para uma resposta coletiva inequívoca. Para responder a este desafio, Portugal assumiu o compromisso de atingir a neutralidade carbónica até 2050, posicionando o país entre os que assumem a liderança no combate às alterações climáticas, no âmbito do Acordo de Paris.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Para dar cumprimento aos objetivos da descarbonização e da transição energética, social e económica, procedeu-se à elaboração e aprovação, em articulação com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho, do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho, que estabelece as metas e objetivos, e concretiza as políticas e medidas para o horizonte de 2030, em concreto, para a redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE) (-45 % a -55 %, face a 2005), reforço da eficiência energética (35 % de redução do consumo de energia primária) e aumento da incorporação de energias renováveis (47 % de renováveis no consumo final bruto de energia).

No âmbito da estratégia nacional para o combate às alterações climáticas, assume-se de forma inequívoca que esta mudança de paradigma não pode acentuar a pobreza energética, e que estas situações devem ser identificadas e obviadas através de medidas concretas dirigidas sobretudo à reabilitação dos edifícios, à promoção da eficiência energética e à redução da dependência de combustíveis fósseis, no qual a aposta na produção descentralizada de eletricidade baseada em comunidades de energia renovável (CER) e a valorização de sistemas coletivos podem ter um papel muito relevante na atenuação dos custos com a energia.

É reconhecido que a pobreza energética afeta atualmente um número significativo de famílias em Portugal, o que representa um problema, com mais ou menos visibilidade nacional e local. O fenómeno é relevante a nível nacional e tem implicações sociais, económicas, ambientais e de saúde, pelo que importa desenhar e adotar ações que permitam enfrentar esta problemática.

A pobreza energética é considerada uma forma distinta de pobreza que está associada a uma série de consequências adversas em relação à saúde e ao bem-estar dos indivíduos, como problemas respiratórios, cardíacos e de saúde mental, devido à falta de condições habitacionais e de rendimento, como por exemplo não conseguir manter uma temperatura adequada em casa, e ao stress resultante da incerteza de conseguir suportar os custos de bens

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

essenciais. No entanto, quanto mais severo for o caso de pobreza energética maiores as consequências.

O combate à pobreza energética enquadra-se numa estratégia mais ampla de combate à pobreza, refletida na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro.

O Governo entende como prioridade defender e promover a coesão e justiça social e, acima de tudo, uma vontade real de criar condições para que ocorra uma verdadeira mudança no contexto social e económico das famílias em Portugal. Só através de uma ação mais abrangente nos vários domínios – social e económico – será possível concretizar o pleno objetivo de combater a pobreza energética, a qual, em boa parte, dependerá do sucesso das políticas sociais e económicas que permitam dar melhores condições às famílias portuguesas.

Tendo em vista uma ação mais eficaz no combate à pobreza energética, é necessário conhecer com maior detalhe a realidade nacional de forma a direcionar as medidas mais eficazmente. Para o efeito, pretende-se que a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2022-2050, doravante Estratégia, permita obter um diagnóstico e uma caracterização da problemática da pobreza energética, desenvolver indicadores de acompanhamento, estratégias de monitorização, estabelecer objetivos de redução da pobreza energética a médio e longo prazo à escala nacional, regional e local, e propor medidas de ação orientadoras para alcançar estes objetivos, bem como formas de financiamento que permitam mitigar esta problemática nos próximos anos.

Reconhecendo a importância da reabilitação energética dos edifícios, Portugal, no âmbito da Estratégia de Longo Prazo de Renovação de Edifícios, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, comprometeu-se a obter um parque de edifícios descarbonizado e de elevada eficiência energética, mediante a transformação dos edifícios existentes em edifícios com necessidades quase nulas de energia (*Nearly Zero Energy Building – NZEB*), contribuindo ativamente para o combate à pobreza energética.

Esta é, aliás, uma das principais áreas de atuação do Plano de Recuperação e Resiliência

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

(PRR), através do qual Portugal irá destinar ao setor residencial, até 2025, 300 dos 610 milhões de euros alocados à eficiência energética de edifícios, abrangendo todo o tipo de agregados familiares. No ano de 2021, registou-se o lançamento das primeiras iniciativas de apoio no âmbito da eficiência energética de edifícios, algumas já em curso, onde se pretendeu adotar novas abordagens para enfrentar o desafio dos investimentos iniciais associados à renovação energética dos edifícios residenciais, com enfoque nos agregados familiares com baixos rendimentos e em situação de pobreza energética. Igualmente no âmbito do PRR, serão destinadas verbas muito significativas para apoiar o acesso à habitação, com um foco especial na habitação social, onde serão investidos mais de 1 200 milhões de euros e onde as questões da eficiência energética e do aumento dos níveis de conforto das habitações serão tidas em consideração.

Também ao nível do Portugal 2030 – que materializa o Acordo de Parceria assinado no dia 14 de julho de 2022 entre Portugal e a Comissão Europeia, fixando os grandes objetivos estratégicos para aplicação, entre 2021 e 2027, do montante global de cerca de 23 mil milhões de euros, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), do Fundo de Coesão, do Fundo de Transição Justa e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura –, identifica-se como objetivo estratégico o «Portugal mais Verde», que inclui apoios para a disponibilização de mecanismos e soluções para a promoção da eficiência energética, a atribuir ao longo da próxima década. O combate à pobreza energética no âmbito da aplicação do Portugal 2030, refletir-se-á, em especial, em investimentos numa dimensão complementar ao previsto no quadro do PRR.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Face à dimensão da problemática da pobreza energética, importa desenhar instrumentos e colocar em prática medidas que atuem sobre esta dimensão com impacto real na vida dos Portugueses. A definição de objetivos de combate à pobreza energética, quando integrados em estratégias de médio e longo prazo, coerentes, transparentes e estáveis, constituem poderosas ferramentas que permitem mobilizar e coordenar o investimento público e privado em torno de um desígnio comum. Pretende-se, por isso, criar o contexto que promova o encontro de interesses individuais que, de forma agregada, possam beneficiar de um plano estratégico que viabilize, de forma eficiente, o combate à pobreza energética.

Assim, será possível assegurar o cumprimento do objetivo principal de combater a pobreza energética, de forma progressiva e sustentada, mediante o aumento dos índices de conforto e de desempenho das habitações, conduzindo a uma redução das despesas decorrentes dos consumos energéticos e a uma melhoria da qualidade de vida, saúde e bem-estar dos respetivos ocupantes.

A presente Estratégia constitui um primeiro passo, por parte do Governo, na definição de um quadro estratégico para o combate à pobreza energética no longo prazo, integrado numa estratégia mais abrangente de combate à pobreza e às alterações climáticas, de recuperação económica do país, de mitigação das desigualdades sociais e de melhoria generalizada das condições de vida dos portugueses, de que é especial referencial a Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, que aprova a Estratégia Portugal 2030.

OBJETIVOS NACIONAIS DE CURTO-PRAZO DA ESTRATÉGIA

- Atribuir, pelo menos, 300 milhões de euros de fundos europeus até 2025 para a concretização da reabilitação e de ações de eficiência energética nos edifícios residenciais;
- Atribuir, até 2025, 100 000 «vales eficiência» no valor de 1.600 €[1] entre as famílias em situação de pobreza energética, para que possam adotar soluções que promovam o melhor

[1] 1.300 € (mil e trezentos euros), acrescidos de IVA à taxa legal em vigor.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

desempenho energético das suas habitações;

- Adotar e disponibilizar um sistema de monitorização da pobreza energética em Portugal, através da recolha, tratamento e disponibilização de informação para promover o desenvolvimento de estruturas locais para o apoio e acompanhamento das famílias em situação de pobreza energética;
- Estimular o desenvolvimento de projetos de autoconsumo e CER que integrem famílias em situação de pobreza energética, através de estímulos e incentivos aos promotores.

1. ENQUADRAMENTO

1.1. ENQUADRAMENTO NAS POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA

O Pacote Energia Limpa para todos os Europeus[2], juntamente com o Pacote Energia Clima 2030, tem como objetivo, entre outros, promover a transição energética na década 2021-2030, tendo em vista o cumprimento do Acordo de Paris e, simultaneamente, salvaguardar o crescimento económico e a criação de emprego, numa lógica de transição justa.

Neste sentido, a União Europeia (UE) comprometeu-se com uma redução das emissões de CO_2 em pelo menos 40 % até 2030, estando em discussão um aumento da ambição que poderá traduzir-se numa meta de 55 %-60 %, enquanto moderniza a economia e garante crescimento e emprego para todos os cidadãos europeus. As propostas apresentadas no âmbito do Pacote Energia Limpa para todos os Europeus tiveram como objetivos principais: (i) dar prioridade à eficiência energética; (ii) alcançar a liderança mundial em energia de fontes renováveis; (iii) estabelecer condições equitativas para os consumidores; e (iv) abranger a eficiência energética, as energias renováveis, a configuração do mercado da eletricidade, a segurança do abastecimento e as normas de governação da União da Energia e da Ação Climática.

Nos últimos anos, a consciência sobre a problemática da pobreza energética aumentou significativamente na Europa, razão pela qual foi identificada como uma prioridade política

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_16_4009

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

por várias instituições da UE, tendo a Comissão Europeia, no âmbito do Pacote Energia Limpa para todos os Europeus, dado prioridade a este tema e incluído nas várias iniciativas legislativas referências à necessidade de os Estados-Membros adotarem medidas de combate à pobreza energética.

O Regulamento (UE) 2018/1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática (Regulamento (UE) 2018/1999), estabelece, na alínea *d)* do n.º 3 do artigo 3.º, que os Estados-Membros nos seus Planos Nacionais de Energia e Clima devem «calcular o número de agregados familiares afetados pela pobreza energética, tendo em consideração os serviços de energia doméstica necessários para garantir o nível básico de vida no contexto nacional relevante, a política social existente e outras políticas pertinentes, bem como as orientações indicativas da Comissão sobre os indicadores relevantes para a pobreza energética».

A Diretiva (UE) 2018/844, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios e a Diretiva 2012/27/UE sobre a eficiência energética, determina que, na estratégia de longo prazo do parque nacional de edifícios residenciais e não residenciais, tanto públicos como privados, para o converter num parque imobiliário descarbonizado e de elevada eficiência energética, o Estado-Membro deve englobar uma panorâmica das políticas e ações que visam os segmentos com pior desempenho do parque imobiliário nacional, os dilemas da fragmentação dos incentivos e as deficiências do mercado, e um esboço das ações nacionais relevantes que contribuam para reduzir a precariedade energética.

A Diretiva (UE) 2019/944, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade (Diretiva (UE) 2019/944), refere que os Estados-Membros devem assegurar a proteção dos consumidores[3] domésticos vulneráveis e em situação de carência energética, mediante a adoção de medidas adequadas.

[3] Clientes vulneráveis, de acordo com a Diretiva (UE) 2019/944, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Nesse contexto, cada Estado-Membro deve definir o conceito de consumidores vulneráveis, que poderá referir-se à carência energética e/ou à proibição do corte da ligação desses consumidores em momentos críticos e que pode incluir os níveis de rendimento, a percentagem do rendimento disponível que é gasta com as despesas de energia, a eficiência energética das habitações, a dependência crítica de equipamento elétrico por razões de saúde, a idade ou outros critérios. Refere ainda que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas, como a previsão de benefícios a nível dos seus sistemas de segurança social para garantir o necessário fornecimento aos consumidores vulneráveis ou o apoio à melhoria da eficiência energética, a fim de lutar contra a carência energética sempre que esta seja identificada, inclusive no contexto mais vasto das situações de carência em geral.

Mais recentemente, e no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, apresentado no final de 2019 pela Comissão Europeia, enquanto roteiro para tornar a economia da UE sustentável, transformando os desafios climáticos e ambientais em oportunidades em todos os domínios de intervenção política e proporcionando uma transição justa e inclusiva para todos, o combate à pobreza energética surge como uma prioridade, identificando-se a necessidade de «combater o risco de pobreza energética enfrentado por agregados familiares que não dispõem de meios para usufruir de serviços energéticos essenciais, a fim de garantir um nível de vida adequado».

Mais recentemente, a Recomendação (UE) 2020/1563, da Comissão, de 14 de outubro de 2020, sobre a pobreza energética, a Comissão Europeia recomenda aos Estados-Membros que:

1. Apliquem uma abordagem sistemática da liberalização dos mercados de energia, para repartir os benefícios entre todos os segmentos da sociedade, em particular os mais necessitados;
2. Tenham especialmente em conta o documento de trabalho anexo dos serviços da

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Comissão[4], que fornece diretrizes sobre os indicadores de pobreza energética, bem como sobre a definição do que constitui um número significativo de agregados familiares em situação de pobreza energética, devendo os Estados-Membros recorrer às diretrizes da Comissão para aplicar e atualizar os seus planos nacionais de energia e clima, em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento (UE) 2018/1999;

3. Utilizem os indicadores descritos no anexo, nas suas avaliações da pobreza energética;
4. Produzam soluções integradas no âmbito da política energética e social, em consonância com o considerando 60 da Diretiva (UE) 2019/944, devendo, para tal, definir medidas de política social e melhoria de eficiência energética que se reforcem mutuamente, em especial no setor da habitação;
5. Avaliem os efeitos distributivos da transição energética, em particular as medidas de eficiência energética no contexto nacional, definindo e aplicando políticas que abordem as preocupações afins;
6. Prestem a devida atenção aos obstáculos ao investimento em habitações energeticamente eficientes e ao perfil das habitações com maiores necessidades de renovação, em sintonia com as estratégias nacionais de renovação a longo prazo;
7. Promovam todas as políticas possíveis para combater a pobreza energética por meio de processos concretos e responsáveis de participação pública e com amplo envolvimento das partes interessadas;
8. Definam medidas de combate à pobreza energética que assentem numa estreita cooperação entre todos os níveis de administração, permitindo, em especial, uma estreita cooperação entre as autoridades regionais e locais, por um lado, e organizações da sociedade civil e entidades do setor privado, por outro;
9. Tirem o máximo partido do potencial de mobilização de fundos e programas da UE, nomeadamente a política de coesão, para combater a pobreza energética, analisando

[4] SWD (2020) 960 final, de 14 de outubro

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

os efeitos distributivos dos projetos de transição energética e dando prioridade a medidas destinadas a grupos vulneráveis para garantir o acesso aos regimes de apoio;

10. Atribuam ajudas públicas, especialmente subvenções, visando os agregados familiares de baixos rendimentos nas categorias de beneficiários com recursos próprios muito reduzidos e acesso limitado a empréstimos comerciais;

11. Explorem o papel das Empresas de Serviços Energéticos e dos Contratos de Desempenho Energético na oferta de soluções de financiamento para a renovação de habitações de famílias energeticamente carentes, de forma que estas possam superar os elevados custos iniciais.

Entre as iniciativas europeias de maior relevância nesta matéria, destaca-se o Observatório Europeu para a Pobreza Energética (*EU Energy Poverty Observatory*[5]) lançado em 2018 pela Comissão Europeia. O Observatório tem como objetivo ajudar os Estados-Membros a combater a pobreza energética, por via da definição de estudos e recomendações abrangentes sobre as medidas (atuais e futuras) para combater a pobreza energética na UE, contribuindo igualmente para medir, monitorizar e partilhar informação e as melhores práticas sobre a situação atual da pobreza energética no contexto europeu. De realçar que a próxima fase do Observatório Europeu para a Pobreza Energética já está em curso, desde janeiro de 2021 e decorrerá até final de 2024, e terá como designação *Energy Poverty Advisory Hub*[6] *(EPAH)*, onde Portugal, em particular o CENSE FCT-NOVA, terá um papel muito ativo ao nível da coordenação, e terá como objetivo principal prestar assistência técnica aos municípios para implementação de soluções sustentáveis com vista a mitigar a pobreza energética.

1.2. ENQUADRAMENTO NACIONAL

Portugal comprometeu-se, em 2016, a assegurar a neutralidade das suas emissões de GEE

[5] https://www.energypoverty.eu/
[6] https://www.energypoverty.eu/about/about-observatory

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

até ao final de 2050, traçando uma visão clara relativamente à descarbonização profunda da economia nacional, enquanto contributo para o Acordo de Paris e em consonância com os esforços em curso a nível internacional. Para concretizar este objetivo, foi aprovado o RNC 2050, que constituiu a estratégia de desenvolvimento a longo prazo com baixas emissões de GEE submetida à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas a 20 de setembro de 2019, o qual identifica os principais vetores de descarbonização, e linhas de atuação a prosseguir rumo a uma sociedade neutra em carbono em 2050.

Entre os principais vetores de descarbonização e linhas de atuação para uma sociedade neutra em carbono estabelecidos no âmbito do RNC 2050, encontra-se a promoção da descarbonização no setor residencial, privilegiando a reabilitação urbana e o aumento da eficiência energética nos edifícios, fomentando uma progressiva eletrificação do setor e o uso de equipamentos mais eficientes, e combatendo a pobreza energética, assim como a promoção de uma transição justa e coesa, que valorize o território, crie riqueza, promova o emprego e contribua para elevar os padrões de qualidade de vida em Portugal.

Com o objetivo de concretizar as políticas e as medidas necessárias para alcançar as metas estabelecidas para a próxima década, e em alinhamento com o RNC 2050, Portugal submeteu à Comissão Europeia, no final de 2020, a versão final do PNEC 2030. O PNEC 2030 assume-se como o principal instrumento de política energética e climática nacional até 2030 e a sua concretização permite a Portugal assumir o compromisso da transição energética enquanto alavanca de competitividade, com o objetivo de reduzir as suas emissões de GEE, traçando uma estratégia e um conjunto de objetivos que ajudam a consolidar uma trajetória rumo a um futuro neutro em carbono e que possibilite consolidar uma economia nacional competitiva, resiliente e cada vez mais de baixo carbono. Neste âmbito, foram apresentadas metas para a década 2021-2030, nomeadamente a de redução das emissões de GEE (-45 % a -55 % em 2030 face a 2005), incorporação de fontes renováveis no consumo final de energia (47 % em 2030), redução da dependência energética do exterior (65 % em 2030) e redução do consumo de energia primária (35 % em 2030).

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

É assumido que a transição energética não pode acentuar a pobreza energética, e que estas situações devem ser identificadas e obviadas através de medidas dirigidas sobretudo para a reabilitação urbana, para a promoção da eficiência energética nos edifícios, focada sobretudo em medidas de isolamento térmico, e da redução da dependência de combustíveis fósseis, no qual a aposta na produção descentralizada de eletricidade baseada em CER e a valorização de sistemas coletivos podem ter um papel muito relevante na atenuação dos custos com a energia.

Com o propósito de materializar a visão estratégica de Portugal e garantir o cumprimento das metas e dos objetivos definidos para o horizonte 2030, foram definidos oito objetivos nacionais, entre os quais se destaca o objetivo «garantir uma transição justa, democrática e coesa - Reforçar o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criar condições equitativas para todos, combater a pobreza energética, criar instrumentos para a proteção dos cidadãos vulneráveis e promover o envolvimento ativo dos cidadãos e a valorização territorial».

Com vista à concretização deste objetivo, o PNEC 2030 estabelece como linha de atuação «Combater a pobreza energética e aperfeiçoar os instrumentos de proteção a clientes vulneráveis», a qual define um conjunto de medidas de ação, e às quais a presente Estratégia pretende dar resposta.

Tabela 1 – Medidas de ação previstas no PNEC 2030 para o combate à pobreza energética (Fonte: PNEC 2030)

MEDIDA DE AÇÃO	OBJETIVO
8.2.1. Promover uma estratégia de longo prazo para o	Aprovar uma Estratégia de longo prazo para o combate à pobreza energética que melhore o conhecimento sobre esta problemática, procurando a melhor resposta ao problema e que crie uma mudança

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

combate à pobreza energética	estrutural para mitigar o mesmo. Esta estratégia, que será elaborada em conjunto com as entidades relevantes, contará, entre outros, com representantes de entidades da Administração Central e Local, associações de consumidores, representantes do setor da energia e academia. Terá como objetivo obter um diagnóstico e uma caracterização do problema, desenvolver indicadores de acompanhamento, estratégias de monitorização, estabelecer objetivos de redução da pobreza energética a médio e longo prazo, à escala nacional, regional e local, e propor medidas específicas para alcançar estes objetivos, bem como formas de financiamento. O acompanhamento da implementação desta estratégia será feito através de um grupo de trabalho multidisciplinar criado para o efeito. [Data prevista: 2020-2021]
8.2.2. Estabelecer um sistema nacional de avaliação e monitorização da pobreza energética, incluindo o número de agregados familiares em pobreza energética	O reconhecimento dos fatores que potenciam o surgimento de situações de pobreza energética apresenta-se essencial para a compreensão das causas que desencadearam ou influenciam, estrutural ou conjunturalmente, a pobreza energética. Associada ao reconhecimento destes fatores, encontra-se a necessidade de adoção de métodos claros para a medição da pobreza energética, que ofereçam uma ferramenta de ponto de partida para a implementação de uma estratégia concertada e bem-sucedida para a proteção de consumidores vulneráveis. De forma a assegurar um acompanhamento efetivo do progresso das ações de combate à pobreza energética e em particular dos cidadãos nesta situação, importa conhecer o número de agregados em pobreza energética, bem como quais as suas principais

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	características (composição, níveis de rendimento, etc.) e a sua concentração geográfica por forma a estabelecer um sistema nacional de avaliação e de monitorização da pobreza energética que seja eficaz e robusto. [Data prevista: 2020-2021]
8.2.3. Prosseguir com os mecanismos de proteção de consumidores vulneráveis e estudar a introdução de novos mecanismos	Prosseguir com a implementação de mecanismos que permitam a redução dos encargos energéticos dos consumidores domésticos, contribuindo para que o preço da energia não seja fator de exclusão no acesso a estes serviços, independentemente da situação económica, social ou geográfica dos consumidores, e servindo ao mesmo tempo o propósito de assegurar o acesso universal a serviços de qualidade a preços acessíveis. De entre estes mecanismos, destaque para a Tarifa Social de Energia (TSE) que tem tido um impacto muito substancial na promoção da acessibilidade económica. Acrescem também medidas de proteção ao consumidor, nomeadamente ao consumidor vulnerável ou ao consumidor com problemas de saúde graves, que consistem na impossibilidade de desconexão por parte por parte dos comercializadores em caso de atraso no pagamento de faturas, são importantes na proteção de clientes vulneráveis em Portugal dado os níveis de pobreza energética atuais a par da ocorrência de fenómenos climatéricos cada vez mais extremos. Serão igualmente promovidas formas de apoio à participação dos consumidores vulneráveis em comunidades de energia e no autoconsumo coletivo. [Data prevista: 2019-2030]
8.2.4. Desenvolver	Promover programas, ações e mecanismos de apoio de carácter mais

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

programas de promoção e de apoio à eficiência energética e integração de energias renováveis para mitigação da pobreza energética	estrutural de combate a situações de pobreza energética, como sejam os incentivos a alterações nos padrões de consumo, intervenções direcionadas para a realização de investimentos em eficiência energética, reabilitação de edifícios e programas que visem a integração de energias renováveis. Estes mecanismos de apoio serão desenvolvidos juntamente com os municípios de forma a adequar melhor face à realidade e promover mais proximidade com os consumidores em situação de pobreza energética. [Data prevista: 2020-2030]
8.2.5. Promover e apoiar estratégias locais de combate à pobreza energética	Devem ser apoiadas e incentivadas as estratégias locais de energia que visem o combate à pobreza energética numa lógica de proximidade e maior alcance das políticas de mitigação desta problemática. [Data prevista: 2020-2030]
8.2.6. Disseminar informação para mitigar a pobreza energética	No campo das medidas complementares estão as medidas estruturais orientadas para a promoção da consciencialização e o acesso à informação relevante de apoio à tomada de decisão. A disseminação de informação relevante permite aumentar os conhecimentos dos consumidores relativamente aos seus direitos/deveres e oferecer toda a informação disponível sobre tarifas energéticas e apoios sociais disponíveis no mercado. Nesse sentido reveste-se de especial importância a disponibilização de informação e ferramentas para comparação de preços entre diferentes operadoras e a existência de campanhas para divulgação de informação relevante acerca do mercado energético. Apesar de ser uma forma de intervenção indireta, o conhecimento pleno dos mercados energéticos e de todas as ferramentas de apoio disponíveis, por parte do consumidor, tem um papel fundamental

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	na mudança dos padrões de consumo e pode ser uma medida na minimização da pobreza energética. [Data prevista: 2020-2030]

Mais recentemente, o Governo aprovou a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, que tem como principal objetivo obter um parque de edifícios descarbonizado e de elevada eficiência energética, mediante a transformação dos edifícios existentes em edifícios com NZEB, pretendendo dar resposta à necessidade identificada no PNEC 2030 de «desenvolver e implementar uma estratégia de longo prazo que permita promover a renovação de edifícios, contribuindo para um aumento da eficiência energética do parque edificado e alterando assim o paradigma das últimas décadas, centrado unicamente na construção nova, e assim contribuir para um aumento da qualidade do parque nacional de edifícios existentes, cada vez mais necessitado de uma intervenção urgente que aumente os níveis de conforto das populações e gere ganhos em termos de eficiência energética».

A ELPRE analisa as necessidades energéticas e o conforto térmico do parque de edifícios em Portugal, assim como o seu potencial impacto em termos de co-benefícios e impacto económico. Entre os eixos de atuação da ELPRE, constam ações para o combate à pobreza energética, mediante a redução dos encargos com a energia e restantes consumos e a prestação do devido apoio aos agregados familiares mais vulneráveis na renovação energética das respetivas habitações por via, entre outras medidas, da disponibilização de mecanismos de financiamento e benefícios fiscais para o efeito.

Em paralelo a estes exercícios, focados em matéria de energia, decorrem trabalhos complementares em diversas áreas de ação governativas absolutamente essenciais para combater a pobreza energética e que apresentam fortes sinergias com a presente Estratégia dada a complementaridade dos seus objetivos, tais como:

- Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e que reflete, no

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

seu essencial, o trabalho realizado pela comissão de coordenação de preparação, criada pelo Despacho n.º 10277/2020, de 17 de outubro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 208, de 26 de outubro, com vista à integração de medidas concretas, cruzando diferentes instrumentos e dimensões de política pública, integrando transversalmente todos os públicos, da infância à velhice, incluindo os mais vulneráveis, e criando, em particular, um quadro de monitorização único da evolução dos indicadores, determinando, igualmente, que a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030 atenda a um conjunto de princípios, entre os quais, o combate à pobreza energética;

- Programa de Arrendamento Acessível (PAA)[7], criado pelo Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, na sua redação atual, e que visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias, contribuindo para responder às necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite aceder no mercado a uma habitação adequada às suas necessidades;

- Parque Público[8] de Habitação a custos acessíveis, com o objetivo de mobilizar imóveis de propriedade pública para fins habitacionais, aumentando o parque habitacional público e, deste modo, contribuindo para a garantia do direito à habitação, um dos pilares do Estado Social, orientado para dar resposta aos agregados de rendimentos intermédios em situação de dificuldade de acesso à habitação;

- Programa 1.º Direito[9], assente numa dinâmica promocional predominantemente dirigida à renovação dos edifícios e ao arrendamento, e que visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para a população que vive em condições habitacionais indignas e que não dispõe de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada.;

[7] https://www.portaldahabitacao.pt/arrendamento-acessivel
[8] Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro
[9] https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/1.%C2%BA-direito

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

- Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível[10], programa que tem como objetivo o financiamento de operações de renovação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos que, após renovação, deverão destinar-se, predominantemente, a fins habitacionais, e cujas frações se destinam a arrendamento em regime de renda condicionada. Pode candidatar-se ao programa (linha de crédito), qualquer pessoa individual ou coletiva, de natureza pública ou privada, desde que comprove a qualidade de proprietário do edifício que pretende reabilitar;
- Instrumento Financeiros de Reabilitação e Revitalização Urbana 2020[11] (IFRRU 2020), que consiste num instrumento financeiro que mobiliza as dotações aprovadas pelos Programas Operacionais Regionais, do Continente e das Regiões Autónomas, e do programa temático Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, do Portugal 2020, com os objetivos de revitalizar as cidades, apoiar a revitalização física do espaço dedicado a comunidades desfavorecidas e apoiar a eficiência energética na habitação. O IFRRU 2020 disponibiliza empréstimos em condições mais favoráveis face às do mercado, para a reabilitação integral de edifícios, destinados à habitação ou a outras atividades, incluindo as soluções integradas de eficiência energética mais adequadas no âmbito dessa reabilitação;

Pese embora não exista ainda uma estratégia concertada e focada na pobreza energética, razão pela qual se procede à elaboração da presente Estratégia, Portugal dispõe, desde 2010, de um regime de tarifa social de fornecimento de energia elétrica e de gás natural que é aplicado a consumidores finais economicamente vulneráveis. Este regime consiste na atribuição de um desconto sobre as tarifas de acesso às redes, traduzindo-se numa redução da fatura mensal de energia (eletricidade e/ou gás natural). A tarifa social de energia é identificada por muitos países como uma medida adequada para o combate à pobreza energética e é atualmente um importante apoio às famílias mais vulneráveis, mas, no entanto, não se configura como uma solução de longo prazo, e sustentável, no combate à pobreza

[10] https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/o-que-e-rpa-ha
[11] https://ifrru.ihru.pt/

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

energética já que não promove a eficiência energética, a sustentabilidade nas habitações e a transição energética no longo prazo, nem adota a metodologia de financiamento mais eficaz, uma vez que é suportada pelos produtores de eletricidade.

Efetivamente, a tarifa social de energia é uma medida que visa garantir o acesso a um serviço essencial (fornecimento de eletricidade e gás natural), em condições de maior estabilidade tarifária, protegendo os consumidores que se encontram em situação de vulnerabilidade económica. A tarifa social de energia permite a redução do custo energético dos consumidores domésticos, contribuindo para que não seja um fator de exclusão no acesso a estes serviços, independentemente da situação económica, social ou geográfica dos consumidores, contribuindo para garantir o acesso universal a serviços de qualidade a preços acessíveis. Existem medidas mais direcionadas 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.

REGIME DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA

A tarifa social de fornecimento de energia elétrica a aplicar a consumidores finais economicamente vulneráveis foi criada pelo Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, recentemente revogado substitutivamente pelo Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, e para o gás natural foi criada pelo Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro, na sua redação atual. Neste âmbito, e de forma a balizar o espetro de atribuição da tarifa social, estabeleceram-se as condições para a sua atribuição, o que, entre outros, pressupunha, inicialmente, que o consumidor, titular de contrato de fornecimento de energia, destinado exclusivamente a uso doméstico em habitação permanente, se encontrasse numa situação de carência socioeconómica, comprovada pelo facto de, à data, se encontrarem num conjunto de situações bem definidas (serem beneficiários do Complemento Solidário para Idosos, do Rendimento Social de Inserção, do Subsídio Social de Desemprego, do 1.º escalão do Abono

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

de Família ou da Pensão Social de Invalidez).

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, procedeu à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, com o objetivo de alargar o espetro de potenciais beneficiários da tarifa social de energia elétrica aos beneficiários dos restantes escalões do Abono de Família e aos beneficiários de Pensão Social de Velhice. Por outro lado, esta alteração introduziu um outro critério para a aferição dos consumidores finais economicamente vulneráveis, relacionado com o rendimento do agregado familiar (rendimento total anual do agregado familiar igual ou inferior a 5.808 €/ano, acrescido de 50 % por cada elemento do agregado familiar até ao máximo de 10, que não tenha qualquer rendimento), assim como se procedeu ao alargamento da potência máxima contratada elegível (de 4,6 kVA para 6,9 kVA). Quanto à tarifa social de gás natural, as condições de elegibilidade mantiveram-se inalteradas.

Tabela 2 – Número de beneficiários por prestação social [Fonte: Segurança Social]

Apoio	Destinatários	Condição	Apoio mensal	Beneficiários
Complemento Solidário para Idosos	+66 anos e 5 meses	Recursos ≤ 9 202,60 €/ano (casal) ou recursos ≤ 5 258,63 €/ano (casado 1 titular e não casado)	€ 438,21[12]	171 768 (2020)
Rendimento Social de Inserção	Todos em situação de pobreza extrema	Soma dos rendimentos mensais ≤ 189,66 €	117,12 €[13]	257 939 (2020)

[12] Mensalmente recebe 1/12 da diferença entre os seus recursos anuais e o valor de referência do complemento (em 2019 é de 5.258,63 €) No máximo, em 2019 recebe 5.258,63 €/ano.
[13] Valor médio processado de prestação de RSI por beneficiário em dezembro de cada ano.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Subsídio Social de Desemprego	Desempregados sem condições para receber o subsídio de desemprego	Rendimento mensal por pessoa do agregado familiar é igual ou inferior a 351,05 € (80% do IAS)	497,99 €[14]	73 558[15] (2020)
1.º escalão do Abono de Família	Agregados familiares com crianças/jovens	Rendimentos do agregado ≤ 3.050,32 €	Varia consoante idade e tipologia de família	n.e.[16]
Pensão Social de Invalidez	Incapacidade permanente para o trabalho	Rendimento mensal < 168,52 € (40 % IAS), de for casal, juntos não podem ganhar mais que 252,79 € (60 % IAS)	211,79 €[17]	178 577 (2020)
Pensão Social de Velhice	+66 anos e 5 meses	Rendimento ≤ 175,52 €/mês (40 % IAS), se for um casal, juntos não podem ganhar mais que 263,29 €/mês (60 % do IAS)	211,79 €	n.e.

Até 2016, o pedido de atribuição da tarifa social era efetuado pelo próprio consumidor junto

[14] Valor médio mensal. Inclui dados do Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsídio Social de Desemprego. Subsequente, Prolongamento de Subsídio Social de Desemprego e Medida Extraordinária de Apoio aos Desempregados de Longa Duração.
[15] Inclui subsídio inicial, subsequente e prolongamento.
[16] Não especificado.
[17] http://www.seg-social.pt/pensao-de-invalidez.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

do comercializador de energia (eletricidade e/ou gás natural), o que, face à franja de consumidores em causa, colocava dificuldades de acesso, muitas vezes relacionado com a falta de informação. Com o objetivo de facilitar o acesso à tarifa social de energia, e com isso alargar o universo de potenciais beneficiários, a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2016, procedeu à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro, tornando automática a atribuição da tarifa social de energia. Com esta alteração, e com efeitos a partir de 1 de julho de 2016, 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, mantendo-se a possibilidade de os consumidores finais requererem um comprovativo da sua condição de elegibilidade e apresentá-lo diretamente ao comercializador.

Mais recentemente, e nos termos do artigo 293.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2020, prevê-se que «O Governo, durante o ano de 2020, procede ao alargamento das condições de acesso à tarifa social da energia elétrica e do gás natural, designadamente integrando no âmbito da elegibilidade todas as situações de desemprego», pelo que se procedeu a uma nova alteração aos Decretos-Leis n.ºs 138-A/2010, de 28 de dezembro, e 101/2011, de 30 de setembro, na sua redação atual. A principal alteração, operada pelo Decreto-Lei n.º 100/2020, de 26 de novembro, incidiu sobre os critérios de elegibilidade, alargando a proteção da situação de desemprego, passando a estar abrangidos não só os beneficiários do Subsídio Social de Desemprego, mas todos os beneficiários de prestações de desemprego.

Aproveitando esta alteração e a maturidade do sistema existente, promoveu-se outra importante mudança ao nível do mecanismo de atribuição da tarifa social, no sentido de desenvolver a capacidade de resposta às necessidades dos consumidores economicamente vulneráveis, mediante a passagem da periodicidade trimestral para mensal dos respetivos procedimentos de identificação e validação automática (Portarias n.ºs 178-B/2016 e 178-C/2016, ambas de 1 de julho, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 45-B/2021, de

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

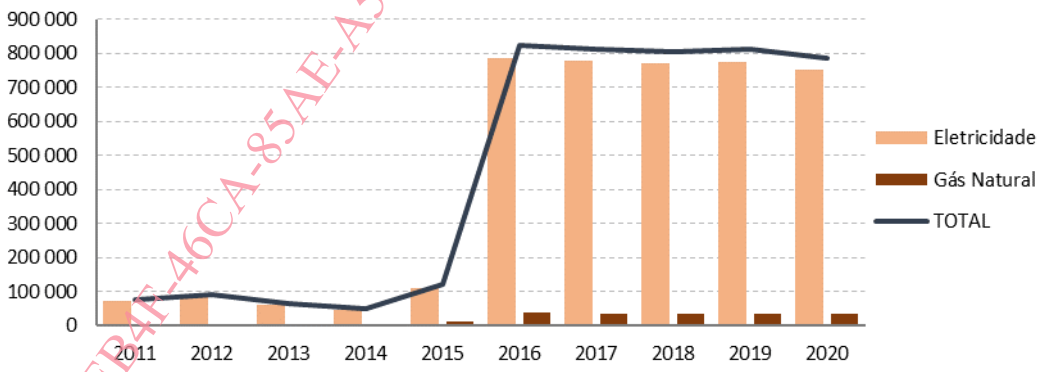
RESERVADO

1 de março, e Portaria n.º 12/2021, de 11 de janeiro, para a energia elétrica e gás natural, respetivamente).

Os dados mais recentes apontam para um total de 787.665 beneficiários de tarifa social de energia em 2020, dos quais 752.956 na energia elétrica e 34.709 no gás natural. Verifica-se que, após a publicação da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, o número de beneficiários total aumentou substancialmente, de cerca de 120 mil, em 2015, para cerca de 800 mil no final de 2016, conforme ilustra a Figura 1.

Comparando com o universo total de consumidores domésticos de energia elétrica e de gás natural, verifica-se que, relativamente a dados de 2020, o total de beneficiários de tarifa social de eletricidade correspondiam a cerca de 14 % do total de consumidores domésticos, e o total de beneficiários de tarifa social de gás natural correspondiam a 2 % do total de consumidores domésticos.

Figura 1 - Evolução do número total de beneficiários de tarifa social de energia em Portugal (ERSE, Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG))



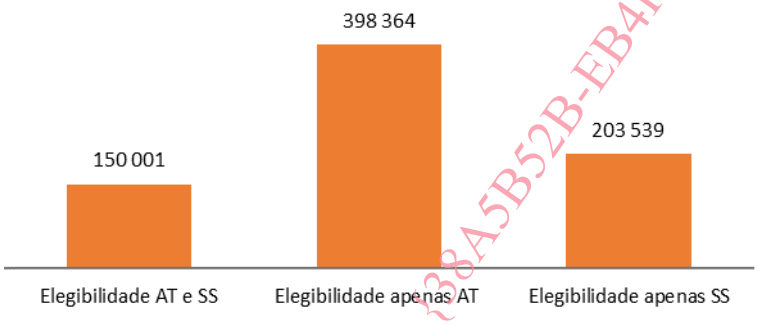
Analisando os números em função do critério de elegibilidade, e apenas para a tarifa social de energia elétrica, verifica-se que mais de metade dos beneficiários (53 %) é-o por cumprimento do critério rendimento (Elegibilidade apenas Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)), enquanto 27 % são-no por cumprimento do critério da carência socioeconómica (Elegibilidade apenas Segurança Social (SS)), e os restantes 20 % são-no pelo

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

cumprimento de ambos os critérios (Elegibilidade AT e SS), conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2 – Número total de beneficiários de tarifa social de eletricidade por critério de elegibilidade em 2020 [Fonte: DGEG]



Em termos de dispersão geográfica, verifica-se que, pese embora seja nos distritos de Lisboa e do Porto onde se verificam o maior número de beneficiários, é nos distritos de Bragança, Vila Real e Guarda onde os números de beneficiários em relação à população residente é maior, conforme ilustram as Figura 3 e Figura 4.

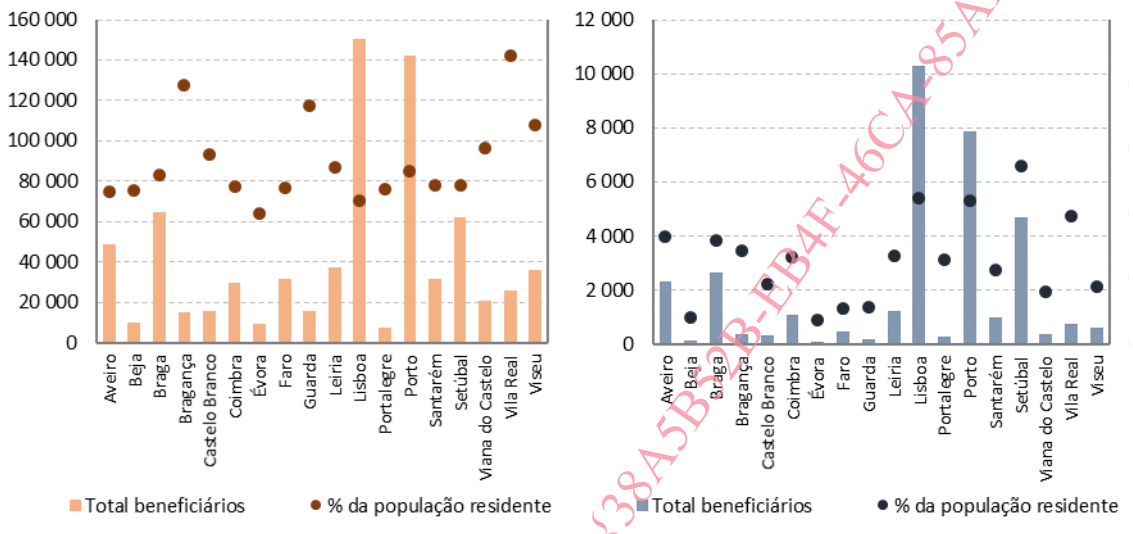
Figura 3 – Número de beneficiários da TSE de eletricidade por Distrito em 2020 (DGEG, INE, I. P.)

Figura 4 - Número de beneficiários da TSE de gás natural por Distrito em 2020 (Fonte: DGEG, INE, I. P.)

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO



Em termos concretos, a aplicação da tarifa social de energia materializa-se num desconto sobre as tarifas de acesso às redes, que permite obter um determinado desconto sobre as tarifas transitórias de venda a consumidores finais de eletricidade, excluindo o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), demais impostos, contribuições, taxas e juros de mora que sejam aplicáveis. Atualmente, o valor do desconto sobre as tarifas de acesso às redes é de 55 %, equivalendo a um desconto de 33,8 %[18] sobre os preços de venda a consumidores finais de eletricidade, em linha com o desconto que tem vindo a ser aplicado desde 2016. A título de exemplo, ilustra-se na Figura 5 a aplicação prática da tarifa social na fatura de eletricidade de um consumidor doméstico cuja potência contratada é de 3,45 kVA.

Figura 5 – Exemplo da aplicação da tarifa social de eletricidade (Fonte: ERSE[19])

[18] O valor do desconto é calculado para a tarifa regulada do comercializador de último recurso

[19] https://www.erse.pt/media/oktlimnr/tarifa-social-eletricidade-2021.pdf

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

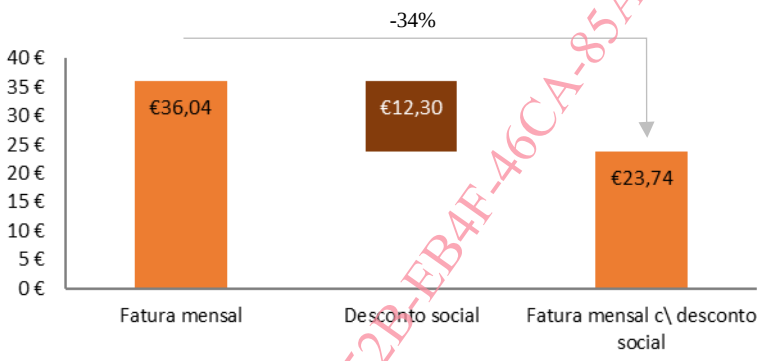
RESERVADO

PRESSUPOSTOS

Consumo anual – 1 900 kWh

Potência contratada – 3,45 kVA

Fatura mensal – 36,04 €



No que diz respeito ao financiamento, e de acordo com a legislação em vigor, os custos com a aplicação da tarifa social de energia elétrica incide sobre todos os titulares de centros electroprodutores em regime ordinário, na proporção da potência instalada de cada centro electroprodutor. No caso da tarifa social de gás natural, os custos são suportados pelas empresas transportadoras e comercializadoras de gás natural na proporção do volume comercializado de gás no ano anterior. De acordo com os dados da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), em 2019, o financiamento da tarifa social de eletricidade cifrou-se em cerca de 110 milhões de euros e o financiamento da tarifa social de gás natural em cerca de 1,8 milhões de euros.

OUTRAS INICIATIVAS

Na vertente do apoio ao preço e/ou redução de encargos, registam-se importantes iniciativas nos últimos anos. Em 2019, iniciou-se um caminho de redução dos encargos com a fatura da eletricidade, que, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 60/2019, de 13 de maio, possibilitou que a componente fixa de um dos elementos do preço devido pelos fornecimentos de eletricidade e de gás natural passasse a ser tributada em sede de IVA pela taxa reduzida de 6 % no Continente e de 4 % e 5 %, respetivamente, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, para os consumidores que, em relação à eletricidade, tenham uma potência contratada que não ultrapasse 3,45 kVA e que, no gás natural, tenham consumos em baixa pressão que não ultrapassem os 10 000 m^3 anuais. Esta medida, ambientalmente

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

sustentável, socialmente justa e com um impacto financeiro comportável, traduziu-se numa redução do IVA da eletricidade e do gás natural no termo fixo para cerca de dois milhões de consumidores.

Posteriormente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 74/2020, de 24 de setembro, procedeu-se à alteração da taxa de IVA, determinando a aplicação da taxa intermédia, passando a ser tributada em sede de IVA pela taxa intermédia de 13 % no Continente e de 9 % e 12 %, respetivamente, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, os fornecimentos de eletricidade na parte que não exceda um determinado nível de consumo e que sejam relativos a potências contratadas dentro da baixa tensão normal (BTN) até 6,9 kVA, dando-se continuidade ao caminho iniciado em 2019. Neste sentido, o nível de consumo até ao qual será aplicável a taxa de IVA intermédia fixou-se em 100 kWh (por período de 30 dias), o que é tendencialmente abaixo daquele que é o nível médio de consumo mensal de eletricidade em Portugal por nível de potência contratada em BTN. Este limite até ao qual é aplicada a taxa intermédia de IVA é majorado em 50 % (ou seja, nestes casos corresponde a 150 kWh por período de 30 dias) para as famílias numerosas, considerando-se como tais os agregados constituídos por cinco ou mais pessoas. Esta alteração ao IVA na eletricidade pretende proteger os consumidores economicamente vulneráveis ao mesmo tempo que estimula uma racionalização do uso da energia, abrange cerca de 5,2 milhões de consumidores.

Excecionalmente, e no seguimento da declaração do estado de emergência devido à pandemia da doença COVID-19, foram adotadas medidas com vista à proteção do consumidor economicamente vulnerável, garantindo a continuidade do fornecimento de serviços essenciais de energia, como a eletricidade e gás, mesmo que os consumidores entrem em incumprimento. Assim, a Lei n.º 7/2020, de 10 de abril, posteriormente alterada pela Lei n.º 18/2020, de 29 de maio, determinou, por um lado, a proibição da suspensão do fornecimento dos serviços essenciais de energia e, por outro, a possibilidade da criação de um plano de pagamentos, alargando os prazos de pagamento, sem juros associados, a iniciar-se após 30 de setembro de 2020 e abrangendo todas as faturas devidas a partir de 20 de março

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

de 2020, permitindo, assim, que os consumidores afetados pela pandemia da doença COVID-19 pudessem fazer face ao pagamento da fatura de energia.

Ainda, a 7 de abril de 2020, a ERSE, na sequência da continuada tendência de baixa de preços da energia ocorrida no mercado grossista, ou seja, no Mercado Ibérico de Eletricidade, aprovou a descida do preço da tarifa aplicada no mercado regulado no valor de 5 €/MWh, traduzindo-se numa redução de cerca de 3 % no total da fatura de eletricidade dos consumidores, tendo impacto direto nas tarifas transitórias e sociais de venda a consumidores finais no mercado regulado em Portugal.

Ainda no âmbito do apoio ao preço e/ou redução de encargos, de acordo com o disposto na Portaria n.º 6/2021, de 6 de janeiro, que altera a Portaria n.º 348/2017, de 14 de novembro, o direito de opção pelo regime de preços pode ser exercido até 31 de dezembro de 2025. Isto é, os consumidores com contrato em mercado livre podem pedir regime equiparado ao das tarifas transitórias aos seus comercializadores, até ao final de 2025.

Acresce que, no início de janeiro de 2021, o Governo aprovou um apoio extraordinário ao consumo de eletricidade, motivado pela descida acentuada de temperatura na primeira quinzena de janeiro, e pela imposição de confinamento geral, nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro. A medida concretiza-se num desconto direto na fatura de eletricidade das famílias beneficiárias, definido em €/dia, em função do escalão de potência. O apoio extraordinário relacionado com a descida acentuada da temperatura é dirigido a todos os consumidores domésticos (incluindo os vulneráveis) com potências contratadas até 6,9 kVA, beneficiando de um apoio definido em €/dia, pelo período de 15 dias. O apoio extraordinário relacionado com o confinamento geral é dirigido aos consumidores vulneráveis, beneficiários da tarifa social de eletricidade, beneficiando de um apoio definido em €/dia, pelo período de 30 dias.

Com a publicação do Regulamento da ERSE n.º 180/2021, de 2 de março, quem se encontrasse numa situação de desemprego, de quebra de rendimentos do agregado familiar igual ou superior a 20 % ou de doença COVID-19, beneficiaria de um plano de pagamento

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

em prestações, obrigatoriamente disponibilizado pelos comercializadores de eletricidade e de gás natural, para as faturas emitidas desde 1 de janeiro de 2021 e na pendência do estado de emergência. Na fatura deveria constar a informação necessária para a adesão do consumidor ao plano de pagamento em prestações. O número de prestações podia variar entre 6 e 12, sem prejuízo do acordo pelo consumidor, de um número inferior de prestações, com o valor mínimo de € 5 para cada prestação, com exceção da última. O pagamento da primeira prestação poderia ser adiado até 60 dias a contar da data limite de pagamento constante da fatura, sem a imputação de juros de mora ou de outros encargos para o consumidor. Os comercializadores poderiam igualmente disponibilizar um plano de pagamento em prestações, abrangendo o mesmo período e considerando o mesmo número e valor das prestações aos demais consumidores de eletricidade em BTN e consumidores de gás natural em baixa pressão, com consumos anuais até 10 000 m^3.

Na vertente da informação e do conhecimento, destacam-se diversas iniciativas que têm como objetivo abordar o problema da falta de informação e da iliteracia energética junto do cidadão, nomeadamente: (i) o CINERGIA (Centro de Informação para a Energia)[20], que visa dar a conhecer a todos os cidadãos consumidores e produtores de energia uma visão integrada do setor energético, contribuindo para uma melhor literacia energética da sociedade civil; (ii) o Observatório da Energia[21], que visa a promoção de uma maior transparência, maior concorrência e maior disseminação do conhecimento para a área da energia, contribuindo para uma maior literacia energética, o uso eficiente dos recursos energéticos e a redução do tempo de mudança de comercializador, através de um acesso fácil a informação isenta e independente; (iii) a Poupa Energia[22], que funciona como plataforma de comparação de tarifários de eletricidade e gás natural, com a qual se pretende dotar o consumidor de uma ferramenta que permita uma escolha/mudança informada de comercializador, assim como promover a eficiência no consumo de energia, e que, desde o seu lançamento, em novembro

[20] https://www.cinergia.pt/pt/
[21] https://www.observatoriodaenergia.pt/pt/
[22] https://poupaenergia.pt/

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

de 2017, registou cerca de 594 mil simulações, possibilitando mais de 5,2 mil mudanças de comercializador e traduzindo-se em poupanças de mais de 590 mil euros/ano aos consumidores; e (iv) o Projeto «Consumidor Informado Consumidor Poupado»[23], que está vocacionado para famílias e cidadãos com menos acesso à informação digital, focando-se em populações residentes no interior do país, que tem como objetivo formar cidadãos mais conscientes para o consumo de energia e promover a eficiência e redução do consumo energético nas habitações.

Destaque para outra importante iniciativa, levada a cabo entre 2017 e 2018, a medida «LIGAR»[24], a qual visou desenvolver estratégias inclusivas de combate à pobreza energética e de aumento do consumo eficiente de energia junto da população em condições socioeconómicas desfavorecidas e de infoexclusão, através da dinamização de ações de terreno em diversas freguesias, com o objetivo de contribuir para a mudança de comportamentos em relação ao uso da energia.

O Índice de Vulnerabilidade à Pobreza Energética[25], desenvolvido pelo CENSE – Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa, desde 2017 com atualizações anuais, permite avaliar e mapear a vulnerabilidade da população portuguesa à pobreza energética, no inverno e no verão, ao nível da freguesia. Este índice combina a análise do desempenho energético do edificado residencial, o consumo de energia nas habitações e as características socioeconómicas dos habitantes, para identificar focos de vulnerabilidade onde a intervenção é prioritária.

Na vertente do apoio ao consumidor, destaque para o estabelecimento, em 2020, do Gabinete de Aconselhamento de Energia da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO)[26], o qual visa prestar um aconselhamento personalizado e detalhado aos consumidores sobre energia, com o objetivo de apoiar os consumidores em situação de

[23] https://consumidorpoupado.quercus.pt/
[24] https://ligar.adene.pt/
[25] João Pedro Gouveia, Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade (CENSE), FCT-NOVA
[26] https://www.deco.proteste.pt/

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

pobreza energética a gerir o seu consumo de energia e a melhorar o seu padrão de vida, ajudando-os a encontrar as soluções mais adequadas, nomeadamente no que respeita a mecanismos de apoio existentes e aconselhar os consumidores para um consumo mais eficiente de energia, esclarecendo como essa preocupação os pode ajudar a economizar, a melhorar a sua saúde e bem-estar e a contribuir para a transição energética.

Acrescem outras iniciativas em Portugal com o intuito de aprofundar a temática da caracterização e combate à pobreza energética, com o envolvimento de entidades públicas e privadas, entidades do Sistema Científico e Tecnológico e a sociedade em geral. A título de exemplo, o projeto europeu, no âmbito do Horizonte 2020, Porto Energy ElevatoR, liderado pela Agência de Energia do Porto[27], visa combater a pobreza energética e promover a eficiência energética num parque de 3 000 edifícios e fomentar o autoconsumo individual e coletivo, com a instalação de 12 MW a partir de fontes renováveis, bem como o projeto POWERPOOR[28] (*Empowering Energy Poor Citizend through Energy Cooperative Initiatives*) que conta com o envolvimento da Coopérnico[29] e pretende desenvolver programas e/ou modelos de apoio a cidadãos em pobreza energética e incentivar o uso de modelos de financiamento alternativos para a aposta em eficiência energética e energias renováveis. A estes junta-se o projeto SETP (Soluções para Combater a Pobreza Energética)[30], financiado pelo Horizonte 2030, cujo objetivo é atenuar a pobreza energética através do incentivo às mudanças comportamentais e da adoção de soluções de eficiência energética de baixo custo, recorrendo a um aconselhamento personalizado junto dos consumidores em pobreza energética, que conduziu à criação do Gabinete de Aconselhamento de Energia pela DECO.

Também o projeto EPAH (*Energy Poverty Advisory Hub*)[31], uma iniciativa promovida pela Comissão Europeia – DG Energia, com a participação de Portugal através do CENSE, FCT-NOVA a fazer parte da equipa de coordenação, cujo objetivo é erradicar a pobreza energética

[27] https://www.adeporto.eu/
[28] https://powerpoor.eu/
[29] https://www.coopernico.org/
[30] https://www.stepenergy.eu/
[31] https://www.energypoverty.eu/

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

e acelerar a transição justa nas regiões, cidades e vilas, através do auxílio às autoridades locais e organizações civis, numa lógica colaborativa para troca de conhecimento e experiências no combate à pobreza energética.

1.3. SETOR DOMÉSTICO EM PORTUGAL

PARQUE DE EDIFÍCIOS RESIDENCIAL

Em Portugal, existem atualmente cerca de 3,6 milhões de edifícios de habitação familiar clássica e um total de cerca de 6 milhões de alojamentos, dos quais, de acordo com o CENSOS 2011, cerca de 4 milhões de alojamentos são residência habitual, correspondente a cerca de 70 % do total de alojamentos familiares.

Relativamente ao nível do desempenho energético nos alojamentos, os primeiros requisitos para avaliar o comportamento térmico de edifícios de habitação e para prevenir sobreaquecimentos e situações de patologia na construção foram introduzidos em Portugal em 1990. No ano de 2006, foi implementado o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE)[32], sistema este que permite avaliar o desempenho energético de um imóvel numa escala pré-definida de 8 classes (A+ é muito eficiente e F é muito pouco eficiente) e fornece aos proprietários informação relevante sobre os impactos dessa classificação no conforto, na saúde e nos consumos energéticos relativos, também, à climatização e águas quentes sanitárias.

De acordo com a informação existente, correspondente a cerca de 1,3 milhões de certificados energéticos emitidos entre 2014 e 2020 e que representam uma fração do parque habitacional nacional, o número de alojamentos construídos relativamente aos requisitos de desempenho energético para o setor da habitação até 2020, mostram que apenas 12,3 % dos alojamentos se qualifica como muito eficiente, e, como tal, com uma classe de eficiência A e A+, e cerca

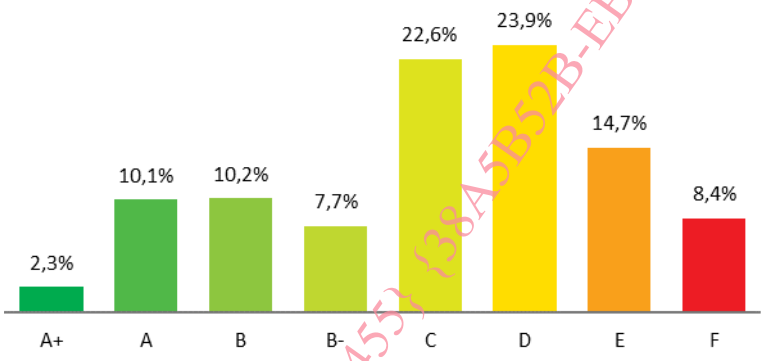
[32] https://www.sce.pt/

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

de 70 % dos alojamentos certificados apresentam uma classe de eficiência C ou menos, conforme ilustra a Figura 6.

Figura 6 - Desempenho energético para o setor residencial com base nas classes dos certificados energéticos emitidos até 2020 (Fonte: ADENE, SCE)



De um modo geral, e dada a caracterização por via dos certificados energéticos, o parque nacional de edifícios existentes não apresenta a necessária capacidade para proporcionar condições adequadas de habitabilidade a todos os seus ocupantes, nomeadamente o conforto térmico e acústico e a boa qualidade do ar interior, originando assim a ocorrência de problemas de saúde nos ocupantes associadas às patologias nos elementos construtivos que ocorrem por via do baixo nível de qualidade das habitações.

Uma análise efetuada no âmbito da ELPRE, permite reforçar esta realidade, concluindo que, à exceção dos edifícios multifamiliares construídos após o ano de 2016, todos os edifícios apresentam uma categoria IV de conforto, o que significa que, atualmente, o parque de edifícios existentes proporciona algum desconforto térmico em mais de 95 % das horas do ano.

No que se refere ao estado de conservação e desempenho energético do parque nacional de edifícios residenciais existentes, de acordo com os dados existentes, ilustrados na Figura 7 e na Figura 8, é possível verificar a existência de uma relação entre o estado de conservação e o desempenho energético, tendo em conta a época construtiva. Uma vez que uma parte

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

significativa do parque de edifícios se encontra envelhecido e com necessidade de renovação, é importante não só criar as condições para aumentar o ritmo da renovação dos edifícios, mas também garantir que, durante a renovação, são igualmente realizados melhoramentos ao nível da eficiência energética.

Figura 7 - Estado de conservação por época construtiva (Fonte: INE, I. P., 2011)

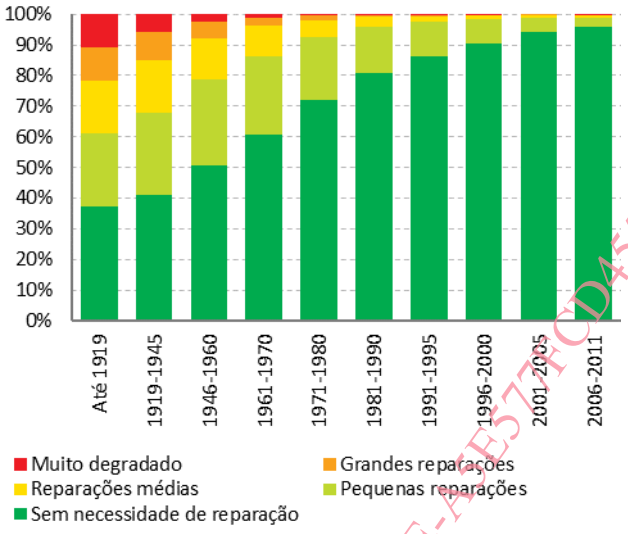
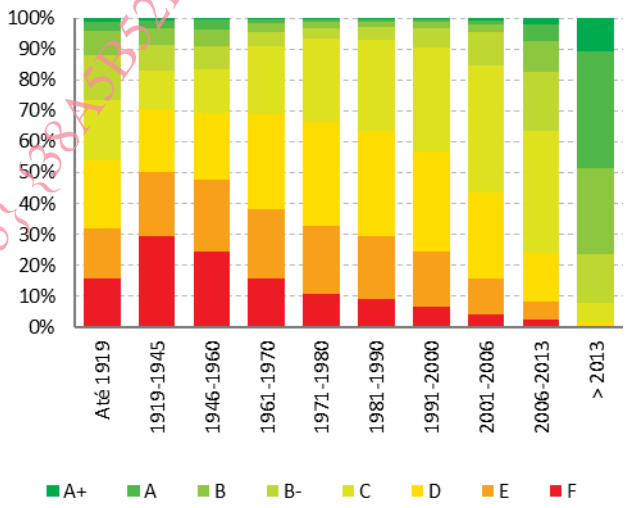


Figura 8 - Desempenho energético por época construtiva (Fonte: ADENE)



CONSUMO DE ENERGIA

De acordo com as estatísticas[33] mais recentes, o setor residencial representa atualmente cerca de 19,5 % do consumo total de energia final em Portugal, o que corresponde ao consumo de energia nas habitações, verificando-se uma taxa de crescimento média anual de -0,8 % na última década. Em termos de consumo final, cuja distribuição de consumo se manteve praticamente inalterada nos últimos cinco anos, a eletricidade representa atualmente 39 % do total da energia final consumida no setor residencial, seguido das renováveis com 36 % e que, na sua grande maioria, diz respeito à biomassa, os produtos de petróleo com 15 % e que

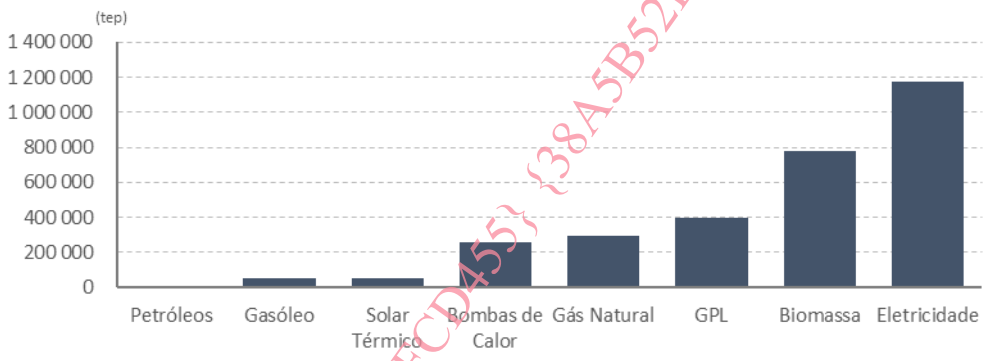
[33] Balanço Energético Nacional 2020, DGEG

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

corresponde a um consumo principalmente de gás de petróleo liquefeito (GPL), e o gás natural com 10 %. Na última década, verificou-se um decréscimo do consumo de produtos de petróleo, substituindo-se por um maior consumo de eletricidade e de gás natural, conforme é possível verificar na Figura 10, na Figura 11 e na Figura 11.

Figura 9 – Consumo de energia final no setor doméstico por tipo de fonte em 2020 (Fonte: DGEG)



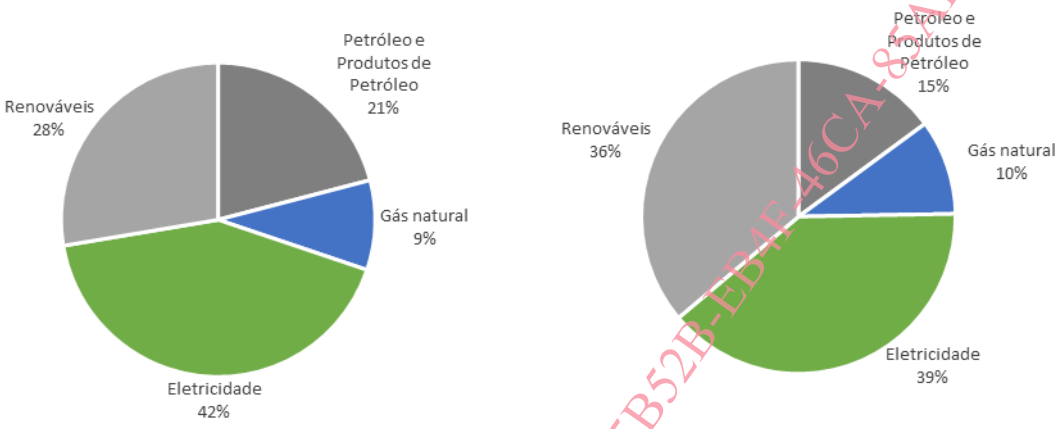
Importa referir a importância da biomassa no consumo de energia nas habitações. Para além de ser um recurso renovável, é uma fonte energética de baixo custo, assente num princípio de economia circular pela utilização dos resíduos e produtos florestais advenientes das atividades de limpeza/manutenção da floresta, preservando-se a floresta e mitigando o risco de incêndio. A biomassa é especialmente importante em territórios onde a sua disponibilidade é elevada e na promoção do desenvolvimento rural. Por um lado, evitam-se os constrangimentos de transporte e armazenamento. Por outro, a aposta nos recursos endógenos permite criar oportunidades económicas, levando a uma maior coesão social e à valorização e proteção ambiental.

Figura 10 – Repartição do consumo de energia final no setor doméstico em Portugal em 2011 (Fonte: DGEG)

Figura 11 – Repartição do consumo de energia final no setor doméstico em Portugal em 2020 (Fonte: DGEG)

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO



Em termos de consumo de energia por alojamento, e tendo por base o número de alojamentos de residência principal, traduz-se em cerca de 0,7 tep/alojamento (2.464 kWh/alojamento) e, no caso particular do consumo de eletricidade, representa cerca de 966 kWh/alojamento. Pese embora na última década se tenha verificado um aumento de 2 % no número de alojamentos familiares de residência principal, o consumo total por alojamento decresceu cerca de 3,6 %, resultado desencadeado por vários fatores, incluído o efeito das políticas de eficiência energética, na melhoria dos requisitos de construção no que diz respeito a critérios de desempenho energético nas habitações mais recentes, pese embora o atual parque habitacional, na sua globalidade, apresente baixos índices de desempenho energético.

No que diz respeito ao consumo de energia por tipo de utilização, e de acordo com os resultados preliminares do último Inquérito ao Consumo de Energia no Setor Doméstico (ICESD, 2020)[34] verifica-se que foi na cozinha que se verificou a maior parte do consumo global (34,8 %), seguido do aquecimento de águas com 22,0 %, dos equipamentos elétricos (21,4 %) e do consumo de energia para o aquecimento do ambiente com 19,1 % do consumo total de energia.

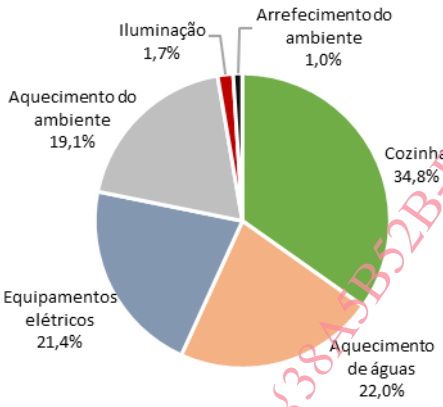
Figura 12 - Distribuição do consumo de energia

[34] INE/DGEG/ADENE

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

no alojamento por tipo de uso [Fonte: ICESD 2020]



Importa realçar o facto de que os anos de 2020 e 2021, foram anos atípicos, também, em termos energéticos, uma vez que foram marcados pela pandemia da doença COVID-19, não só pelo tremendo impacto na saúde e na economia, mas pela forma como impactou o dia-a-dia da população. Os longos períodos de confinamento nas habitações e a opção pelo teletrabalho conduziram a uma alteração de comportamentos no que diz respeito ao consumo de energia nos alojamentos. As últimas estimativas rápidas do consumo energético[35] apontam para que o consumo de eletricidade e de gás natural no setor doméstico, em 2020, tenha registado um aumento de 7,1 % e de 14,6 % respetivamente face ao período homólogo de 2019. Este aumento muito significativo no consumo de energia nos alojamentos, conjugado com fenómenos climáticos extremos e adversos que contribuem para aumentar ainda mais o consumo de energia, pela necessidade de assegurar maior conforto térmico na habitação, representou um agravamento da despesa das famílias com a energia, afetando particularmente as famílias economicamente mais vulneráveis ou em situação de pobreza.

[35] DGEG, dezembro de 2020.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

MERCADO DE ENERGIA

Em Portugal Continental, desde setembro de 2006 que a totalidade dos consumidores de energia elétrica passaram a poder efetivamente escolher o seu fornecedor de eletricidade. De um total de cerca de 6,3 milhões de consumidores existentes no mercado de eletricidade em Portugal no final de 2019, o Mercado Livre (ML) representa cerca de 5,2 milhões de consumidores, correspondente a cerca de 83 % do total de consumidores no mercado, sendo que os restantes pertencem ao Mercado Regulado (MR) que são abastecidos pelo Comercializador de Último Recurso. Os consumidores domésticos correspondem à grande fatia de consumidores que ainda permanece no MR, sendo que a maioria dos restantes consumidores já migraram para o ML.

No caso do gás natural, desde o início de 2010 que todos os consumidores têm o direito a escolher livremente o seu fornecedor. No global do mercado retalhista com cerca de 1,5 milhões de consumidores, o ML conta com cerca de 1,3 milhões de consumidores no final de 2019, representando cerca de 85 % do total de consumidores no mercado de gás natural em Portugal.

Face ao contexto internacional e a enorme volatilidade dos preços energéticos, especialmente no caso do gás natural, e ao contrário do que acontece no mercado de eletricidade, os consumidores de gás natural estavam impossibilitados de regressar ao mercado regulado. Assim sendo, através do Decreto-Lei n.º 57-B/2022, de 6 de setembro, o Governo procedeu à alteração legislativa que estabelece um regime excecional e temporário que permite aos clientes finais de gás natural com consumos anuais inferiores ou iguais a 10.000 m^3 aderir ao regime de tarifa regulada de venda de gás natural, à semelhança do que acontece no mercado da eletricidade, sem quaisquer ónus ou encargos.

Desde que todos os consumidores (domésticos e não-domésticos) passaram a ter o direito de escolha do seu fornecedor, tem-se assistido a um progressivo aumento do número de comercializadores ativos nos diferentes segmentos de mercado e do número de ofertas em mercado retalhista, sendo expectável que os benefícios de mais concorrência, traduzida em

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

termos de maior escolha, melhores preços e mais competição entre agentes, sejam também crescentemente aproveitados pelos consumidores.

No que diz respeito ao preço da eletricidade no setor doméstico em Portugal (ver, Figura 13 e Figura 15), no primeiro semestre de 2021 o preço médio final (incluindo todos os impostos) situou-se em 0,209 euros/kWh (Banda DC) verificando-se uma redução de 1,5 % face ao semestre homólogo de 2020. Comparando com o preço médio na UE27, verifica-se que o preço médio final em Portugal está 4,7 % abaixo. Relativamente ao preço do gás natural no setor doméstico em Portugal (ver, Figura 14 e Figura 16), no primeiro semestre de 2021 o preço médio final situou-se em 21,171 euros/GJ (Banda D2) verificando-se uma redução de 1,5 % face ao semestre homólogo de 2020. Comparando com o preço médio na UE27 verifica-se que o preço médio final em Portugal é 19,2 % acima.

Figura 13 – Preços de eletricidade no setor doméstico em Portugal e na UE27 no 1.º semestre de 2021 (euros/kWh – Banda DC[36]) [Fonte: DGEG]

Figura 14 – Preços do gás natural no setor doméstico em Portugal e na UE27 no 1.º semestre de 2021 (euros/GJ – Banda D2[37]) [Fonte: DGEG]

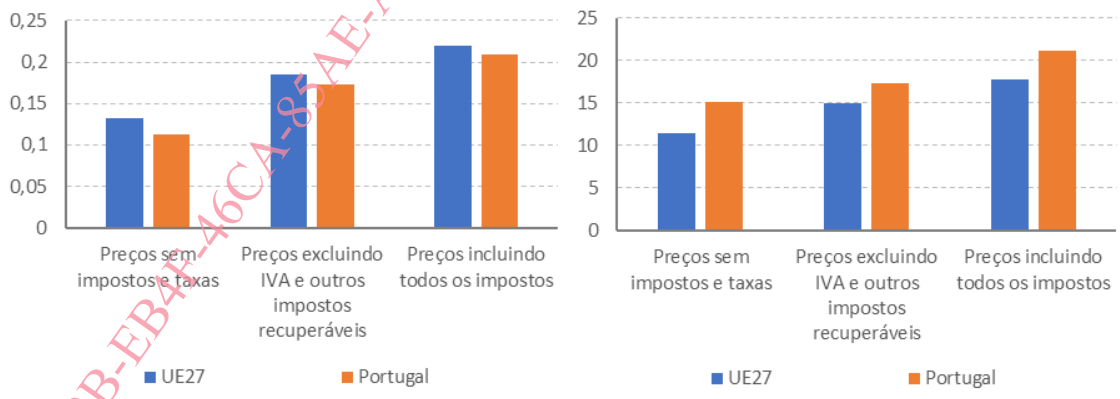


Figura 15 – Preços da eletricidade no setor doméstico na UE27 no 1.º semestre de 2021 (euros/kWh – Banda DC) [Fonte: DGEG]

[36] Banda DC, banda de referência em termos do Eurostat, para efeitos comparativos entre a União Europeia.
[37] Banda D2, banda de referência em termos do Eurostat, para efeitos comparativos entre a União Europeia.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

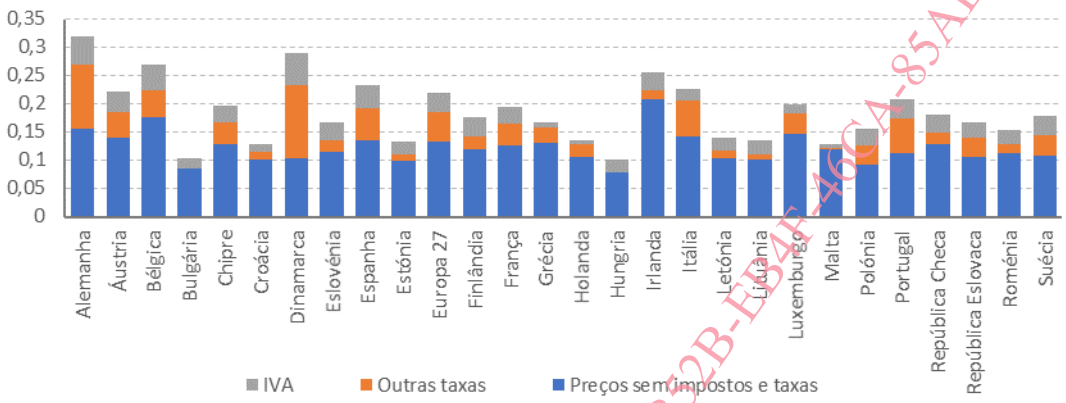
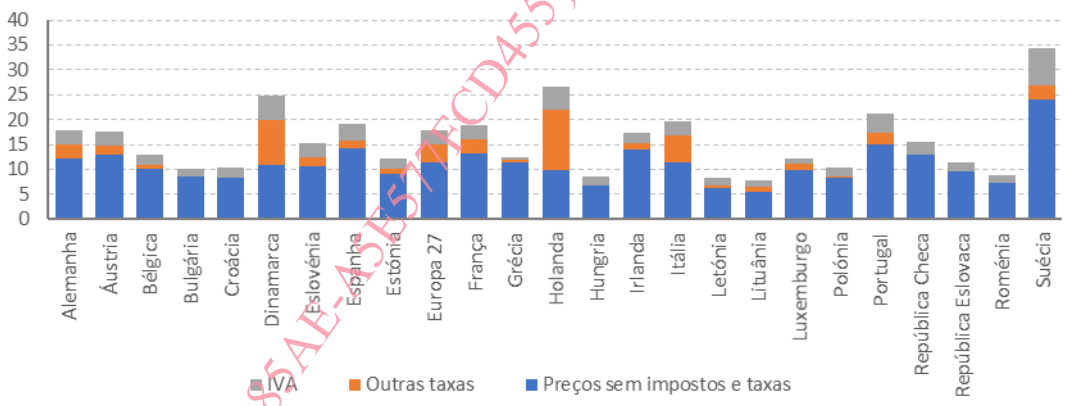


Figura 16 - Preço do gás natural no setor doméstico na UE27 no 1.º semestre de 2021 (euros/GJ – Banda D2) [Fonte: DGEG]



CONDIÇÕES DE VIDA

Em Portugal, as duas principais fontes de informação estatística sobre os agregados familiares, e com relevância para a presente Estratégia, são o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), correspondente à versão nacional do *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), e o Inquérito às Despesas das Famílias (IDEF), ambos da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.).

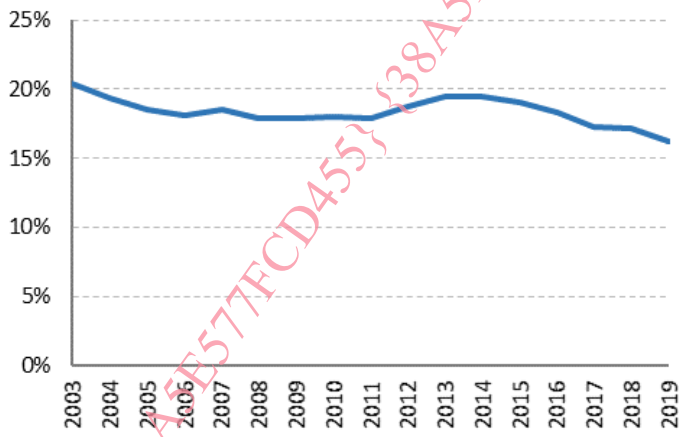
De acordo com os dados mais recentes do ICOR, verifica-se que, em Portugal, 16,2 % da população encontrava-se em risco de pobreza em 2019 (-1,0 p.p. face a 2018), após transferências sociais, verificando-se uma tendência de redução deste indicador (ver **Erro! A**

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

origem da referência não foi encontrada.). A taxa de risco de pobreza em 2019 correspondeu à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos por adulto equivalente inferiores a 6.480 €/ano, ou seja, a 540 €/mês. Este limiar, ou linha de pobreza relativa, corresponde a 60 % da mediana (10.800 €/ano ou 900 €/mês) da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes (ver Figura 18)[38].

Figura 17 – Evolução da taxa de risco de pobreza após transferências sociais em Portugal (Fonte: INE, I. P.)

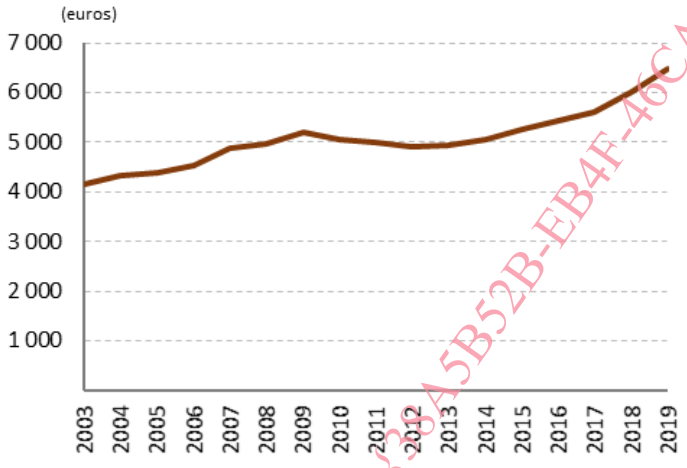


[38] Fonte: INE.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Figura 18 – Evolução do limiar de risco de pobreza em Portugal (Fonte: INE, I. P.)



No que diz respeito ao indicador geral de privação material, que corresponde às situações em que não existe acesso a pelo menos três dos nove itens devido a dificuldades económicas[39], em 2020 a taxa registada em Portugal foi de 13,5 % (-1,6 p.p. face a 2019). Em termos da intensidade da privação material, ou seja, o número médio de itens em falta para esta população em privação material, em 2020 foi de 3,5.

Um dos noves itens considerados para o indicador de privação material diz respeito à capacidade para manter a casa adequadamente aquecida, verificando, em 2020, que 17,4 % (-1,5 p.p. face a 2019) da população vive em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida, conforme ilustra a Figura 19. Esta realidade tem vindo a melhorar nos últimos anos, passando de valores próximos dos 30 % até 2014 para valores abaixo dos 20 % desde 2018. No entanto, quando comparado com a realidade Europeia, Portugal é o quarto país da UE com o maior número de agregados sem capacidade para manter a casa

[39] Taxa de privação material: proporção da população em que se verificam pelo menos três das seguintes nove dificuldades – a) Sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); b) Sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; c) Atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; d) Sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; e) Sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; f) Sem disponibilidade de máquina de lavar roupa por dificuldades económicas; g) Sem disponibilidade de televisão a cores por dificuldades económicas; h) Sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel, por dificuldades económicas; i) Sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

adequadamente aquecida e consideravelmente acima dos 7,0 % verificado para o conjunto da UE-28. É importante salientar que o indicador «capacidade para manter a casa adequadamente aquecida» deriva da perceção do entrevistado (pergunta da tipologia sim/não) e não de uma análise mais especifica com critérios objetivos.

Se analisarmos este indicador tendo em conta os rendimentos dos agregados (dados de 2019), e considerando a população que têm rendimentos anuais inferiores ao limiar abaixo do qual se considera que se vive em risco de pobreza (ou seja, 60 % da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes), verifica-se que cerca de 38 % dos agregados familiares que vivem sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida vivem em risco de pobreza, demonstrando que o nível de rendimentos afeta substancialmente a capacidade para dispor de níveis adequados de serviços energéticos essenciais, nomeadamente para o aquecimento do alojamento, conforme ilustra a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**.

De acordo com o Eurostat, em 2019, a taxa de privação severa das condições de habitação em Portugal era de 4,1 %, sendo 3,8 % a média da UE, enquanto que 8,2 % dos portugueses consideravam a sua casa demasiado escura, sendo a média da UE cerca de 5,4 %.

Figura 19 – Evolução do indicador geral de privação material em Portugal (Fonte: INE, I. P.)

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

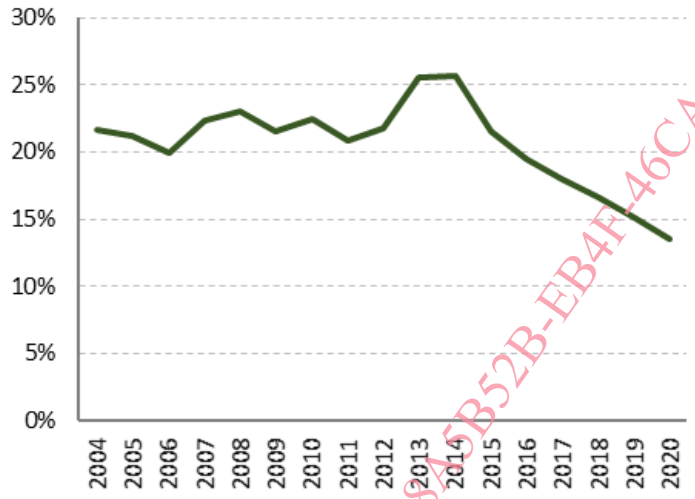
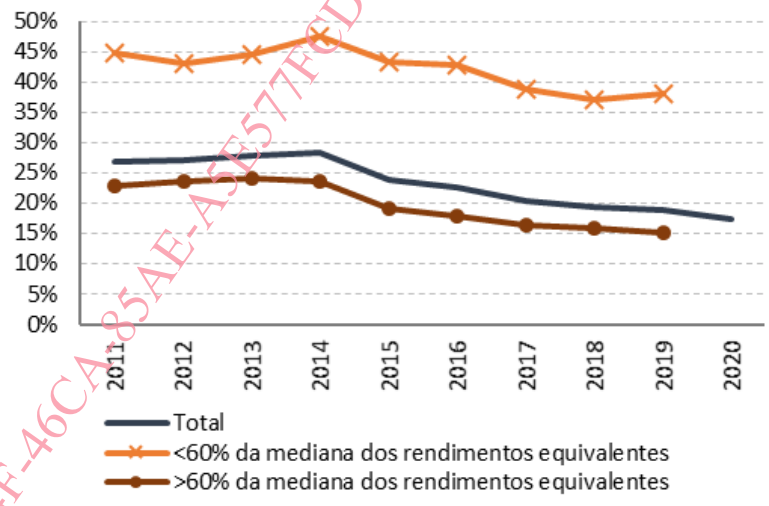


Figura 20 – População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida em Portugal (Fonte: INE, I. P., Eurostat)



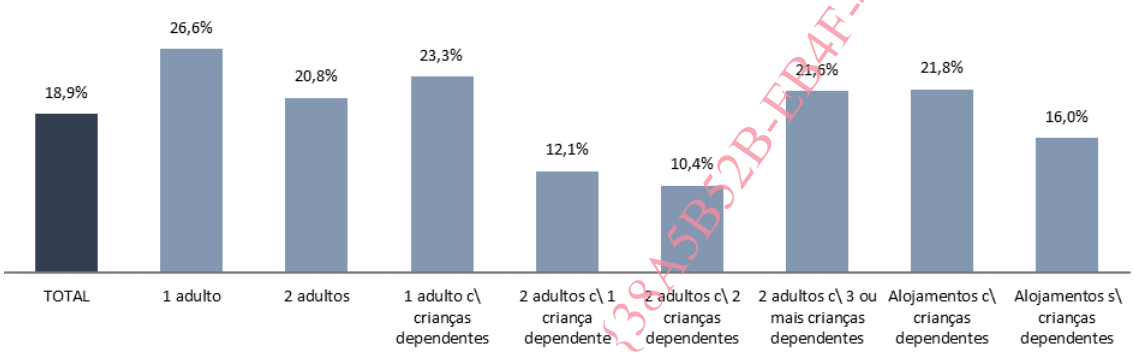
Em termos da composição do agregado familiar, conforme ilustra a Figura 21, verifica-se que 26,6 % da população em agregados constituídos por apenas um adulto não tem capacidade para manter a casa suficientemente aquecida, valor bastante superior ao valor total nacional. Por outro lado, são os agregados constituídos por dois adultos e uma ou duas crianças dependentes aqueles onde a incapacidade para manter a casa suficientemente aquecida é mais baixa, 10,4 % (com duas crianças dependentes) e 12,1 % (com uma criança

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

dependente).

Figura 21 – Incapacidade para manter a casa adequadamente aquecida em Portugal por tipo de agregado em 2019 [Fonte: Eurostat]



Como referido, a falta de serviços energéticos adequados, nomeadamente para o aquecimento, causam diversos constrangimentos na saúde e bem-estar dos ocupantes das habitações. Em situações climatéricas extremas, a falta de condições de habitabilidade, especialmente no que diz respeito ao conforto térmico pode conduzir a situações de debilidade de saúde, tais como, doenças mentais, do foro respiratório, cardiovascular, dermatológicas, entre outros, podendo levar à mortalidade, especialmente nos meses de inverno. De acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I. P.[40], estimam-se «3.331 (IC95% 3.115 a 3.552) óbitos atribuíveis à gripe e 397 óbitos (IC95% 315 a 489) atribuíveis às temperaturas extremas» relativamente à época 2018/2019.

Quanto à capacidade para manter a casa adequadamente arrefecida no verão, verifica-se, pelos únicos dados disponíveis (Eurostat) e que reportam ao ano de 2012, que 35,7 % da população vive em alojamentos que não estão confortavelmente frescos durante o verão.

No que respeita à ocorrência de patologias nos elementos construtivos passíveis de contribuírem para agravar as condições de habitabilidade nos alojamentos, e de acordo com

[40] Programa Nacional de Vigilância da Gripe – Relatório da época 2018/2019

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

as estatísticas, ilustradas na

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

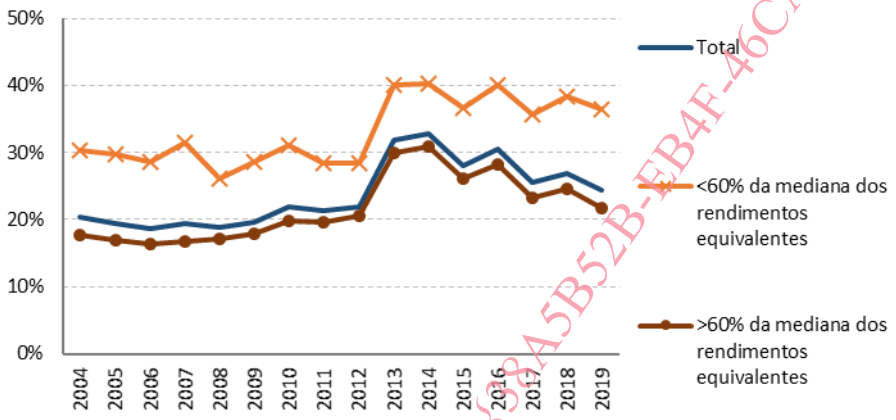
Figura *22*, em Portugal cerca de 24 % da população vive em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos, quando comparado com a média da UE de cerca de 13 %, das quais cerca de 37 % vive abaixo do limiar de risco de pobreza. As ocorrências destas patologias nos alojamentos causam, entre outros, problemas de saúde aos seus ocupantes e não permitem uma qualidade do ar interior satisfatória e níveis de conforto interior adequado, contribuindo para acentuar as situações de pobreza energética.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Figura 22 – População que vive em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos (Fonte: Eurostat)



O IDEF, cuja última edição foi realizado entre 2015 e 2016, dispõe de informação sobre a estrutura das despesas (incluindo energia) e sobre as condições de conforto dos agregados familiares, verificando-se que, no que respeita à existência de sistemas de regulação de temperatura no interior do alojamento, estimava-se que estejam presentes em quase 4 milhões de agregados familiares.

Tabela 3 – Número de agregados familiares com sistemas de regulação de temperatura no interior do alojamento em 2015-2016 (Fonte: INE, I. P.)

APARELHO DE AR CONDICIONADO	SISTEMA DE AQUECIMENTO CENTRAL	OUTRO APARELHO DE AQUECIMENTO DE AR
643.488	663.934	2.616.874

No que respeita às despesas dos agregados familiares, verifica-se na

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Tabela *4* que a despesa total anual média por agregado em eletricidade, gás e outros combustíveis situa-se nos 1.278 €/ano, correspondente a 106,5 €/mês, a qual representa 6,3 % da despesa total anual média por agregado e 5,4 % face ao rendimento total anual médio por agregado (23.632 €).

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Tabela 4 - Despesa total anual média por agregado na componente "Eletricidade, gás e outros combustíveis" em 2015/2016 (Fonte: INE, I. P.)

DESPESA TOTAL	ELETRICIDADE	GÁS	COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS	COMBUSTÍVEIS SÓLIDOS [41]
1.278 €/ano 106,5 €/mês	745 €/ano 62,1 €/mês	378 €/ano 31,5 €/mês	37 €/ano 3,1 €/mês	119 €/ano 9,9 €/mês

Se analisarmos a mesma despesa em função do escalão de rendimento total do agregado conforme representado na

[41] Para aquecimento e iluminação

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Tabela *5*, verifica-se que, nos agregados com rendimento médio mais baixo (5.121 €/ano ou 427 €/mês), equivalente aos agregados em situação de pobreza, a despesa com energia representa cerca de 14 % do total de rendimentos, substancialmente acima dos restantes escalões de rendimento. No caso dos agregados com rendimento médio anual de 10.365 €/ano (864 €/mês), a despesa com energia representa cerca de 10 % do total de rendimentos. Resulta que, em 2015/2016, o número de agregados com uma despesa com energia que representava mais de 10 % do total de rendimentos era cerca de 1,2 milhões, o que se traduz em cerca de 3 milhões de pessoas nesta situação (considerando a dimensão média dos agregados domésticos privados de 2,5[42]), dos quais cerca de 660 mil estão em situação de pobreza (rendimento de 5.121 €/ano ou 427 €/mês).

[42] INE, I. P..

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Tabela 5 - Despesa total anual média por agregado na componente "Eletricidade, gás e outros combustíveis" por escalão de rendimento em 2015/2016 (Fonte: INE, I. P.)

	ESCALÃO DE RENDIMENTO						
	TOTAL	< 6.790 €	6.790 € - 13.580 €	13.580 € - 20.370 €	20.370 € - 27.160 €	27.160 € - 40.740 €	> 40.740 €
RENDIMENTO TOTAL ANUAL MÉDIO POR AGREGADO	23.635 €/ano	5.121 €/ano	10.365 €/ano	16.847 €/ano	23.502 €/ano	32.623 €/ano	60.043 €/ano
TOTAL DA DESPESA	1.278 €/ano 106,5 €/mês	726 €/ano 60,5 €/mês	995 €/ano 83 €/mês	1.182 €/ano 98,5 €/mês	1.282 €/ano 107 €	1.519 €/ano 126,5 €/mês	1.959 €/ano 163 €/mês
DESPESA FACE AO RENDIMENTO	5,4%	14,2%	9,6%	7,0%	5,5%	4,7%	3,3%
NÚMERO DE AGREGADOS	4.704.709	263.033	939.534	944.228	743.549	742.819	471.546

Pese embora se verifique que as despesas com energia representam uma fatia considerável dos rendimentos dos agregados familiares, as estatísticas relativas à população com dívidas aos serviços de utilidade pública[43], mostra que, em Portugal, apenas 4,3 % da população apresenta dívidas aos serviços de utilidade pública, onde se inclui a energia, quando

[43] Eurostat.

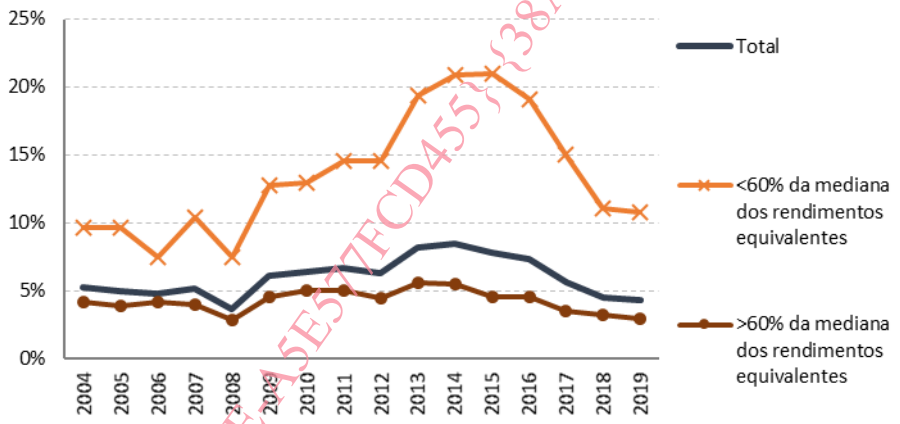
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

comparado com a média da UE de 6,2 %. A tendência em Portugal tem sido de decréscimo deste indicador nos últimos anos.

Se analisarmos este indicador tendo em conta os rendimentos dos agregados, conforme ilustra a Figura 23, e considerando a população cujos rendimentos corresponde a 60 % da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes (10.023 €/ano), verifica-se que 11 % da população apresenta dívidas aos serviços de utilidade pública, consideravelmente acima do valor médio de Portugal e acima do valor médio da UE.

Figura 23 - População com dívidas aos serviços de utilidade pública (Fonte: Eurostat)



No caso particular do fornecimento de energia, eletricidade e gás natural, o não pagamento da fatura de energia no prazo estipulado é uma das várias situações em que pode ocorrer uma interrupção do fornecimento de energia por facto imputável ao consumidor, que ocorre após um período de pré-aviso. Em Portugal, segundo dados da ERSE, conforme ilustram as Figura 24 e Figura 25, onde são apresentados os dados relativos às interrupções em cada trimestre, em 2019 verificaram-se um total de 471.602 interrupções por facto imputável ao consumidor, das quais 414.713 na eletricidade e 56.886 no gás natural. No entanto, estes dados não permitem aferir os motivos pelos quais o não pagamento da fatura de energia no prazo estipulado conduziu a uma interrupção do fornecimento, nem os motivos pelos quais

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

se verificou um atraso no pagamento[44].

Figura 24 – Número de interrupção do fornecimento de eletricidade (Fonte: ERSE)

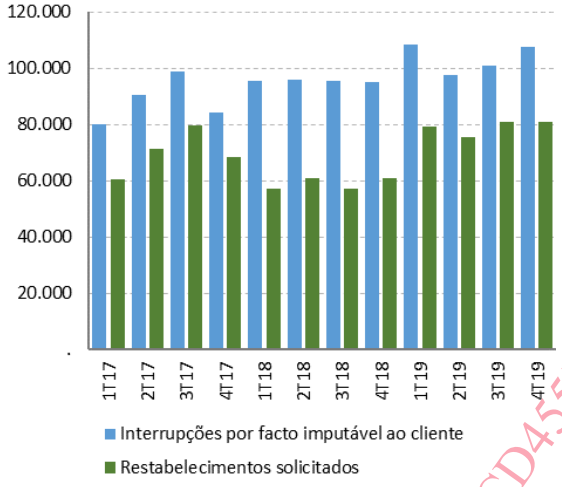
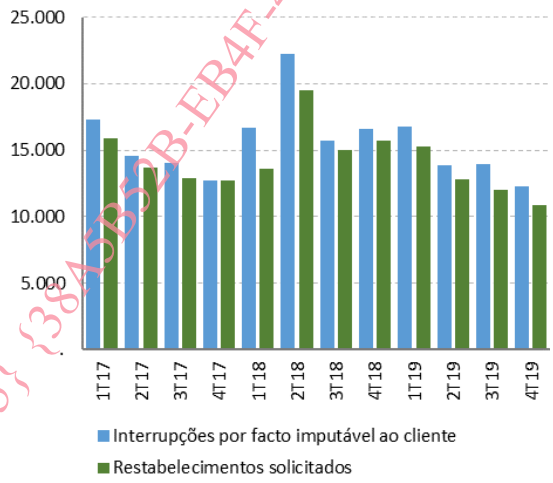


Figura 25 - Número de interrupção do fornecimento de gás natural (Fonte: ERSE)



LITERACIA ENERGÉTICA

Em Portugal, pela complexidade do tema, ainda existe um nível considerável de iliteracia energética, que se traduz na incapacidade de compreender os temas associados à utilização da energia e os benefícios que advêm de uma utilização mais eficiente. A título de exemplo, a disseminação de mais e melhor informação permite aumentar os conhecimentos dos consumidores relativamente aos seus direitos e deveres e oferecer toda a informação disponível sobre tarifas energéticas e apoios sociais disponíveis no mercado.

De acordo com um estudo recente da ERSE[45], que teve como objetivo avaliar o grau de literacia dos consumidores relativamente ao mercado de energia, o qual, além de caraterizar o perfil socioeconómico dos consumidores, incidiu sobre temas como o mercado e as fontes de energia, o conhecimento de ferramentas de poupança, os direitos dos consumidores e medidas de promoção ambiental, e cujos resultados são ilustrados na Figura 26, na Figura *27* e na

[44] Os sistemas de reporte dos comercializadores sofreram alterações nos últimos anos decorrentes a entrada em vigor de um novo Regulamento de Qualidade de Serviço, nomeadamente entre 2017 e 2018, verificando-se correções ausência de dados em alguns trimestres.
[45] https://www.erse.pt/media/y23jkwk5/estudo-literacia-consumidores-energia.pdf

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Figura *28*, o índice de literacia dos consumidores particulares é de 42,8 pontos (escala de 0 a 100 ponto, em que 0 é «desconhece todos os aspetos estudados sobre literacia energética» e 100 é «conhece todos os aspetos estudados sobre literacia energética») e que este índice é mais elevado nos consumidores com nível de escolaridade superior ao 10.º ano, com despesas médias mensais mais elevadas e com responsabilidade pela contratação do fornecedor de energia.

Figura 26 - Nível de literacia global dos consumidores particulares (Fonte: ERSE)

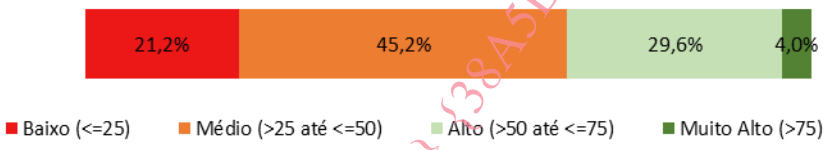
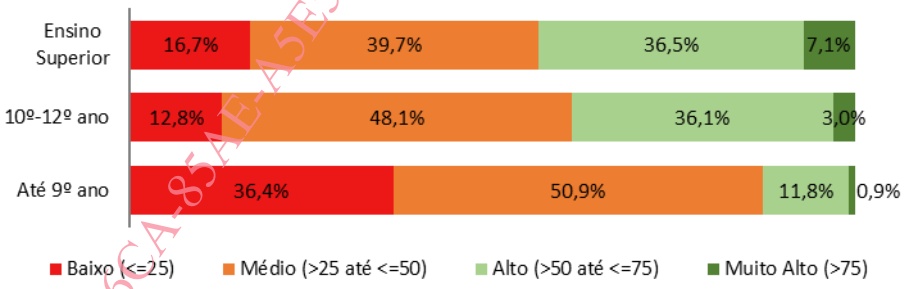


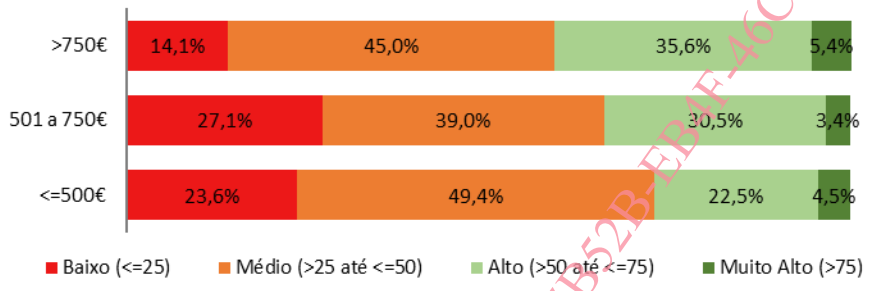
Figura 27 - Nível de literacia global dos consumidores particulares por nível de escolaridade (Fonte: ERSE)



{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Figura 28 - Nível de literacia global dos consumidores particulares por nível médio das despesas mensais (Fonte: ERSE)



1.4. POBREZA ENERGÉTICA EM PORTUGAL

Independentemente da definição e do universo de agregados familiares nesta situação, é consensual que a pobreza energética é causada por um conjunto de fatores, como seja a vulnerabilidade económica das famílias, associada à dificuldade em aceder a serviços energéticos com qualidade ou o reduzido desempenho energético da habitação, e que impacta negativamente os agregados familiares, nomeadamente ao nível do seu bem-estar social e da sua qualidade de vida, o que se traduz também em impactos noutras dimensões, como seja a saúde e a produtividade laboral, razão pela qual é fundamental enfrentar esta problemática.

Definir a pobreza energética é crucial para determinar a população que está nessa situação, traçar soluções direcionadas e monitorizar os resultados das medidas adotadas e a adotar. A determinação da população em situação de pobreza energética e a identificação dos consumidores mais vulneráveis é uma premissa essencial para o desenvolvimento de medidas sólidas e eficazes. Sem esta identificação e medição, uma redução no consumo de energia dificilmente poderia ser relacionada com uma redução do bem-estar das famílias. A redução no consumo de energia pode resultar da adoção de bons hábitos no consumo de energia, mas pode igualmente refletir a privação de serviços de energia, em particular para famílias de baixos rendimentos.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

1.4.1. DEFINIÇÃO DE POBREZA ENERGÉTICA E DE CONSUMIDOR ECONOMICAMENTE VULNERÁVEL NO CONTEXTO NACIONAL

A definição de pobreza energética não se encontra consensualizada na UE e vários Estados-Membros adotam uma definição diferente tendo em conta a sua realidade nacional. No entanto, as diversas definições adotadas apontam para alguns elementos comuns, como seja a incapacidade de fazer face às despesas com energia, a incapacidade das famílias de aquecer de forma adequada a sua habitação ou ao falta de acesso a serviços de energia a um custo acessível.

Em consonância com o disposto no Regulamento (UE) 2018/1999, Portugal deverá avaliar o número de agregados familiares em situação de pobreza energética, tendo em conta os serviços energéticos necessários para garantir um nível de vida básico no contexto nacional. Ao determinar o número de agregados familiares em situação de pobreza energética, devem ser estabelecidos e publicados um conjunto de critérios que podem incluir os baixos níveis de rendimento, a elevada parte do rendimento disponível que é gasta com energia e a fraca eficiência energética.

O Observatório Europeu para a Pobreza Energética refere que os alojamentos pobres energeticamente caracterizam-se por níveis inadequados de serviços de energia, nomeadamente no aquecimento e no arrefecimento, devido a uma combinação de elevados gastos com energia, baixos rendimentos e edifícios e equipamentos ineficientes.

Estamos perante um conjunto de fatores, como seja o preço da energia, o acesso a níveis adequados de serviços energéticos, a informação e conhecimento, o nível de rendimentos e o desempenho energético das habitações, que conduzem a uma potencial situação de pobreza energética, com contornos específicos que a distinguem da pobreza monetária, não sendo uma problemática exclusiva das famílias em situação carência económica abrangendo também as famílias que, para evitar custos com energia, adotam práticas de restrição de uso prejudicando o seu conforto e bem-estar. No entanto, cumpre ter em conta que, em alguns

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

casos, o acesso a níveis adequados de serviços energéticos (ex.: aquecimento e arrefecimento) pode não ocorrer por restrições ou dificuldades financeiras, mas sim resultar de uma opção do próprio consumidor, que, em vez de recorrer ao uso de energia, opta por outras soluções que lhe confiram o conforto desejado, como por exemplo, em vez de ligar o aquecedor, optar por usar roupa mais adequada ou outra forma de assegurar maior conforto. Nestas circunstâncias, não estamos perante uma situação efetiva de pobreza energética, pelo que são vários os fatores a considerar para não sobrestimar o número de agregados em real situação de pobreza energética.

Para focar o problema em causa e começar a estreitar o universo de agregados familiares em real situação de pobreza energética de forma a concentrar esforços e recursos na sua resolução, será consensual considerar que a franja da população que se encontra em situação de pobreza monetária se encontra também em situação de pobreza energética.

Associado à questão dos baixos rendimentos encontra-se o preço da energia e o peso desta despesa no rendimento total. Em grande medida, a tarifa social de energia dá atualmente suporte ao pagamento das faturas de eletricidade e gás natural, reduzindo desta forma o encargo mensal com esta despesa e por sua vez o peso nos encargos totais das famílias abrangidas, libertando recursos para outros fins.

As condições de habitabilidade, ou melhor, a falta destas, constituem outro elemento crítico na determinação de uma situação de pobreza energética. Muitas habitações apresentam infiltrações, humidade e bolor, muitas delas relacionadas com problemas estruturais, traduzindo-se em baixos níveis de conforto, que por sua vez se traduzem em problemas de saúde para os ocupantes (ex.: problemas respiratórios, alergias, asma e problemas do sistema imunitário). Por outro lado, o acesso inadequado a serviços energéticos deve ser encarado como fator relevante na determinação dos agregados em situação de pobreza energética, pelo que se considera como uma condição adicional à situação de pobreza monetária. Um dos principais problemas que resulta do acesso inadequado a serviços energéticos prende-se com incapacidade de se manter um nível de conforto mínimo em termos de temperatura média

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

no interior da casa e de forma estável ao longo do ano, tendo em conta condições climatéricas da zona onde se insere a habitação, principalmente no inverno (aquecimento) e no verão (arrefecimento).

Estamos perante vários fatores que conduzem a uma situação de pobreza energética, sendo três destes fatores os mais relevantes no contexto nacional e que devem configurar a base para a definição de pobreza energética e das medidas para a combater.

RENDIMENTOS

Baixos rendimentos e carência de recursos monetários para fazer face aos custos com energia

ENERGIA

Falta de acesso a níveis adequados de serviços energéticos e baixa taxa de posse de equipamentos essenciais

HABITAÇÃO

Baixo desempenho energético, sem capacidade de proporcionar conforto adequado, conduzindo a maior necessidade de uso de energia

Tendo em conta o exposto anteriormente, define-se pobreza energética como «incapacidade ou dificuldade de obter um nível adequado de serviços energéticos essenciais, devido a uma combinação de vários fatores, tais como rendimentos, desempenho energético da habitação e preços de energia».

DEFINIÇÃO DE CONSUMIDOR ECONOMICAMENTE VULNERÁVEL

Em concordância com o disposto na Diretiva (UE) 2019/944, Portugal deve tomar medidas para garantir a proteção dos consumidores vulneráveis e, neste contexto, deve definir o

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

conceito de consumidores vulneráveis. O conceito de consumidor economicamente vulnerável pode incluir os níveis de rendimento, a percentagem do rendimento disponível que é gasta com as despesas de energia, a eficiência energética das habitações, a dependência crítica de equipamentos elétricos por razões de saúde, a idade ou outros critérios.

De notar que, no âmbito da tarifa social de energia considera-se «consumidor final economicamente vulnerável», a pessoa singular que se encontre em situação de carência económica e que, tendo o direito de acesso ao serviço essencial de fornecimento de energia elétrica e de gás natural, deve ser protegida, nomeadamente no que respeita a preços.

No que diz respeito à tarifa social de energia, a definição de consumidor economicamente vulnerável que existe tem um enquadramento legal específico e requer ter determinadas condições de elegibilidade em termos contratuais de fornecimento de energia, ser beneficiário de determinadas prestações sociais e/ou estar abaixo de um determinado limiar anual de rendimento.

Num sentido mais abrangente da pobreza energética – incapacidade ou dificuldade de manter a habitação com um nível de serviços energéticos essenciais, devido a uma combinação de baixos rendimentos, reduzida eficiência energética da habitação e custos com a energia - pode haver situações em que a definição de consumidor economicamente vulnerável requer ir mais além do que o enquadramento da definição afeta à tarifa social de energia. Assim, num sentido mais lato do problema da pobreza energética define-se consumidor economicamente vulnerável como o «consumidor doméstico de energia que se encontra em carência económica e potencialmente em situação de pobreza energética».

1.4.2. UNIVERSO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA ENERGÉTICA EM PORTUGAL

Para estimar o universo da população em situação de pobreza energética em Portugal, considerando um universo total da população residente, tendo em conta as suas múltiplas

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

faces, será necessário recorrer a diversos indicadores e evidenciar aqueles que melhor se adequam e que traduzem esta realidade no contexto nacional. De acordo com os indicadores e a análise apresentada anteriormente, podemos resumir como principais indicadores os que constam na .

Tabela *6* e complementá-los com outros indicadores e abordagens, igualmente importantes, designados de secundários conforme apresentados na
Tabela *7*, com o objetivo de melhorar a caracterização da pobreza energética em Portugal. Tendo em vista a integração de uma perspetiva de género nesta caracterização, será assegurada, sempre que possível, a desagregação por sexo dos indicadores utilizados, em conformidade com a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, aprovada em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho.

Tabela 6 –Indicadores principais para aferir a pobreza energética em Portugal

INDICADOR		VALOR	REFERÊNCIA
	População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida	17,4% (≈1,8 milhões)	2020 (INE, I. P.)
	População em situação de pobreza e a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida	38,0% (≈740 mil)	2019 (INE, I. P.)
	Desempenho energético das habitações	69,6% (classe de eficiência C ou abaixo[46])	2020 (ADENE)
	População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou	24,4%	2019

[46] Tendo em conta o universo de certificados energéticos.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	elementos apodrecidos	(≈2,5 milhões)	(Eurostat)
	População em situação de pobreza e a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos	36,5% (≈900 mil)	2019 (Eurostat)
	População em agregados familiares cuja despesa com energia representa +10% do total de rendimentos	1.202.567 (≈3,0 milhões)	2016 (INE, I. P.)
	Agregados familiares em situação de pobreza cuja despesa com energia representa +10% do total de rendimentos	263.033 (≈660 mil pessoas)	2016 (INE, I. P.)

Tabela 7 - Indicadores secundários para aferir a pobreza energética em Portugal

INDICADOR		VALOR	REFERÊNCIA
	População em risco de pobreza	16,2% (≈1,7 milhões)	2019 (INE, I. P.)
	Agregados familiares com Tarifa Social de Eletricidade	752.956 (≈1,9 milhões pessoas)	2020 (DGEG)
	Agregados familiares com Tarifa Social de Gás Natural	34.709 (≈87 mil pessoas)	2020 (DGEG)
	População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão	35,7% (≈3,7 milhões de)	2012 (Eurostat)
	População com dívidas aos serviços de	4,3%	2019

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	utilidade pública	(≈440 mil)	(Eurostat)
	População em situação de pobreza e com dívidas aos serviços de utilidade pública	11,8% (≈52 mil)	2019 (Eurostat)
	Interrupções por facto imputável ao consumidor	524.364	2019 (ERSE)
	Literacia energética global dos consumidores particulares	43,8 pontos[47]	2020 (ERSE)

Tendo por base a definição de pobreza energética e analisando os indicadores principais selecionados e os dados relativos às prestações sociais e rendimentos, estima-se que em Portugal estejam em situação de pobreza energética entre 1,8 a 3 milhões de pessoas, consoante o critério de avaliação seja «condições de vida», ou seja, população a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida ou «rendimento vs. despesa com energia», ou seja, agregados familiares em situação de pobreza cuja despesa com energia representa +10 % do total de rendimentos, as quais podemos repartir em dois grupos, cerca de 660 a 680 mil pessoas em situação de pobreza energética severa (cumulativamente com uma situação de pobreza monetária ou económica) e entre 1,1 a 2,3 milhões pessoas em situação de pobreza energética moderada.

De acordo com a análise efetuada, verifica-se ser fundamental, nesta fase, graduar a pobreza energética de acordo com a sua severidade a fim de criar as melhores respostas devidamente adaptadas ao público-alvo a que se destina, nos termos e segundo os critérios constantes da Tabela 8:

Tabela 8 – Graduação da pobreza energética

[47] Escala de 0 a 100 pontos.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

POBREZA ENERGÉTICA SEVERA		POBREZA ENERGÉTICA MODERADA	
680 mil (critério condições de vida)	660 mil (critério rendimento vs. despesa energia)	1,1 milhões (critério condições de vida)	2,3 milhões (critério rendimento vs. despesa energia)

2. ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO

Para que esta estratégia cumpra o seu objetivo principal – combater a pobreza energética, protegendo os consumidores vulneráveis e em pobreza energética e integrá-los de forma ativa na transição energética e climática – será necessário robustecer o conhecimento acerca da pobreza energética em Portugal e pôr em prática um conjunto de medidas de ação no curto, médio e longo prazo, que se sustentem no tempo e estejam alinhadas com a estratégia nacional em matéria de energia e clima, criando as condições sociais para identificar, atuar e monitorizar a nível nacional sobre os agregados familiares nesta situação, de forma integrada, sustentável e proativa. Para tal, é fundamental definir uma abordagem metodológica (Figura 29) que permita, de forma integrada, sustentável e proativa, e enquadrada por princípios orientadores, contribuir para a definição de indicadores, métricas e de um modelo para a identificação, sinalização e caracterização da população que vive em pobreza energética e em vulnerabilidade económica, a fim de atuar de forma direcionada na implementação de medidas de ação, no curto, médio e longo prazo, que serão alvo de monitorização periódica a fim de avaliar o grau de cumprimento e eficácia das medidas adotadas com vista à melhoria contínua no combate à pobreza energética.

Figura 29 – Metodologia para a implementação da Estratégia

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Neste sentido, a prossecução do objetivo principal de combater a pobreza energética basear-se-á na aplicação de quatro princípios orientadores, devendo ser dada máxima prioridade à reabilitação e renovação de edifícios, em particular ao nível da componente passiva:

- Aumentar o desempenho energético das habitações, através da adoção de soluções construtivas, reabilitação e renovação, substituição e/ou adoção de novos equipamentos mais eficientes, novos materiais, tecnologias e processos que aumentem o desempenho energético dos edifícios, dos alojamentos e dos equipamentos, reduzindo significativamente as necessidades de energia, sem prejuízo do conforto, bem-estar e qualidade interior do alojamento;
- Reforçar as condições de acesso a serviços energéticos, pela disponibilização de mecanismos que facilitem e apoiem o acesso aos serviços essenciais de energia para o bem-estar e saúde dos agregados familiares em situação de pobreza energética, incluindo o acesso a novas formas de produção de energia, nomeadamente através do autoconsumo e das CER;
- Reduzir os encargos com o consumo de energia, pela prossecução dos princípios orientadores anteriores e complementado com mecanismos de apoio ao preço, será possível alcançar reduções nos encargos com os consumos de energia, permitindo assim um aumento no rendimento disponível das famílias;
- Robustecer o conhecimento e o acesso à informação em matéria de energia, através da disponibilização de mais e melhores ferramentas e meios para fomentar e melhorar a literacia energética, resultando numa maior consciencialização e na adoção de melhores

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

práticas relativas à racionalização do consumo de energia e adoção de medidas de eficiência energética, incluindo o acompanhamento e o aconselhamento na implementação das mesmas.

Na persecução destes princípios orientadores será possível assegurar, de forma progressiva e sustentada os principais objetivos que resultam do combate à pobreza energética:

- Maior conforto nas habitações;
- Mais rendimento disponível;
- Mais qualidade de vida;
- Mais saúde.

2.1. POLÍTICAS E MEDIDAS DE AÇÃO

Com uma caracterização da pobreza energética em Portugal, é possível implementar um conjunto de medidas de ação orientadoras para o combate à pobreza energética no curto, médio e longo prazo, com o intuito de cumprir os objetivos propostos nesta estratégia.

O quadro de políticas e medidas de ação a adotar são transversais às diversas franjas da sociedade que vivem numa situação de pobreza energética, pelo que é fundamental adotar uma abordagem metodológica que permita, por um lado, identificar e sinalizar a população que vive em pobreza energética a fim de atuar de forma direcionada na implementação de medidas tendo em conta as diversas características do País, em termos climáticos, geográficos, económicos, educacionais, entre outras, e, por outro lado, monitorizar, quer a implementação das medidas, quer a eficácia das mesmas, com vista à sua melhoria contínua e à adaptação das medidas e ações a adotar, bem como a assegurar uma maior relação custo-benefício. As medidas a adotar incluem ações de reforço da eficiência energética das habitações, promoção de mecanismos de apoio, mecanismos de proteção e apoio ao consumidor, reforço das dinâmicas de informação, quando aplicável, o domínio legislativo e

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

normativo, e a promoção e o apoio a projetos-piloto com caracter inovador e a adoção de novas tecnologias. De salientar que está assegurada a compatibilidade com as medidas previstas no PNEC 2030.

Em concreto, as medidas de ação propostas no âmbito desta Estratégia, têm como objetivo:

- Reforçar as capacidades, a nível nacional e local, de identificação e monitorização;
- Constituir uma base de trabalho para criar dinâmica à escala nacional, regional e local, que permita agregar esforços no combate a uma causa comum, tirando partido da proximidade ao cidadão dos agentes locais;
- Promover, apoiar e acompanhar projetos, em diversos escalas e áreas de atuação, tendo em conta as prioridades nacionais;
- Dinamizar projetos-piloto e inovadores com impacto local e regional, rentabilizando as competências e capacidades nacionais;
- Preparar legislação, regulamentação e enquadramentos normativos, constituindo um quadro promotor da mudança deste paradigma em Portugal;
- Dinamizar a capacidade de monitorização a nível nacional e local.

As medidas de ação que se apresentam seguidamente, estão organizadas de acordo com quatro vertentes (Figura 30), correspondentes às diferentes áreas de atuação prioritárias que foram identificadas.

1. **Eficiência energética**: aumentar o desempenho energético das habitações, promovendo programas, ações e mecanismos de apoio de carácter estrutural de combate às situações de pobreza energética, que inclui intervenções direcionadas à realização de investimentos em eficiência energética e reabilitação de edifícios, incentivos a alterações dos padrões de consumo e ações que visem a integração de energias renováveis, direcionadas ao proprietário do imóvel, mas também ao arrendatário. Estas ações serão desenvolvidas juntamente com os diversos atores,

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

nacionais e locais, incluindo os diversos organismos regionais e locais nas várias vertentes, para uma melhor adequação face à realidade local, promovendo uma maior proximidade com os consumidores em situação de pobreza energética.

2. **Redução de encargos**: apoiar o preço e redução de encargos, promovendo programas, ações e mecanismos que permitam a redução dos encargos com a energia, como é o caso da TSE, e com os serviços de energia dos consumidores domésticos, quer por via de ações de sensibilização que estimulem uma correta utilização e gestão de energia, quer por via de apoio para que o preço da energia não seja fator de exclusão no acesso a estes serviços, independentemente da situação económica, social ou geográfica dos consumidores, e servindo, ao mesmo tempo, o propósito de assegurar o acesso universal a serviços de qualidade a preços acessíveis.

3. **Proteção do consumidor**: proteger o consumidor sempre que este não consiga fazer face às despesas com a energia ou na sua relação com os operadores de mercado, promovendo programas, ações e mecanismos que reforcem as condições de acesso a serviços energéticos essenciais, salvaguardando a coesão social, o bem-estar e saúde dos agregados familiares em situação de pobreza energética, quer por via do desenvolvimento de mecanismos que sinalizem e auxiliem o consumidor economicamente vulnerável e em pobreza energética, para fazer face ao pagamento da fatura, especificamente, em situações climatéricas extremas e adversas que impactam no consumo de energia, quer pela via da promoção do desenvolvimento do autoconsumo, individual coletivo, ou pela criação de CER, estimulando a partilha de energia.

4. **Informação, conhecimento, educação e formação**: promover o desenvolvimento de campanhas de formação e informação com o intuito de sensibilizar e divulgar as melhores práticas de eficiência energética a fim de estimular alteração comportamental adequando o uso da energia com vista à obtenção de poupanças com a fatura energética, ganhos de conforto e ambientais. Para o efeito, deverão ser criadas e

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

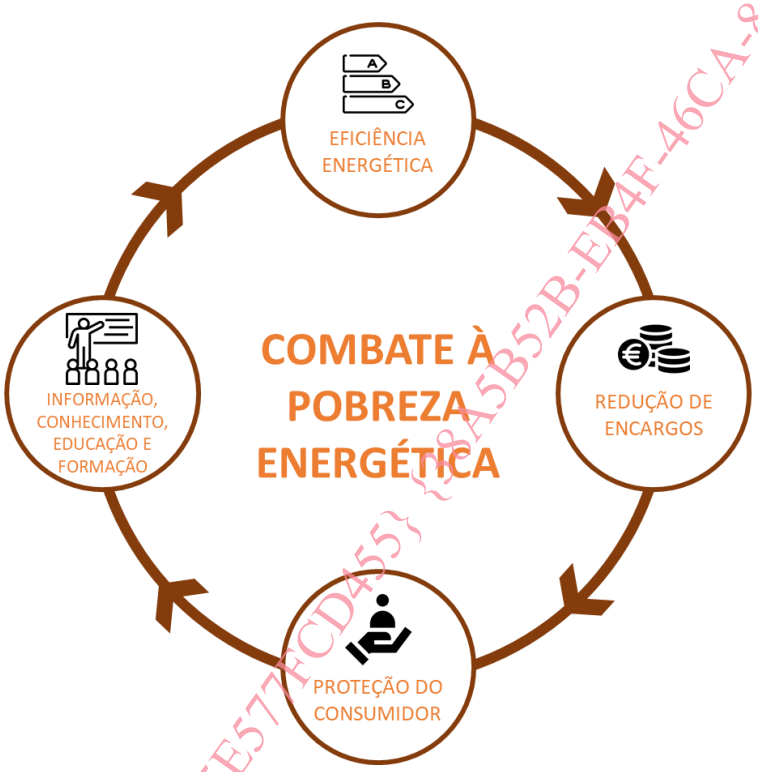
reforçadas as estruturas de aconselhamento e auxílio, bem como para a divulgação dos sistemas de incentivo disponíveis com vista ao incremento da eficiência energética das habitações. Promover o desenvolvimento de programas e ações nas instituições de educação e formação, onde se incluem os estabelecimentos dos ensinos básico e secundário, e noutras entidades formadoras, junto dos mais jovens – agentes de mudança e multiplicadores de informação no seu agregado familiar - onde serão abordadas as questões de eficiência energética, pobreza energética e a importância do compromisso individual e coletivo na alteração de comportamentos no uso da energia com vista, também, a um efetivo combate às alterações climáticas.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Figura 30 - Áreas de atuação para o combate à pobreza energética em Portugal



Apresentam-se de seguida as medidas de ação previstas no âmbito da presente Estratégia de acordo com as quatro áreas de intervenção anteriormente identificadas para o horizonte 2050, sendo certo que as medidas deverão dar início no ano indicado para o efeito, devendo a sua implementação ocorrer ao longo dos próximos anos, mas sendo sujeita a avaliação da sua pertinência e procedendo aos ajustes necessários face à evolução da pobreza energética em Portugal.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

1. EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

Medida de ação	Objetivo(s)	Abrangência	Período de implementação	Entidade(s) responsável(eis)	Outros intervenientes	Fonte(s) de financiamento	Impacto nos indicadores
1.1. Apoio a ações de eficiência energética	Apoiar ações e desenvolver mecanismos de apoio e incentivo (incluindo apoios não reembolsáveis) que promovam a descarbonização e a eficiência energética nas habitações (proprietários e arrendatários), tendo em conta a falta de capacidade de investimento inicial das	Consumidores	2022-2050	MAAC MTSSS MIH Municípios	DGEG ADENE Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.) Associações	PRR PT 2030 Plano de Promoção de Eficiência no Consumo (PPEC) Fundo	○ ● ● ● ● ○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

famílias economicamente mais vulneráveis, nomeadamente: (i) na renovação e reabilitação dos edifícios, pela adoção de soluções construtivas sustentáveis com especial incidência e prioridade no isolamento térmico, levando ao aumento do desempenho energético dos edifícios e a melhoria das condições de habitabilidade e conforto térmico; (ii) na substituição e/ou adoção de	de Consumidores Instituições particulares de solidariedade social (IPSS) ERSE	Ambiental (FA) Banca Outros fundos europeus	

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	equipamentos e sistemas energeticamente eficientes, promovendo a eletrificação dos consumos e (iii) na implementação de sistemas de produção e armazenamento de fontes de energia renováveis.											
1.2. «Vale Eficiência»	Atribuir 100.000 «vales eficiência», com um valor de 1.600 €/vale, a famílias em situação de pobreza energética enquanto mecanismo de apoio direto que poderá ser usado em	Consumidores	2021-2025	MAAC	ADENE DGEG	PRR	○	●	●	●	●	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	intervenções de reabilitação e renovação dos edifícios, em apoio técnico especializado e na adoção e/ou substituição de sistemas e equipamentos energeticamente eficientes que conduza ao aumento do desempenho energético e do conforto térmico.						
1.3. Certificação energética	Criar um mecanismo de incentivo e apoio à realização de auditoria energética na habitação de famílias em situação de	Consumidores	2022-2050	MAAC	DGEG ADENE Associação das Agências	FA	○ ○ ○ ○ ● ●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

pobreza energética, com vista à emissão do respetivo Certificado Energético (CE) e das principais medidas de melhoria que conduzem a um aumento do desempenho energético da habitação. Desta forma, será possível, também, recolher informação adicional sobre as condições de habitabilidade, encaminhando os agregados familiares para as entidades competentes que podem	de Energia e Ambiente (RNAE) Agências de Energia

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	assistir na persecução das medidas previstas no CE.						
1.4. Acesso a financiamento	Mobilizar as instituições financeiras na criação dos mecanismos adequados que permitam criar um quadro de empréstimos que possibilitem o acesso alargado e simplificado a fontes de financiamento para ações de eficiência energética nas habitações, incluindo, por exemplo, majorações, empréstimos	Consumidores	2022-2050	MAAC METD	IFRRU 2020 Banco do Fomento Banca	n.a.[48]	○ ○ ○ ○ ● ○

[48] Não aplicável

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

sem juros ou com bonificações, bem como, promover o desenvolvimento de mecanismos nacionais que permitam apoiar meios de financiamento inovadores, como *crowdfuding*, as cooperativas, os *greenbonds*, entre outros, para as famílias mais vulneráveis e em pobreza energética, contribuindo para aumentar o grau de acessibilidade e equidade no acesso a

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	mecanismos de financiamento.						
1.5. Eletrificação	Promover e apoiar a eletrificação dos consumos de energia nas habitações, de forma eficiente e sustentada, por via de mecanismos de incentivo para a aquisição e/ou substituição dos equipamentos, de preferência com recurso a fontes renováveis, bem como incentivar as intervenções necessárias à eletrificação do consumo,	Consumidores	2022-2050	MAAC	ADENE ERSE	FA PRR PT 2030 PPEC Outros fundos europeus	● ○ ○ ○ ● ○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	promovendo uma transferência de consumos domésticos de origem fóssil (ex.: GPL) para a eletricidade.						
1.6. Transição energética inclusiva	Apoiar o investimento que promova o autoconsumo e a partilha de energia de fontes renováveis, bem como as CER ou autoconsumo coletivo que incluam e envolvam consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética, visando a partilha local de energia,	Consumidores	2022-2040	MAAC	DGEG ADENE Municípios Agências de Energia Privados IPSS	PRR PT 2030 Outros fundos europeus	● ○ ○ ○ ○ ○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	reduzindo os encargos com a fatura energética, promovendo o aumento do autoconsumo e a partilha de energia, podendo a remuneração do excedente ser alocada a novos investimentos neste âmbito.						
1.7. Habitação Social	Articular ações de reabilitação energética nos edifícios de habitação social, privilegiando a eficiência energética com vista ao aumento do desempenho energético e ambiental das	Consumidores	2022-2050	MAAC MIH	DGEG ADENE IHRU, I. P. Municípios Agências Locais	PRR Outros fundos europeus	○ ● ● ● ● ○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	habitações, e promovendo o combate à pobreza energética, melhorando as condições de habitabilidade e conforto.										
1.8. Ações locais	Promover e apoiar projetos à escala local – como o «Bairros Sustentáveis» e o «Aldeias Sustentáveis» – com o objetivo de criar dinâmicas locais com o envolvimento das comunidades e dos agentes locais, através da intervenção nas habitações e	Consumidores	2022-2050	MAAC	Municípios ADENE RNAE ERSE Agências de Energia Associações de	FA PPEC PRR PT 2030 Outros fundos europeus	○	○	○	●	●	●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	disseminação de ações de informação e sensibilização, permitindo alcançar economias de escala e concentrar apoios e financiamento para apoiar mais famílias.				Moradores Organizações não governamentais (ONG) Turismo de Portugal, I.P.							
1.9. Inovação social	Criar e apoiar um ecossistema de inovação social no combate à pobreza energética, promovendo e apoiando projetos inovadores e com novas	Consumidores	2022-2050	MAAC MCTES MTSSS	DGEG ADENE RNAE Agências de Energia	Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P. (FCT, I. P.)	○	○	○	○	○	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

tecnologias que visem combater a pobreza energética. Os projetos deverão adotar soluções disruptivas, de capacitação, de diagnóstico e de operação, com o intuito de criar dinâmicas e explorar novas abordagens e modelos para combater a pobreza energética com o envolvimento de diversos parceiros tecnológicos, peritos qualificados, tecido empresarial, instituições de	Municípios Associações de Moradores ONG	Fundos europeus

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	ensino superior e instituições de I&D, municípios e agentes locais)											
1.10. Benefícios fiscais	Avaliar a introdução de benefícios fiscais e bónus de poupança energética, associados a critérios sociais e integrados, também, no âmbito da certificação energética de edifícios, , sempre que se verifique uma melhoria no desempenho energético da habitação.	Consumidores	2022-2030	MAAC MF	DGEG ADENE Municípios	Orçamento do Estado	○	○	○	○	●	○

Risco de pobreza | População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão | População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida | População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

apodrecidos | Desempenho energético das habitações | Literacia energética

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

2. APOIO AO PREÇO E À REDUÇÃO DE ENCARGOS

Medida de ação	Objetivo(s)	Abrangência	Período de implementação	Entidade(s) responsável(eis)	Outros intervenientes	Fonte(s) de financiamento	Impacto nos indicadores
2.1. Tarifa Social de Energia (I)	Dar continuidade à TSE, evoluindo-a para que possa dar uma resposta emergente e eficaz às famílias em situação de pobreza energética, por via da definição de escalões que permita a caracterização e diferenciação do consumidor economicamente vulnerável que se encontra em carência económica e em função da	Consumidores	2022-2025	MAAC MTSSS MF	DGEG ERSE	n.a.	● ○ ○ ○ ○ ○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	definição de pobreza energética, com um conjunto de métricas e indicadores.						
2.2. Tarifa Social de Energia (II)	Proceder a uma avaliação do atual mecanismo da tarifa social de energia, incluindo o seu financiamento, com o intuito de propor uma nova abordagem integrada em matéria de política social com vista a assegurar a sustentabilidade económica a longo prazo da tarifa social de energia, em alternativa com a respetiva socialização dos	Consumidores	2022-2025	MAAC MTSSS MF	DGEG ERSE	n.a.	● ○ ○ ○ ○ ○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	custos.										
2.3. Apoio extraordinário	Avaliar a criação de mecanismo(s) de apoio extraordinário(s) à fatura da energia direcionado as famílias em situação de pobreza energética, especificamente para fazer face à ocorrência de fenómenos adversos e extremos (ex.: vaga de frio; vaga de calor) e que provocam um aumento significativo das necessidades energéticas com vista à	Consumidores	2022-2025	MAAC MF	DGEG ERSE	n.a.	●	○	○	○	○	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	obtenção de conforto térmico.											
2.4. Medir para poupar	Promover o desenvolvimento de projetos que utilizem soluções de monitorização e gestão, em tempo real, a fim de informar o consumidor economicamente vulnerável do impacto das suas ações, aquando do uso da energia, criando uma maior consciencialização, estimulando a literacia energética e alterações comportamentais com vista à	Consumidores	2022-2030	MAAC	DGEG ERSE Operadores de mercado	PPEC PT 2030 Outros fundos europeus	●	○	○	○	○	●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	redução da fatura energética.						
2.5. Agregador solidário	Avaliar a implementação de um agregador de energia capaz de partilhar os excedentes da produção local a partir de fontes de energia renováveis para famílias em situação de pobreza energética para fazer face à ocorrência de fenómenos adversos e extremos (ex.: vaga de frio; vaga de calor) e que provocam um aumento significativo das necessidades energéticas com vista à	Consumidores	2022-2025	MAAC	DGEG ERSE Operadores de mercado	n.a.	● ○ ○ ○ ○ ○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	obtenção de conforto térmico.	

Risco de pobreza | População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão | População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida | População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos | Desempenho energético das habitações | Literacia energética

3. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

Medida de ação	Objetivo(s)	Abrangência	Período de implementação	Entidade(s) responsável(eis)	Outros intervenientes	Fonte(s) de financiamento	Impacto nos indicadores
3.1. Salvaguarda de não desconexão	Prever mecanismos que assegurem o fornecimento de energia às famílias mais vulneráveis durante períodos	Consumidores	2022-2025	MAAC	ERSE DGEG Operadores	n.a.	○ ○ ○ ○ ○ ○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

o em períodos críticos	sazonais críticos, associados também a fenómenos climatéricos mais extremos, por via da salvaguarda de não desconexão temporária devido à incapacidade/dificuldade de o consumidor vulnerável e em pobreza energética fazer face ao pagamento.				de mercado							
3.2. Serviços mínimos	Avaliar e definir limiares mínimos de serviços essenciais de energia, limitados no tempo, nomeadamente, a potência	Consumidores	2022-2025	MAAC	ERSE DGEG ADENE Operadores	n.a.	○	○	○	○	○	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	contratada mínima e a energia mínima necessária para assegurar o acesso a serviços essenciais, com o intuito de criar um mecanismo que recorra aos serviços mínimos de energia evitando-se, em primeira instância, a desconexão.				de mercado							
3.3. Autoconsumo e partilha de energia	Promover o envolvimento das famílias em situação de pobreza energética em novas formas de produção, armazenamento e partilha de energia e a sua integração em	Consumidores	2022-2050	MAAC	Associação Nacional de Municípios Associação Nacional de Freguesias	PRR PT 2030 PPEC	●	○	○	○	●	●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	CER.				Municípios Juntas de Freguesia ADENE RNAE Agências de Energia							
3.4. Estratégias locais de combate à pobreza energética	Promover e apoiar os Municípios e Agências Locais de Energia na definição e construção de estratégias locais de combate à pobreza energética, visando uma abordagem mais local, direta	Municípios	2022-2025	MF MAAC	DGEG ADENE RNAE ERSE Agências de	PPEC FA	○	○	○	○	○	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

em função da estrutura etária, contexto social, entre outros, incidindo sobre medidas de promoção da eficiência energética, quer na componente passiva, que na componente ativa, promoção da mobilidade sustentável, das energias renováveis e da partilha de energia (ex.: autoconsumo e comunidades de energia) e avaliação de medidas fiscais de caracter local para estimular a reabilitação energética.	Energia Municípios	

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

3.5. Articulação com os agentes de mercado no combate à pobreza energética	Colaborar com os operadores de mercado, estimulando a proteção dos consumidores economicamente vulneráveis, através da sua identificação, disponibilização de informação e de meios ao serviço do consumidor para assegurar o acesso a serviços essenciais de energia, integração em campanhas, programas e projetos de combate à pobreza energética, disseminação de informação sobre as diversas medidas em	Agentes de mercado Consumidores	2022-2050	MAAC	DGEG ERSE ADENE Operadores de mercado	PPEC	●	○	○	○	○	●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	curso, interpretação da fatura, bem como dar a conhecer os diversos tarifários disponíveis, contribuindo para a redução dos encargos.											
3.6. Identificação e sinalização	Desenvolver e implementar mecanismos para sinalizar as famílias que estão em dificuldades em fazer face ao pagamento da fatura de energia, com o objetivo de as redirecionar para a inclusão em campanhas, programas e projetos de combate à pobreza energética e	Consumidores	2022-2025	MAAC	ERSE DGEG ADENE Operadores de mercado Associações de Consumidores	n.a.	○	○	○	○	○	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	mecanismos de apoio à fatura.											
3.7. Rede de apoio	Estabelecer uma rede de apoio, presencial e remoto, aos consumidores e de equipas técnicas multidisciplinares a nível local, tirando partido de estruturas e meios já existentes (ex.: Lojas do cidadão, Espaços Cidadão, Centros de Informação Autárquicos, Ponto de venda de apoio dos comercializadores de energia e outras estruturas de apoio	Consumidores	2022-2025	MAAC METD MMEAP	DGEG ADENE Direção-Geral do Consumidor (DGC) Agência para a Modernização Administrativa, I. P. Municípios	Fundos Europeus FA PPEC	●	○	○	○	●	●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

ao consumidor), que permita identificar, atuar, monitorizar e acompanhar as famílias em situação de pobreza energética, assegurando uma maior proximidade e confiança, com vista ao combate à pobreza energética de forma direcionada através da dinamização de ações locais, disponibilização de informação uniformizada e clara em matéria de energia, incluído ações «porta-a-porta» e linhas de ajuda, envolvendo	RNAE ERSE Agências locais de energia Associações de Moradores e/ou Consumidores

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	as famílias em campanhas, programas e projetos de combate à pobreza energética.											
3.8. Saúde e energia	Articular com os agentes do setor da saúde (públicos e privados) ações de reforço da capacidade de diagnóstico e identificação de famílias vulneráveis com carências energéticas nas suas habitações e com saúde debilitada a fim de as redirecionar para campanhas, programas e projetos de combate à pobreza energética	Consumidores	2022-2050	MAAC MS	DGEG ADENE Agrupamentos de Centros de Saúde Unidades Locais de Saúde Operadores privados	FA Outros fundos europeus	○	○	○	○	○	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

com o intuito de melhorar o conforto térmico e o desempenho energético das suas habitações, assegurando melhores condições de habitabilidade e mais saúde.	

Risco de pobreza | População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão | População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida | População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos | Desempenho energético das habitações | Literacia energética

4. INFORMAÇÃO, CONHECIMENTO, EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

Medida de ação	Objetivo(s)	Abrangência	Período de implementação	Entidade(s) responsável(eis)	Outros intervenientes	Fonte(s) de financiamento	Impacto nos indicadores

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

4.1. Programa de literacia energética nos estabelecimentos de ensino básico e secundário e outras entidades formadoras	Reforçar o desenvolvimento de programas, conteúdos e ações educativas adaptadas aos diversos níveis de ensino, em particular nos mais novos, bem como na formação profissional, onde a temática da energia e das alterações climáticas é abordada numa lógica de eficiência energética, mobilidade sustentável, transição energética e climática com o propósito de reforçar o alerta, a sensibilização e a criação de	Estabelecimentos de ensino básico e secundário	2022-2050	MAAC ME MTSSS	ADENE DGE Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P. (ANQEP, I.P.) Instituto do Emprego e da	PPEC FA	○ ○ ○ ○ ○ ●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

uma maior consciencialização para o uso da energia.	Formação Profissional (IEFP, I.P.) RNAE ERSE Agências de Energia Municípios Instituições de I&D Instituições de ensino superior

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

					ONG Estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário		
4.2. Comunidade escolar	Desenvolvimento de ações que envolvam os alunos enquanto agentes de mudança, multiplicadores de informação em toda a sociedade e na comunidade escolar para o aumento da	Estabelecimentos de ensino e outras entidades formador	2022-2050	MAAC ME	ADENE DGE ANQEP, I. P. RNAE	PRR PPEC FA	○ ○ ○ ○ ● ●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	eficiência energética das suas instituições de educação e formação, por via da implementação de boas praticas em matéria de energia, mobilidade e clima, com vista à redução de consumos de energia e ao aumento do conforto de toda a comunidade escolar, contribuindo para o bom desempenho dos alunos.	as			ERSE Agências de Energia Municípios Instituições de I&D Instituições de ensino superior ONG		
4.3. Reforço da literacia	Reforçar o conteúdo e abrangência das plataformas existentes – Poupa Energia,	Consumidores	2022-2025	MAAC	ADENE ERSE	PPEC Outros	● ○ ○ ○ ● ●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

energética dos consumidores	CINERGIA, Observatório da Energia – enquanto ferramentas centrais de disseminação de informação ao consumidor, em particular para alcançar mais consumidores, e potenciar campanhas, projetos e programas acessíveis à população em situação de pobreza energética com vista à melhoria da literacia energética.				Instituições de I&D Instituições de ensino superior ONG	fundos europeus						
4.4. Formação	Desenvolver programas, conteúdos e ações que visem	Profissionais e	2022-2030	MAAC	DGEG	Portugal 2030	○	○	○	○	○	●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

profissional e capacitação	capacitar e formar profissionais (ex.: construção, instaladores) e agentes/estruturas locais (ex.: Municípios, IPSS, assistentes sociais) para que estas possam melhor informar e auxiliar as famílias em situação de pobreza energética, nomeadamente, pelo aconselhamento em matéria de energia, eficiência energética e mobilidade sustentável, para que possam adotar os melhores	agentes locais	MTSSS METD	ADENE RNAE Agências de Energia Municípios Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor IPSS Instituições de I&D	Outros fundos europeus

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	comportamentos aquando do uso da energia, pela disponibilização de informação útil sobre os diversos mecanismos de apoio, programas e campanhas de combate à pobreza energética, entre outras, reencaminhando sempre que possível para a rede de apoio.				Instituições de ensino superior ANQEP, I.P. IEFP, I.P.							
4.5. Caracterização e monitoriza	Reforçar o conhecimento no âmbito da pobreza energética em Portugal, pela identificação e caracterização	Consumidores	2022-2050	MAAC	DGEG ADENE INE, I. P.	FCT, I. P. Portugal 2030	○	○	○	○	○	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

ção	das famílias em situação de pobreza energética, nomeadamente, pela possibilidade do aumento da periodicidade, abrangência e o espectro de dados a abordar nos inquéritos às famílias (CENSOS, ICESD, ICOR, IDEF), em alguns casos com periodicidade anual e com a possibilidade de cruzar com outros métodos de aferição existentes (ex. SCE, em parceria com os diversos agentes/estruturas locais que		Agências de Energia Instituições de I&D Instituições de ensino superior Organizações não governamentais de ambiente	Fundos europeus

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	assumem o compromisso de identificar e sinalizar as famílias, contribuindo de forma ativa para um conhecimento mais robustecido sobre a temática a fim de criar as melhores respostas para o combate à pobreza energética						
4.6. Inteligência dos dados	Desenvolver e implementar sistemas capazes de agregar e tratar uma grande quantidade de dados, de forma centralizada, recorrendo a ferramentas de inteligência	Geral	2022-2025	MAAC	ADENE Instituições de I&D Instituições de ensino	FCT, I. P. PRR Fundos europeus	○ ○ ○ ○ ○ ●

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

artificial, dando origem a indicadores fundamentais para melhor atuar no combate à pobreza energética, tais como o «índice de vulnerabilidade à pobreza energética», «índice de conforto térmico», entre outros, podendo mediante determinados parâmetros obter dados previsionais da evolução da pobreza energética em Portugal ao abrigo das normas do Regulamento Geral de		superior ONG INE, I. P.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

	Proteção de Dados (RGPD).											
4.7. Ações de informação, sensibilização e acompanhamento	Desenvolvimento de ações de informação com o objetivo de sensibilizar, debater e divulgar as melhores práticas em matéria de energia, bem como disseminar os mecanismos de incentivo, programas e campanhas de apoio ao combate à pobreza energética.	Consumidores	2022-2030	MAAC	DGEG ADENE RNAE Agências de Energia ERSE DGC Instituições de I&D Instituições de ensino superior	FA PPEC	○	○	○	○	○	○

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

ONG

Risco de pobreza | População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão | População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida | População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos | Desempenho energético das habitações | Literacia energética

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455} {38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

2.2. METAS E OBJETIVOS NACIONAIS

A definição de um objetivo não resulta de um exercício de previsão, mas sim de um compromisso que se pretende que seja suficiente para mobilizar e agregar os vários agentes numa trajetória comum: a de combater a pobreza energética. A Tabela 9 apresenta os objetivos de longo prazo com base nos principais indicadores e indicadores secundários, sem prejuízo de se incluírem novos objetivos à medida que se obtém uma melhor caracterização dos agregados familiares economicamente vulneráveis e em situação de pobreza.

Tabela 9 – Objetivos da Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética

INDICADOR		BASELINE	2030	2040	2050
	População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida	17,4 % (1,8 milhões) [INE, I. P., 2020]	10 % (≈1,0 milhões)	5 % (≈500 mil)	<1 % (<100 mil)
	População em agregados familiares cuja despesa com energia representa +10 % do total de rendimentos.	1.202.567 (≈3,0 milhões) [INE, I. P., 2016]	700.000 (≈1,75 milhões)	250.000 (≈625 mil)	0
	População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos	24,4 % (≈2,5 milhões) [Eurostat, 2019]	20 % (≈2,0 milhões)	10 % (≈1,0 milhões)	<5 % (<500 mil)
	População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão	35,7 % (≈3,7 milhões) [Eurostat, 2012]	20 % (≈2,0 milhões)	10 % (≈1,0 milhões)	<5 % (<500 mil)

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

2.3. MONITORIZAÇÃO

O acompanhamento da implementação das medidas de ação a desenvolver no âmbito da presente Estratégia configura-se como um importante elemento na gestão da política energética nacional, na medida em que permite não só monitorizar o progresso, mas também assegurar o cumprimento das medidas e avaliar o seu grau de sucesso.

De forma a assegurar um diagnóstico e acompanhamento efetivo do progresso das ações de combate à pobreza energética e em particular dos cidadãos nesta situação, importa conhecer o número de agregados em pobreza energética, bem como quais as suas principais características (composição, níveis de rendimento, condições de habitabilidade, etc.) e a sua concentração geográfica por forma a estabelecer um sistema nacional de avaliação e de monitorização da pobreza energética que seja eficaz e robusto.

É necessário recolher as informações adequadas para monitorizar o número de agregados familiares em situação de pobreza energética, pois a sua medição rigorosa permitirá identificar os agregados familiares afetados pela pobreza energética, de modo que os apoios desenhados e propostos pela Estratégia sejam os mais adequados.

A monitorização da presente Estratégia será efetuada com base nas principais metas e objetivos definidos, bem como nos indicadores principais e secundários anteriormente referidos, que, *a posteriori*, podem ser complementados com o desenvolvimento de indicadores adicionais, que se entendam necessários por forma a reforçar a monitorização.

Além da monitorização em si, por via do acompanhamento dos indicadores, prevê-se também um esquema de avaliação e revisão regular da presente Estratégia, nomeadamente das medidas propostas e dos resultados alcançados. O tema da pobreza energética apresenta grandes desafios, quer pela sua abrangência, quer pela sua dimensão territorial e social, pelo que se assume uma grande dinâmica na implementação da presente Estratégia, sujeita a novos desenvolvimentos de forma constante, razão pela qual será necessário assegurar a sua adaptabilidade em função dos desenvolvimentos e dos resultados alcançados, nos termos do calendário constante da Tabela 10.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Tabela 10 – Calendário previsto para a revisão e monitorização da Estratégia de Combate à Pobreza Energética no horizonte 2050

DATA	AÇÃO
06/2024	Avaliação da implementação e resultados da Estratégia, revisão das medidas de ação
06/2026	Revisão da Estratégia, avaliação da implementação, resultados e revisão das medidas de ação
06/2028	Avaliação da implementação e resultados da Estratégia, revisão das medidas de ação
06/2029	Revisão da Estratégia para o período 2031-2050, mediante a avaliação da sua implementação e respetivos resultados e a revisão de medidas e ações de curto e médio prazo
06/2033	Avaliação da implementação e resultados da Estratégia, revisão das medidas de ação
06/2035	Revisão da Estratégia, avaliação da implementação, resultados e revisão das medidas de ação
06/2037	Avaliação da implementação e resultados da Estratégia, revisão das medidas de ação
06/2040	Revisão da Estratégia para o período 2041-2050, mediante a avaliação da sua implementação e respetivos resultados e a revisão de medidas e ações de curto e médio
06/2043	Avaliação da implementação e resultados da Estratégia, revisão das medidas de ação
06/2045	Revisão da Estratégia, avaliação da implementação, resultados e revisão das medidas de ação
06/2047	Avaliação da implementação e resultados da Estratégia, revisão das medidas de ação

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

2.4. MODELO DE GOVERNAÇÃO

A natureza transversal da presente Estratégia obriga a que haja um acompanhamento, supervisão e coordenação da mesma, que deverá assegurar o seu cumprimento em estreita cooperação com as entidades relevantes, nomeadamente, em matéria de finanças, economia, educação e formação, proteção social, saúde e habitação.

Assim, a coordenação será levada a cabo por um grupo de coordenação, constituído por uma equipa técnica multidisciplinar designada para o efeito, sob a responsabilidade do Ministério do Ambiente e da Ação Climática, e composto pelos organismos públicos e privados capazes de planear e operacionalizar as medidas de ação para dar resposta aos desígnios da presente Estratégia, bem como proceder à sua monitorização periódica e revisão em linha com as orientações políticas e em estreita colaboração com as diversas entidades envolvidas. Será, assim, possível assegurar uma orientação política e a articulação entre as diversas áreas governativas essenciais para o combate à pobreza energética, garantindo o acompanhamento e supervisão dos trabalhos em curso e a desenvolver.

Poderá, ainda, mediante proposta do grupo de coordenação da Estratégia, ser constituído um comité de acompanhamento, composto por representantes dos vários setores da sociedade, incluindo parceiros sociais, empresas, organizações não governamentais, entidades públicas e/ou privadas, instituições de ensino superior ou individualidades que, pela sua área de atuação ou de especialidade, assim o justifiquem, para o respetivo acompanhamento, bem como troca de experiências, criação de sinergias, aumentando o impacto real na sociedade, que é, assim, inserida no modelo de governação.

3. FINANCIAMENTO E MECANISMOS DE APOIO

Transitar para uma sociedade neutra em carbono e concretizar a transição energética numa lógica de transição justa e inclusiva que combata as situações de pobreza energética e inclua todos os cidadãos neste movimento implica mobilizar o investimento e criar mecanismos de

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

financiamento inclusivos e acessíveis por todos, promovendo em simultâneo uma maior dinâmica económica e a criação de emprego qualificado.

Entre os desafios que impedem a concretização de investimentos na melhoria do desempenho energético dos edifícios, inclui-se a componente do financiamento, associado aos elevados custos de investimento iniciais, em particular para as famílias economicamente mais vulneráveis e em pobreza energética, os períodos de amortização relativamente longos e os riscos de crédito, ou a sua perceção, associados aos investimentos em eficiência energética.

Por outro lado, e não obstante o registo do aumento, de uma forma geral, dos investimentos na melhoria do desempenho energético dos edifícios, em conjugação com o registo de muitos exemplos de boas práticas de instrumentos cuja aplicação resulta em poupanças de energia com uma boa relação custo-eficácia, são ainda limitados os mecanismos ou produtos financeiros para o efeito e que garantam uma acessibilidade pela generalidade dos consumidores.

Neste contexto, assume particular destaque o apoio e o financiamento público. Num contexto em que se identificam falhas generalizadas de mercado para dar resposta a esta problemática, a política de apoios públicos torna-se crítica e deve estar alinhada com os objetivos de transição energética e descarbonização, bem como da recuperação económica do país, dando sinais positivos e claros aos consumidores e dinamizando novos investimentos e intervenções.

Em paralelo e de forma complementar, a política fiscal poderá igualmente desempenhar um papel importante no combate à pobreza energética, influenciando a alteração de comportamentos e adoção de novos.

Portugal está fortemente empenhado em redirecionar apoios e fluxos financeiros para combater a pobreza energética, alinhando os objetivos da descarbonização e da transição energética com a proteção do consumidor, promovendo um quadro favorável para o financiamento da eficiência energética, reabilitação dos edifícios, informação e edução e a

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

adoção de novas tecnologias que contribuam ativamente para mitigar esta problemática.

Enfrentar o desafio da pobreza energética significa que será necessário atuar em diversas frentes. Como referido, estamos perante um conjunto de fatores, como seja o custo com a energia, o acesso a níveis adequados de serviços energéticos, o nível de rendimentos e o desempenho energético das habitações, que conduzem a uma potencial situação de pobreza energética. De entre estes fatores, iremos focar a atenção na melhoria do desempenho energético das habitações e no acesso a fontes de energia renovável que permitirá endereçar o tema do acesso a níveis adequados de serviços energéticos e da redução dos encargos com a energia.

No âmbito da ELPRE, cujos objetivos incluem o combate à pobreza energética assente num conjunto de medidas de melhoria do parque de edifícios existente suportadas por um conjunto de políticas e ações orientadas para a criação de um enquadramento favorável à referida renovação, e de forma a abordar o tema da pobreza energética, foi apresentado um pacote de medidas dirigido à melhoria do conforto e mitigação da pobreza energética, que pretende atuar ao nível da envolvente térmica dos edifícios de forma a garantir níveis de conforto aceitáveis sem aumento do consumo de energia para aquecimento.

Em concreto, estas ações previstas na ELPRE desenvolver-se-iam em duas fases: (i) até 2030, a implementar nos edifícios residenciais com pior desempenho energético, nomeadamente os alojamentos de habitação permanentes construídos antes de 1990, correspondentes a 65 % do parque nacional de edifícios residenciais existentes em 2018; e (ii) até 2040, nos restantes edifícios residenciais construídos até 2016, correspondente a quase 100 % do parque nacional de edifícios existentes em 2018. A concretização deste objetivo, tendo em conta os valores de investimento estimados, representará um investimento de 7 671 M€ até 2040, cerca de 384 M€/ano, o que permitirá, de forma bastante considerável, por via da renovação do parque de edifícios, reduzir as situações de pobreza energética em Portugal.

3.1. MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Quer a nível nacional, quer europeu, existem fundos para apoiar a descarbonização da economia, a transição energética e a eficiência energética, que cofinanciam projetos públicos e privados. Para que esta nova Estratégia setorial tenha concretização material, os instrumentos disponíveis devem ser concebidos de forma a garantir que os investimentos a apoiar contribuem para cumprir os objetivos pretendidos. Destacam-se, de seguida, alguns dos instrumentos de financiamento com potencial para apoiar projetos e ações que contribuam diretamente e indiretamente para o combate à pobreza energética.

INSTRUMENTOS NACIONAIS

Fundo Ambiental (FA)

O FA tem por finalidade apoiar políticas ambientais para a prossecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável, contribuindo para o cumprimento dos objetivos e compromissos nacionais e internacionais, designadamente os relativos às alterações climáticas, aos recursos hídricos, aos resíduos e à conservação da natureza e biodiversidade.

Este instrumento financia a fundo perdido projetos que contribuem para as políticas públicas ambientais, através de candidaturas que são realizadas à luz dos avisos. O FA tem tido um importante papel no apoio a projetos de descarbonização da economia, destacando-se o facto de ter como principal fonte de receita os leilões de licenças de emissão no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão.

Desde 1 de janeiro de 2022, e nos termos previstos na Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2021, que o Fundo de Apoio à Inovação e o Fundo de Eficiência Energética foram integrados no Fundo Ambiental, passando este fundo a poder promover ações nestes domínios, alavancando o potencial de apoio a projetos de combate à pobreza energética.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Plano de Promoção de Eficiência no Consumo

O PPEC visa promover medidas que visem melhorar a eficiência no consumo de energia, através de ações empreendidas pelos diversos agentes do setor[49], apoiando as medidas de eficiência energética que permitem maximizar os benefícios do programa para o orçamento disponível.

As medidas de eficiência no consumo de energia contempladas no PPEC devem promover a redução do consumo de energia ou a gestão de cargas, de forma permanente, que possam ser claramente verificáveis e mensuráveis (designadas por medidas tangíveis). São igualmente consideradas medidas de informação e de divulgação que, muito embora não tenham impactos diretos mensuráveis, são indutoras de comportamentos mais racionais e permitem a tomada de decisão mais consciente pelos visados no que diz respeito à adoção de soluções mais eficientes no consumo de energia (designadas por medidas intangíveis).

Banco de Fomento

O Governo e o setor financeiro estão a trabalhar conjuntamente para criar incentivos e produtos financeiros que facilitem os investimentos, públicos e privados, necessários para assegurar a redução da pobreza energética, alinhados com os objetivos da transição para uma economia neutra em carbono. Neste âmbito, destaca-se o papel do banco verde, com o propósito de conferir capacidade financeira e acelerar as várias fontes de financiamento existentes dedicadas a investir em projetos sustentáveis, de neutralidade carbónica e de economia circular, cuja atribuição cabe ao Banco Português de Fomento.

INSTRUMENTOS EUROPEUS

[49] Comercializadores, operadores das redes de transporte e de distribuição, associações e organizações não governamentais sem fins lucrativos, que contenham nos seus estatutos a promoção e defesa dos interesses dos consumidores, ou da eficiência energética, ou da proteção do ambiente e clima, associações municipais, associações empresariais sem fins lucrativos, agências de energia; instituições de ensino superior e instituições de I&D.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

Plano de Recuperação e Resiliência

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, disponível no âmbito do NGEU, tem como objetivo apoiar a concretização de investimentos e reformas que capacitem as economias dos Estados-Membros, tornando-as mais resilientes e mais bem preparadas para o futuro. Neste âmbito, surge o PRR orientado pelas estratégias e políticas nacionais, inserindo-se no quadro de resposta europeia e alinhando-se com a prioridade europeia conferida às transições climática e digital.

Uma das dimensões estruturante do PRR é a transição climática e a sua promoção inscreve-se no quadro do *European Green Deal* e resulta do esforço e disponibilidade nacionais para contribuir para as metas climáticas que permitirão o alcance da neutralidade climática até 2050. A descarbonização da economia e da sociedade oferece também oportunidades importantes e prepara o país para realidades que configurarão os fatores de competitividade num futuro próximo.

Entre os vários roteiros, merece particular destaque a componente «C13 - Eficiência Energética em Edifícios» que conta com 610 milhões de euros de subvenções entre 2021 e 2025 para apoiar a reabilitação dos edifícios, dos quais 300 milhões de euros serão destinados ao setor doméstico, contribuindo para a melhoria do desempenho energético do parque imobiliário, o aumento da incorporação de fontes de energia renovável, a redução das situações de pobreza energética e a melhoria das condições de vida dos ocupantes.

A componente C13 tem como objetivo principal promover a renovação e reabilitação dos edifícios, contribuindo para o cumprimento das metas nacionais e europeias em matéria de energia e clima, nomeadamente a redução de emissões de GEE, a eletrificação de consumos e a redução do consumo de energia, a melhoria da eficiência energética e de recursos dos edifícios, a melhoria do desempenho energético do parque imobiliário, o aumento da incorporação de fontes de energia renováveis, a redução das situações de pobreza energética e a melhoria das condições de vida.

No âmbito especifico da habitação, destaque para a componente C2 – Habitação, que visa

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

relançar e reorientar a política de habitação em Portugal, salvaguardando habitação para todos, através do reforço do parque habitacional público e da reabilitação das habitações indignas das famílias de menores rendimentos, por forma a promover um acesso generalizado a condições de habitação adequadas, e que conta com um envelope financeiro total de cerca de 2,7 mil milhões de euros, que inclui uma componente de empréstimo.

Para o objetivo do combate à pobreza energética concorrem outras dimensões do PRR, como a Resiliência que prevê três roteiros (ex.: vulnerabilidades sociais; coesão territorial) e que, entre outros objetivos, pretende apoiar as áreas da habitação, das respostas sociais e da pobreza.

Portugal 2030 (Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027)

O Portugal 2030 será uma importante fonte de financiamento para a descarbonização da economia na próxima década, na medida em que incorpora as orientações estabelecidas a nível europeu, contribuindo, designadamente, para o compromisso de alocar 30 % do orçamento global da despesa da UE à ação climática, onde se inclui a transição energética.

Estão previstos, assim, apoios à transição energética e ao reforço da eficiência energética, incluindo ações com contributo para o combate à pobreza energética.

InvestEU[50]

Novo instrumento da UE que oferece garantias com o objetivo de mobilizar o financiamento público e privado para investimentos estratégicos no quadro das políticas europeias. Abrange o período 2021-2027, e reunirá sob o mesmo teto uma multiplicidade de instrumentos financeiros da UE atualmente disponíveis, expandindo o modelo do Plano *Juncker*. O Fundo *InvestEU* mobilizará investimentos públicos e privados através de uma garantia do orçamento

[50] https://europa.eu/investeu/home_pt

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

da UE e apoiará projetos de investimento de parceiros financeiros como o Grupo do BEI e outros, reforçando a sua capacidade de absorção de riscos.

Este fundo irá apoiar quatro domínios de intervenção: infraestruturas sustentáveis; investigação, inovação e digitalização; pequenas e médias empresas; investimento social e competências.

3.2. MECANISMOS DE APOIO

Programas de empréstimo

- Desenhar, em conjunto com o setor bancário, programas de concessão de empréstimo 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, bem como na gestão dos resíduos urbanos, e que possibilitem acesso generalizado dos consumidores, independentemente da sua condição económica.

Fiscalidade

- Num enquadramento mais abrangente, importa prosseguir com uma política fiscal alinhada com os objetivos de transição energética e descarbonização da sociedade, dando os sinais certos à economia e promovendo comportamentos mais sustentáveis. Prosseguir uma fiscalidade verde, que incida sobre a utilização dos recursos, que internalize os impactes ambientais e que discrimine positivamente os produtos e serviços de elevado desempenho ambiental é fundamental para assegurar uma transição justa e o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de energia e clima. Mais concretamente, e em complemento dos apoios ao investimento, deve ser avaliada a implementação de um quadro fiscal que incentive a eficiência energética e as energias renováveis, através da atribuição de benefícios fiscais ou através de uma discriminação positiva em sede de impostos aplicáveis.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}

RESERVADO

4. PROCESSO DE ENVOLVIMENTO E CONSULTA

O processo de transição energética deve ser inclusivo, promovendo o envolvimento dos agentes do setor e da sociedade. A elaboração de um documento desta natureza e importância estratégica para o país, dada a sua transversalidade e impacto, deve ser acompanhado de um processo participativo na sua elaboração, pelo que foi promovido um processo de auscultação da sociedade e de discussão técnica envolvendo os agentes do setor com vista à consolidação dos principais objetivos da presente Estratégia, com particular foco na determinação das metas e objetivos setoriais.

Em concreto, conduziu-se um processo de auscultação de diversas entidades, através de reuniões de trabalho e de uma sessão com vários intervenientes, incluindo associações, que visou discutir as medidas de ação, pois só desta forma será possível determinar e estabelecer o grau de ambição nacional, as necessidades de investimento atuais e futuras, a necessidade e tipologia de apoios, os desafios que se colocam ao combate à pobreza energética e a adequação das ações para fazer face a esta problemática.

Posteriormente, decorreu um processo de consulta pública, entre 14 de abril de 2021 e 15 de maio de 2021, que contou com a participação de mais de 20 entidades e personalidades, e cujos contributos foram incorporados na estratégia.

Por fim, foi promovido um novo processo de consulta pública, entre […] e […] de 2023.

{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}
{38A5B52B-EB4F-46CA-85AE-A5E577FCD455}