

PARECER

TARIFA SOCIAL DA ENERGIA ELÉTRICA E DO GÁS NATURAL

Alargamento das condições de acesso

Novembro de 2020

Consulta: Solicitação do Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, de 5 de novembro de 2020

Base legal: Competências consultivas dos artigos 15º a 18º dos Estatutos da ERSE.

Divulgação: Pode ser disponibilizado publicamente, após tomada de decisão ou um ano após a elaboração, sem prejuízo do acesso ou divulgação anterior nos termos legais. A disponibilização não abarca informação que, por natureza, seja comercialmente sensível ou configure segredo legalmente protegido ou dados pessoais.

Nota de atualização de 27/01/2021:

Os pareceres emitidos pela ERSE no âmbito de um processo de decisão de terceiros, e aqueles que incidem sobre iniciativas legislativas, recaem sobre as propostas ou projetos que lhe foram remetidos. Os textos finais aprovados e publicados em Diário da República podem registar alterações integrando, ou não, no todo ou parte, aspetos que tenham sido destacados pela ERSE no parecer.

Texto final aprovado: [[Decreto-Lei n.º 100/2020](#), de 26 de novembro]

ÍNDICE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | ENQUADRAMENTO | 1 |
| 2 | APRECIÇÃO | 2 |
| 2.1 | Tarifa social no fornecimento de energia elétrica | 2 |
| 2.2 | Tarifa social no fornecimento de gás natural | 7 |
| 2.3 | Financiamento da tarifa social de eletricidade e gás natural | 8 |
| 3 | PARALELISMO DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE NO SETOR DE ELETRICIDADE E GÁS NATURAL..... | 15 |
| 4 | CONCLUSÕES | 16 |

Correspondendo a solicitação externa do Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, rececionado a 5/11/2020, com a referência R-Técnicos/2020/3622, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) emite o seguinte parecer.

1 ENQUADRAMENTO

O projeto de diploma enviado à ERSE para parecer altera o atual regime de acesso à tarifa social de eletricidade e de gás natural, visando o seu alargamento em três situações específicas: i) a elegibilidade a todas as situações de desemprego; ii) elegibilidade a todos os regimes associados à pensão social de invalidez (especial de proteção na invalidez e complemento da prestação social para a inclusão); iii) no critério de elegibilidade, relacionado com o rendimento, clarifica-se que o cliente final que não aufera qualquer rendimento também deverá ser considerado para a majoração do limiar de 5 808 € de rendimento anual.

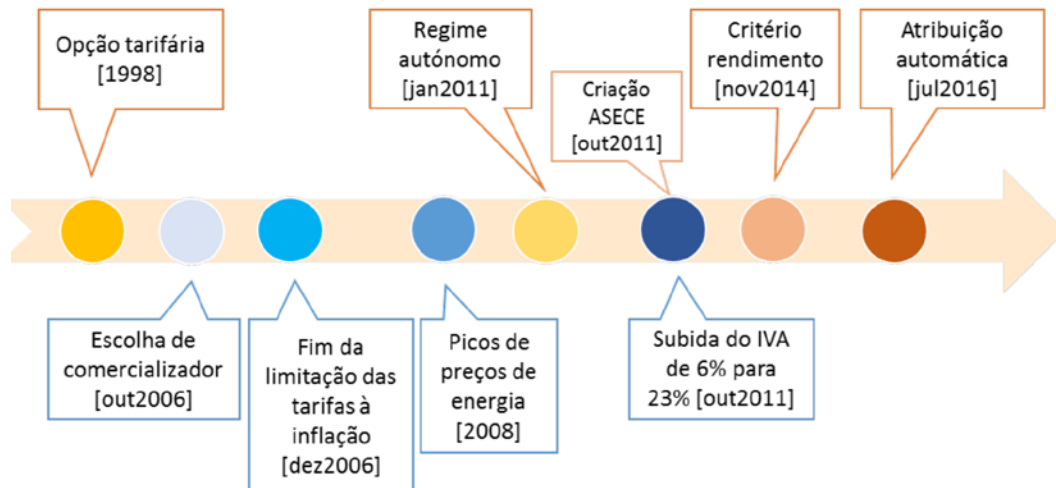
MARCOS DO REGIME DA TARIFA SOCIAL

A fixação de uma tarifa com condições especiais de preço - “tarifa social” - tem uma longa tradição no setor elétrico nacional. Desde a criação da ERSE, a tarifa passou a ter enquadramento no Regulamento Tarifário. A existência desta tarifa, tendo por pressuposto a acessibilidade económica para clientes ou agregados familiares com menores consumos, não tinha qualquer relação com a condição económica do agregado, nem dependia da existência de qualquer critério de elegibilidade associado às condições do cliente ou do agregado, que não fosse o consumo.

A evolução do regime da tarifa social não deve ser desenquadrada do contexto do desenvolvimento do setor elétrico. Até 2006, os clientes domésticos de eletricidade não podiam exercer a escolha de fornecedor sendo-lhes aplicada a tarifa regulada de venda a clientes finais. Essa tarifa regulada de Baixa Tensão, até 2006, tinha a variação anual de preços limitada à taxa de inflação, estando assim limitados os impactes tarifários sobre todos os clientes domésticos, incluindo os clientes da tarifa social. Em 2008, os mercados internacionais dos combustíveis atingiram máximos históricos, pressionando subidas nas tarifas de eletricidade, quer no mercado livre quer na tarifa regulada. Posteriormente, em outubro de 2011 a taxa de IVA aplicável ao fornecimento de eletricidade e gás natural foi alterada de 6% para 23%, no contexto do

Programa de Assistência Financeira a Portugal, agravando as faturas dos consumidores domésticos de eletricidade e de gás natural.

Figura 1-1 – Principais marcos na evolução da tarifa social no contexto do setor elétrico



No caso do gás natural, a tarifa social foi criada em 2011, abrangendo o mesmo universo de clientes vulneráveis que a tarifa social, na redação do Decreto-Lei n.º 138-A/2010.

A ERSE apresenta neste parecer as suas propostas e avaliação relativas ao regime legal proposto.

2 APRECIÇÃO

2.1 TARIFA SOCIAL NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA

O atual regime da tarifa social de eletricidade foi criado pelo Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, tendo começado em aplicação em janeiro de 2011.

A elegibilidade para a tarifa social baseia-se em critérios de vulnerabilidade social (atestada por determinados apoios específicos de segurança social) e de vulnerabilidade económica (através de um critério de rendimento do agregado familiar).

O regime dá acesso a um desconto na tarifa de acesso às redes, determinado pela ERSE de modo a assegurar um desconto de 33,8% sobre as tarifas transitórias de venda a clientes finais de eletricidade (aprovado anualmente pelo Governo). O desconto é transmitido através da tarifa de acesso às redes, o que permite ser aplicado a todos os clientes, independentemente do seu comercializador.

A ERSE estimou para 2020 cerca de 805 mil pontos de consumo doméstico de eletricidade beneficiários da tarifa social (13,4% do total de clientes de eletricidade), em Portugal continental, Açores e Madeira, conforme se observa pela Figura 2-1. O montante anual do desconto atribuído é significativo, estimando-se que atinga cerca de 109 milhões de euros em 2020, o que corresponde a um apoio anual de 135 euros por cliente beneficiário.

Figura 2-1 – Número de clientes beneficiários da tarifa social e valor suportado pelos produtores

| | Nº clientes beneficiários tarifa social | Desconto a suportar pelos Produtores (Mil €) |
|----------------------|---|--|
| Portugal continental | 762 822 | 102 623 |
| RA Açores | 19 157 | 2 837 |
| RA Madeira | 23 141 | 3 433 |

O custo com a medida da tarifa social é financiado pelos produtores de eletricidade em Portugal continental. Os produtores ao abrigo de regimes de tarifa garantida estão isentos do financiamento da tarifa social, excetuando aqueles que, mesmo beneficiando de tarifa garantida, representam aproveitamentos hidroelétricos com potência superior a 10 MVA¹.

¹ O critério legal resulta do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, na sua redação vigente, conjugado com os artigos 17.º e 18.º Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, na redação vigente. Estabelece aquele artigo 4.º que:

“1 – O financiamento dos custos com a aplicação da tarifa social incide sobre todos os titulares de centros electroprodutores em regime ordinário, na proporção da potência instalada de cada centro electroprodutor.

2 – Os custos referidos no número anterior são devidos à entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de Energia Eléctrica, enquanto operador do sistema, sendo permitida a compensação entre estes montantes e aqueles que resultem de incentivos tarifários aos titulares de centros electroprodutores, nomeadamente dos incentivos relativos à garantia de potência, concedidos nos termos da Portaria n.º 765/2010, de 20 de Agosto.

3 – O cálculo dos montantes de proveitos obtidos com o financiamento dos custos com a tarifa social pelos titulares dos centros electroprodutores, bem como a sua imputação aos operadores intervenientes na cadeia de valor do sector eléctrico até à atribuição da tarifa social pelo operador da rede de distribuição são determinados de acordo com o estabelecido no regulamento tarifário aplicável ao sector eléctrico.

4 – Para efeitos do disposto no presente artigo, entende-se por **titulares de centros electroprodutores em regime ordinário, os que exercem a atividade de produção que não esteja abrangida por um regime jurídico especial de produção de eletricidade,**

A proposta de alteração do regime da tarifa social prevê o alargamento a todos os beneficiários do subsídio de desemprego. O atual regime considerava apenas os beneficiários do subsídio social de desemprego.

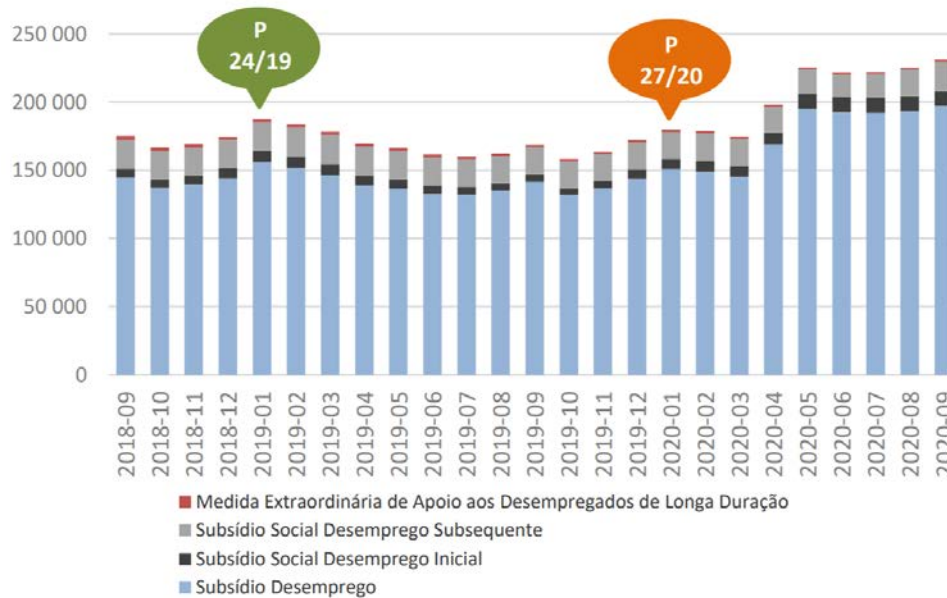
De acordo com as estatísticas da Segurança Social, o número de beneficiários de prestações de desemprego em setembro de 2020, cifrou-se em 230 303 ², sendo este o valor mais alto registado no ano de 2020. Este valor inclui os beneficiários do Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsídio Social de Desemprego Subsequente, Prolongamento de Subsídio Social de Desemprego e Medida Extraordinária de Apoio aos Desempregados de Longa Duração.

Como se pode observar pela Figura 2-2, o alargamento do número de clientes beneficiários da tarifa social será muito expressivo, na ordem dos 200 000, considerando que o atual critério de acesso à tarifa social, relativo ao subsídio social de desemprego, representa uma pequena parte do grupo de beneficiários do subsídio de desemprego. Dado o apoio anual médio de 135 euros por cliente beneficiário, estimado pela ERSE para 2020, isto pode representar um acréscimo de 27 milhões de euros do custo a financiar pelos produtores de eletricidade, dependendo este valor do número de pessoas abrangidas por esta prestação que já beneficiem da tarifa social.

nos termos do artigo 18º do Decreto-Lei nº 29/2006, de 15 de fevereiro, bem como, os titulares dos aproveitamentos hidroelétricos com potência superior a 10 MVA.”

² De acordo com os dados publicados pela Segurança Social, IP, disponíveis em <http://www.seg-social.pt/estatisticas> (consulta realizada em 08/11/2020).

Figura 2-2 – N.º de beneficiários com prestações de desemprego



Fonte: Segurança Social (<http://www.seg-social.pt/documents/10152/1864931/SIESS202009.pdf/d14aa3e3-3335-49ce-b2df-a0d2c679513b>)

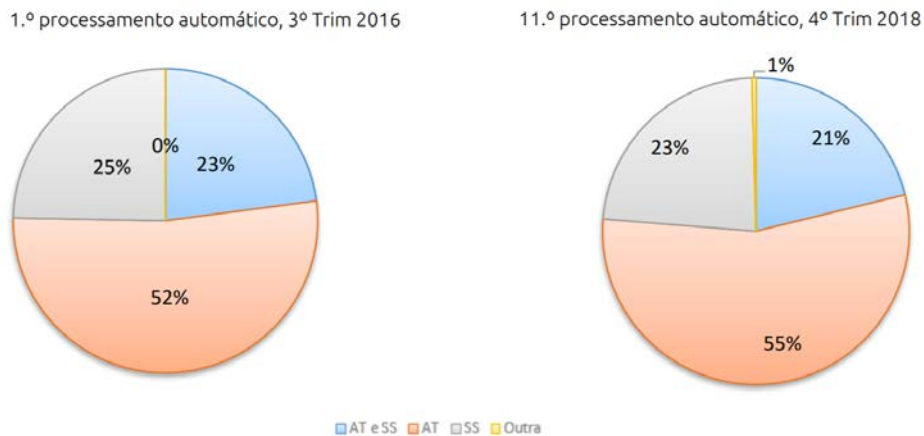
No que respeita ao alargamento da elegibilidade a todos os regimes associados à pensão social de invalidez, não foi possível encontrar dados para estimar o número de beneficiários abrangidos pela alteração.

A proposta também inclui uma alteração ao critério de elegibilidade relativo ao rendimento, explicitando que o cliente final que não aufera qualquer rendimento também deve ser considerado para a majoração do limiar de 5 808 € do rendimento anual máximo elegível do agregado familiar. Ou seja, os valores do rendimento anual máximo consideram uma majoração de 50% por cada elemento do agregado familiar que não aufera qualquer rendimento.

O projeto de diploma vem explicitar que o cliente final que é detentor do contrato também deve ser considerado para essa majoração, caso não aufera qualquer rendimento. A redação proposta levanta dúvidas de interpretação, não sendo claro o fim que se propõe atingir. A ERSE considera que da redação em vigor, já resulta que o titular do contrato de fornecimento está incluído no conjunto do agregado familiar, conforme decorre do n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 138/2010, na redação vigente. Face ao exposto, não se compreende o exato âmbito da alteração proposta, sugerindo a clarificação da redação.

De acordo com o estudo do Observatório da Energia ³, em 2018, o peso dos beneficiários por verificação do critério rendimento correspondia a mais de metade dos beneficiários da tarifa social, como se verifica pela Figura 2-3:

Figura 2-3 – Distribuição dos beneficiários da tarifa social por critério de elegibilidade



Fonte dos dados: DGEG.

Face ao exposto, considera-se que o critério do rendimento anual tenderá a manter-se como o critério com maior número de beneficiários elegíveis para efeitos da tarifa social, pelo que, qualquer alteração ao mesmo, poderá ter um impacto relevante, quer em termos do número de beneficiários, quer em termos dos custos a financiar.

Importa, também, considerar os aspetos de verificação da atribuição da tarifa social, de modo a que se equilibrem os objetivos de simplicidade e objetividade na adesão à tarifa social, com o objetivo da sua verificação e acompanhamento, que permitirá, de resto, assegurar, que os apoios desta natureza sejam destinados a quem deles necessita, com eficiente alocação dos recursos sociais.

³ Disponível em https://www.observatoriodaenergia.pt/wp-content/uploads/2019/04/estudo_tarifa_social.pdf.

2.2 TARIFA SOCIAL NO FORNECIMENTO DE GÁS NATURAL

Conforme apresentado na Figura 2-4, cerca de 35 700 clientes beneficiavam de tarifa social de gás natural no final do 4.º trimestre de 2019. Para o ano gás 2020-2021 (outubro de 2020 a setembro de 2021), foi previsto que cerca de 36 mil clientes continuarão a beneficiar de tarifa social de gás natural.

Figura 2-4 – Evolução do número de beneficiários de tarifa social de gás natural

| | T1 2017 | T2 2017 | T3 2017 | T4 2017 | T1 2018 | T2 2018 | T3 2018 | T4 2018 | T1 2019 | T2 2019 | T3 2019 | T4 2019 | Varição T42019/T42018 | Varição T42019/T32019 |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|--------------------------|
| Mercado Regulado | 4 307 | 4 159 | 4 015 | 3 425 | 3 360 | 3 292 | 3 234 | 3 019 | 3 013 | 2 945 | 2 894 | 2 734 | -9% | -6% |
| Mercado Livre | 31 489 | 31 957 | 31 813 | 31 794 | 32 386 | 32 347 | 32 469 | 33 239 | 32 967 | 32 229 | 32 310 | 32 888 | -1% | 2% |
| Total | 35 796 | 36 116 | 35 828 | 35 219 | 35 746 | 35 639 | 35 703 | 36 258 | 35 980 | 35 174 | 35 204 | 35 622 | -2% | 1% |

Nos termos da lei, os custos decorrentes da aplicação da tarifa social aos clientes de gás natural “são suportados pelas empresas transportadoras e comercializadoras de gás natural na proporção do volume comercializado de gás no ano anterior”. O desconto da tarifa social de acesso às redes de gás natural foi determinado pela ERSE de modo a assegurar um desconto de 31,2% sobre as tarifas transitórias de venda a clientes finais. Este desconto é veiculado através da tarifa social de acesso às redes, de modo a permitir a oferta do mesmo por todos os comercializadores, representando um desconto médio de 57,8% nas tarifas de acesso às redes.

O valor relativo ao financiamento da tarifa social de gás natural previsto para o ano gás 2020-2021 é 1 564 402 euros, o que corresponde a um apoio anual médio de cerca de 44 euros por cliente beneficiário.

A proposta de alteração do regime da tarifa social prevê o alargamento a todos os beneficiários do subsídio de desemprego. O atual regime considerava apenas os beneficiários do subsídio social de desemprego. Face ao exposto no ponto anterior, o alargamento do número de clientes beneficiários da tarifa social de gás natural poder ser muito expressivo, na ordem dos 50 mil⁴. Dado o apoio anual médio de 44 euros por cliente beneficiário, estimado pela ERSE para o ano gás 2020-2021, isto pode representar um acréscimo de 2,2 milhões de euros do custo a financiar pelas empresas transportadoras e comercializadoras de gás natural. Valor este que ultrapassa em muito o valor atualmente financiado por estas empresas.

⁴ Ao contrário da eletricidade, nem todas as habitações têm gás natural, pelo que se estima que o número de consumidores que venha a beneficiar da tarifa social, em função do critério desemprego, seja inferior ao da eletricidade. O valor de 50 mil foi determinado com base na proporção entre consumidores domésticos de gás natural e consumidores domésticos de eletricidade.

2.3 FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE E GÁS NATURAL

As medidas propostas aumentam de forma muito expressiva o número de clientes abrangidos pela tarifa social, tendo por consequência direta um aumento igualmente expressivo no custo com o financiamento da tarifa social, estimado em:

- 27 milhões de euros para a tarifa social de energia elétrica;
- 2,2 milhões de euros para a tarifa social de gás natural.

Os custos com a tarifa social no fornecimento de energia elétrica (estimados em cerca de 109 milhões de euros no exercício tarifário de 2020, incluindo custos no Continente e Regiões Autónomas) são financiados por parte dos centros eletroprodutores do Continente, definidos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, na redação vigente, na proporção da sua potência instalada. Refira-se que a potência instalada em centros eletroprodutores sujeita ao financiamento da tarifa social é de 12 566 MW em 2019 (valores reais), num total de 19 998 MW, pelo que, a aplicação desta obrigação não é universal sobre os produtores e a maior fatia é suportada por uma empresa produtora em particular, que suporta 75% ⁵. De acordo com a lei, o valor do financiamento da tarifa social é rígido e repartido pelos produtores que a devem suportar em termos que a isenção de uns constitui um encargo adicional, na mesma exata proporção, dos demais. Este modelo de financiamento tem sido contestado pelos produtores visados.

O acréscimo de custos com a tarifa social de eletricidade de 27 milhões de euros, corresponde a um aumento da ordem de 25%, que percentualmente é igual para todos os produtores que contribuem para o seu financiamento. No entanto, a incidência em valor monetário por grupo empresarial é proporcional à potência instalada, de acordo com o referido anteriormente, conforme se ilustra no quadro seguinte.

⁵ No estudo da ERSE relativo ao [modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade](#), em abril de 2019, está disponível informação complementar designadamente relativamente à repartição dos custos com a tarifa social por centro electroprodutor.

**Figura 2-5 – Incidência por produtor do acréscimo de custo com tarifa social
resultante do projeto de diploma**

| | Potência p/ repartição da Tarifa Social | | Valor por empresa (antes alteração DL) | Valor por empresa (após alteração DL) | Acréscimo por empresa (após alteração DL) |
|----------------------------------|---|---------------|--|---------------------------------------|---|
| | MW | % | 10 ³ EUR | 103 EUR | 103 EUR |
| EDP Produção | 9 445,0 | 75,2% | 82 950,0 | 103 243,2 | 20 293,2 |
| Elecgas | 845,0 | 6,7% | 7 421,1 | 9 236,7 | 1 815,5 |
| Tejo Energia | 615,2 | 4,9% | 5 402,9 | 6 724,7 | 1 321,8 |
| Turbogás | 1 057,1 | 8,4% | 9 283,9 | 11 555,2 | 2 271,3 |
| Hidroelétrica do Guadiana | 507,3 | 4,0% | 4 455,3 | 5 545,3 | 1 090,0 |
| Green Vouga | 74,7 | 0,6% | 656,0 | 816,5 | 160,5 |
| Pebble Hydro | 9,6 | 0,1% | 84,3 | 104,9 | 20,6 |
| Hydrocontracting Portugal | 12,6 | 0,1% | 110,7 | 137,7 | 27,1 |
| Total | 12 566,5 | 100,0% | 110 364,3 | 137 364,3 | 27 000,0 |

Em valores unitários, por energia produzida, os produtores com menor utilização da potência instalada são os mais prejudicados por esta alteração legislativa, o que resulta do facto do driver de repartição do financiamento da tarifa social de eletricidade ser a potência instalada. O quadro seguinte ilustra a alteração dos valores unitários por produtor, tomado como referência a produção média de 2017 a 2019.

Figura 2-6 – Alteração do valor de financiamento por unidade de energia produzida resultante do projeto de diploma

| | Produção média 2017-2019 | Valor unitário por empresa (antes de alteração DL) | Valor unitário por empresa (após alteração DL) | Acréscimo por empresa (após alteração DL) |
|----------------------------------|--------------------------|--|--|---|
| | GWh | EUR/MWh | EUR/MWh | EUR/MWh |
| EDP Produção | 21 358 | 3,88 | 4,83 | 0,95 |
| Elecgas | 2 678 | 2,77 | 3,45 | 0,68 |
| Tejo Energia | 2 784 | 1,94 | 2,42 | 0,47 |
| Turbogás | 3 797 | 2,45 | 3,04 | 0,60 |
| Hidroelétrica do Guadiana | 499 | 8,92 | 11,11 | 2,18 |
| Green Vouga | 91 | 7,20 | 8,96 | 1,76 |
| Pebble Hydro | 18 | 4,80 | 5,98 | 1,18 |
| Hydrocontracting Portugal | 17 | 6,53 | 8,12 | 1,60 |
| Total | 31 242 | 3,53 | 4,40 | 0,86 |

No que respeita ao gás natural, os custos de financiamento da tarifa social são estimados em 1,6 milhões de euros, no exercício tarifário de 2020-2021, sendo a repartição do custo da tarifa social realizada pela ERSE em função das quantidades de gás veiculadas e comercializadas por cada operador no ano anterior ⁶.

Tal como sucede no setor elétrico, o financiamento da tarifa social no setor do gás é exclusivamente suportado pelas empresas. No entanto, neste caso, o seu financiamento não é apenas suportado por empresas que desenvolvem a sua atividade em mercado, como também é suportado por empresas com concessão ou licença com obrigações de serviço público, cujos rendimentos advêm de forma quase exclusiva dos proveitos permitidos, recuperados pelas tarifas definidas pela ERSE.

O quadro seguinte reparte o impacte do acréscimo estimado do financiamento da tarifa social do gás natural pelos diferentes agentes. Neste quadro compara-se, igualmente, o montante acrescido de

⁶ Mais informação sobre a repartição do custo de financiamento da tarifa social disponível no documento de [“Tarifas e preços de gás natural para o ano gás 2020-2021”](#).

financiamento da tarifa social e os proveitos permitidos previstos para o ano gás 2020-2021 das empresas reguladas, as quais, recorde-se, não poderão reverter este financiamento nas tarifas. Na observação do impacto potencial desta medida para as empresas reguladas, destaca-se a situação do operador da rede de transporte, para o qual o financiamento da tarifa social poderá passar a representar, em termos comparativos, mais de 2,1% dos seus proveitos permitidos com as atividades de transporte de gás natural e de gestão técnica global do sistema.

Figura 2-7 – Impacte do financiamento da tarifa social de gás natural nos diferentes agentes

Unid: euros

| | Financiamento tarifa social | | % do financiamento comparativamente aos proveitos permitidos 2020-2021, antes da proposta de alteração do DL | % do financiamento comparativamente aos proveitos permitidos 2020-2021, com a proposta de alteração do DL |
|----------------------------|-----------------------------|------------------|--|---|
| | Valor 2020-2021 | Aumento previsto | | |
| Total financiamento | 1 564 402 | 2 200 000 | - | - |
| ORD | 246 064 | 346 036 | 0,12% | 0,28% |
| CUR | 10 198 | 14 342 | 0,03% | 0,08% |
| COM | 596 883 | 839 390 | - | - |
| ORT | 711 257 | 1 000 233 | 0,88% | 2,12% |

Nota 1: Para o montante de acréscimo previsto foi utilizada a mesma repartição por operador das tarifas para o ano gás 2020-2021.

Nota 2: Os proveitos permitidos considerados em cada operador são os das seguintes atividades/funções: ORD - atividade de distribuição, CUR – função de comercialização de último recurso, COM – comercializador do mercado livre e ORT – atividade de transporte.

No que respeita o financiamento de medidas de apoio a clientes vulneráveis, existem várias abordagens possíveis. Em qualquer caso, o modelo de financiamento da tarifa social deve respeitar o seguinte conjunto de princípios:

- O modelo de financiamento que utilize recursos públicos contribui para manter o preço de fornecimento de eletricidade mais próximo do seu valor económico real.
- O modelo de financiamento deve ser transparente e economicamente sustentável, respeitando a aditividade de custos da cadeia de valor, não devendo distorcer a concorrência em nenhum segmento da cadeia de valor.
- O modelo de financiamento não deve provocar desequilíbrios económicos ou financeiros nos agentes e operadores nem ser desproporcionado face à sua atividade, procurando garantir a equidade na distribuição do financiamento (transversalidade na aplicação), embora se possa justificar a utilização de critérios de materialidade.

- O modelo de financiamento deve acautelar as suas próprias consequências redistributivas sobre os consumidores finais, na medida em que a forma de imputação de custos pode penalizar mais um grupo de consumidores do que outros (ou os consumidores em geral face aos contribuintes).
- O modelo de financiamento deve ser estável e previsível, de modo que os agentes de mercado possam incorporar essas obrigações no negócio de forma sustentável (adaptando as suas ofertas comerciais à estrutura de custos) e minimizando os custos internos (financeiros e administrativos).
- O modelo de financiamento deve ser de aplicação simples e pouco burocrática, de modo a facilitar a sua monitorização e a limitar os custos administrativos e financeiros associados à implementação.
- O modelo da tarifa social e o seu financiamento não deve interferir com a liberdade de escolha de comercializador e de participação no mercado.

Sobre esta questão, o relatório da Agência Internacional de Energia (AIE) sobre a política energética portuguesa – *Energy Policies of IEA Countries – Portugal – 2016 Review*⁷ – recomenda uma análise cuidada sobre o universo de clientes beneficiários da tarifa social, e que o financiamento da medida de apoio social seja diretamente do Governo (e não das empresas do setor ou dos consumidores). A AIE refere que o financiamento direto pelo erário público incentivaria a que o desenho da medida fosse rigoroso na sua aplicação a clientes efetivamente vulneráveis.

Face ao expressivo aumento do número de beneficiários abrangidos e dos respetivos custos, em linha com o manifestado no “Estudo sobre o modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade” de abril de 2019, a ERSE considera desejável a criação de mecanismos que incentivem a correta identificação dos beneficiários em função da sua vulnerabilidade, procurando garantir a equidade na distribuição do financiamento. Neste sentido, sugere-se a criação de níveis de vulnerabilidade distinta, a que corresponderiam níveis de apoio também eles distintos⁸.

⁷ Disponível em <https://www.iea.org/reports/energy-policies-of-iea-countries-portugal-2016-review>.

⁸ A título de exemplo, veja-se o modelo espanhol com informação disponível em <https://www.bonosocial.gob.es/#quees>⁸.

Considera-se ainda que face ao aumento do número de beneficiários é igualmente urgente rever os critérios de financiamento, designadamente do setor elétrico, de forma a evitar desequilíbrios económicos ou financeiros nos agentes e operadores desproporcionados face à sua atividade e em comparação com outros agentes de mercado. O limite de elegibilidade dos centros electroprodutores (atualmente em 10 MVA) prejudica o carácter não discriminatório do mecanismo, merecendo ponderação cuidada. Não obstante, a tendência de evolução do setor elétrico é para a proliferação de produtores de pequena escala, pelo que a ausência de limite de elegibilidade, o número de produtores seria muito grande, podendo agravar os custos e complexidade de administração deste esquema de financiamento.

Acresce que a medida de alargamento do número de beneficiários da tarifa social e dos correspondentes custos de financiamento coincide temporalmente com os efeitos da crise pandémica de COVID-19, cujo efeito tem sido também de reduzir a receita obtida pelos agentes financiadores (no atual modelo) da tarifa social, seja pela redução de procura de energia verificada, seja pela redução do preço em mercados grossistas. Esta circunstância deve, pois, merecer ponderação à luz da referida manutenção de equilíbrio económico-financeiro daqueles agentes.

A este respeito importa ainda frisar que a Diretiva (UE) 2019/944, de 5 de junho de 2019 relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade prevê que os Estados-Membros devem assegurar a proteção dos clientes domésticos vulneráveis e em situação de carência energética nos termos dos artigos 28.º e 29.º, por meio da política social ou por outros meios que não as medidas de intervenção pública na fixação dos preços de comercialização da eletricidade. 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 clientes vulneráveis, ou apoio à melhoria da eficiência energética, a fim de lutar contra a carência energética sempre que esta seja identificada.

O alargamento proposto, sem a revisão do regime de financiamento, cria dificuldades no cumprimento dos princípios indicados supra pela ERSE, bem como no cumprimento dos objetivos traçados pela Diretiva do mercado interno da eletricidade.

Importa, ainda, salientar que a optar-se pela utilização de fundos privados (do setor elétrico e gás natural) para o financiamento da tarifa social, o modelo de financiamento deve ser economicamente sustentável e transparente, permitindo que o cliente final saiba quem e quanto suporta por esse custo de política social (obrigação de serviço público). Num modelo de mercado livre e concorrencial, os custos incorridos pelos

agentes de mercado ao longo da cadeia de valor serão repercutidos no cliente final, desde que representem custos eficientes e alinhados com os restantes agentes do mercado.

3 PARALELISMO DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE NO SETOR DE ELETRICIDADE E GÁS NATURAL

Os critérios de elegibilidade da tarifa social na eletricidade e no gás natural eram iguais no momento da criação do atual regime. A evolução do regime legal conduziu ao afastamento destes critérios, por alargamento da base de clientes elegíveis no setor elétrico. Esta diferença verificava-se, em especial, nos beneficiários de abono de família que não se encontrem no primeiro escalão e nos beneficiários da pensão social de velhice, bem como nos beneficiários pelo critério do rendimento.

Na presente proposta de alteração do regime legal, o legislador equipara, com exceção da não aplicação do critério do rendimento no setor do gás natural, os critérios de elegibilidade em ambos os setores. No que respeita a esta alteração, a ERSE nada tem a obstar considerando que a mesma concorre para a criação de uma situação de igualdade e não discriminação.

A respeito do paralelismo de atuação, refira-se ainda o regime de isenção da contribuição audiovisual (CAV). Alguns dos beneficiários da tarifa social têm uma redução do valor da CAV (1 € em vez do valor geral de 2,85€, por mês), porém, o grupo de consumidores que beneficiam de uma redução da CAV não coincide com o universo dos clientes da tarifa social (não inclui a elegibilidade pelo critério de rendimento, nem os beneficiários de pensão social de velhice, nem tão pouco os beneficiários de abono de família em escalão diferente do 1.º. Considerando a alteração legislativa em curso, será de ponderar a alteração desta situação de iniquidade entre clientes vulneráveis.

4 CONCLUSÕES

O acesso à energia em condições de qualidade e a proteção dos consumidores (i.e. a acessibilidade ao serviço público essencial), designadamente quanto a tarifas e preços, em particular dos clientes vulneráveis, é um dos objetivos da regulação. Neste contexto, as medidas de apoio a clientes vulneráveis, tais como a tarifa social, são por si um mecanismo positivo e que tem o apoio da regulação. Não obstante, apesar da importância deste instrumento, importa referir que para a ERSE é crucial que qualquer alteração ao quadro de elegibilidade do regime deve ter em conta a percentagem de clientes beneficiários do regime da tarifa social em Portugal que, relativamente à eletricidade é já a maior da União Europeia.

A mera alteração dos critérios de elegibilidade, que no caso têm um impacto muito expressivo no aumento do número de beneficiários, sem ser acompanhada da revisão dos mecanismos de financiamento, visando a criação de condições equilibradas de repartição dos custos, é geradora de conflitos com as empresas do setor, que podem, a curto prazo, ter repercussões graves sobre o mecanismo de financiamento desta medida. Deve, no entender da ERSE, atender-se igualmente ao reforço de mecanismos de verificação da correta atribuição da tarifa social, que permita uma tão eficiente quanto possível correta alocação dos recursos globais da sociedade.

Neste sentido, a ERSE alerta para as seguintes questões:

- a) A extensão da elegibilidade a todos os beneficiários do subsídio de desemprego, a par das demais referidas no diploma, poderá representar um aumento de 200 mil beneficiários na eletricidade e de 50 mil beneficiários no gás natural, no caso das pessoas abrangidas ainda não beneficiarem de tarifa social. A mera extensão da elegibilidade, sem a consideração de outros fatores, pode induzir à consideração de consumidores elegíveis onde não se verifique verdadeiramente uma vulnerabilidade económica.
- b) A ERSE estima que este alargamento poderá implicar um aumento igualmente expressivo no custo com o financiamento da tarifa social, de 27 milhões de euros no setor elétrico e de 2,2 milhões de euros no setor do gás natural.
- c) Face ao exposto, considera-se desejável a introdução de níveis de apoio distintos em função do nível de vulnerabilidade, promovendo uma repartição mais equilibrada quer dos benefícios junto dos consumidores vulneráveis, quer dos custos pelos diversos financiadores, podendo concorrer para a limitação dos custos.

- d) O atual modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade e do gás natural é distinto. Em particular no que respeita ao modelo de financiamento da eletricidade, afigura-se necessário rever o regime de modo a adequar o esforço financeiro das empresas financiadoras ao custo inerente ao alargamento dos critérios de elegibilidade. O limite de elegibilidade dos centros electroprodutores (atualmente em 10 MVA) prejudica o carácter não discriminatório do mecanismo, merecendo ponderação cuidada.
- e) Deve igualmente atender-se que, no quadro do atual modelo de financiamento, a proposta de revisão dos critérios de atribuição da tarifa social e correspondente aumento dos custos é temporalmente coincidente com a erosão de receitas por parte dos agentes financiadores, o que deve levar a uma cuidada ponderação da sua sustentabilidade económico-financeira.
- f) Importa, ainda, salientar que, a manter-se a opção pela utilização exclusiva de fundos privados (do setor elétrico e gás natural) para o financiamento da tarifa social, o modelo de financiamento deve ser economicamente sustentável e transparente, permitindo que o cliente final saiba quem e quanto suporta por esse custo de política social (obrigação de serviço público). Nestes termos, qualquer modelo de financiamento da tarifa social através dos agentes da cadeia de valor, quer atuem em regime de mercado ou em atividades reguladas, não pode pressupor nem impor a não repercussão sobre os clientes finais. Essa é a regra geral aplicável a diversos outros custos de política energética, social e ambiental, incluídos nas tarifas de eletricidade.
- g) Salienta-se ainda que, nos termos da Diretiva (UE) 2019/944, de 5 de junho de 2019 relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade, os Estados-Membros devem assegurar a proteção dos clientes domésticos vulneráveis e em situação de carência energética por meio da política social ou por outros meios que não as medidas de intervenção pública na fixação dos preços de comercialização da eletricidade.
- h) No que respeita ao tratamento paralelo do setor de eletricidade e gás natural relativo aos critérios de elegibilidade a ERSE está de acordo com o mesmo.

- i) A ERSE recorda que a aplicação da isenção parcial da CAV também se encontra desencontrada com os critérios de elegibilidade da tarifa social, sendo de ponderar a reavaliação deste regime.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 10 de novembro de 2020

Emitido no exercício das competências consultivas dos artigos 15º a 18º dos Estatutos da ERSE, o documento é suscetível de ser disponibilizado publicamente, após tomada de decisão ou um ano após a elaboração, sem prejuízo do acesso ou divulgação anterior, nos termos legais. A disponibilização não abarca a informação que, por natureza, seja comercialmente sensível, segredo legalmente protegido ou dados pessoais.