

CONSULTA PÚBLICA N.º 136/2025 (ERSE)

PROPOSTA DE REPARTIÇÃO DO FINANCIAMENTO DOS CUSTOS COM A TARIFA SOCIAL, RESPEITANTES AO ANO DE 2026 E AJUSTAMENTOS DOS ANOS 2024 E 2025

1. NOTA INTRODUTÓRIA

A PALEA SOLAR FARM ÉVORA, S.A., com número de identificação de pessoa coletiva 515128341, a PALEA SOLAR FARM NISA, S.A., com número de identificação de pessoa coletiva 515123749, a PALEA SOLAR FARM OURIQUE, S.A., com número de identificação de pessoa coletiva 515128325, e a BOAVISTA SUN CERNACHE, UNIPESSOAL, LDA., com número de identificação de pessoa coletiva 517467771, todas com sede na Avenida Fontes Pereira de Melo, n.º 14, 11.º, 1050-121 Lisboa, em conjunto designadas como “**Requerentes**”, vêm pronunciar-se sobre o documento submetido à Consulta Pública n.º 136 promovida pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (“**ERSE**”).

As Requerentes são sociedades comerciais que se dedicam à produção de energia elétrica a partir de fonte renovável, em concreto solar, consistindo a sua atividade na operação das centrais fotovoltaicas de Évora 3, Nisa 1, Nisa 2, Nisa 3, Ourique e Barcos.

Antes de mais, importa esclarecer que as Requerentes não se opõem, de forma alguma, à existência de uma tarifa social de eletricidade. Pelo contrário, as Requerentes concordam e subscrevem, como não podia deixar de ser, os objetivos de combate à pobreza energética e de proteção dos clientes vulneráveis relativamente às variações de preço de um serviço essencial, como é a energia elétrica. Assim, a presente pronúncia pretende apenas refletir a posição das Requerentes sobre o modelo de financiamento da tarifa social atualmente existente, e não colocar em causa a tarifa social em si mesma nem, sobretudo, as finalidades de interesse público que a tarifa social prossegue.

2. O MODELO DE FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE

Como se referiu, a presente pronúncia surge na sequência da Consulta Pública n.º 136/2025, através da qual a ERSE apresenta a sua proposta referente à repartição do financiamento dos custos com a tarifa social de eletricidade, respeitantes ao ano de 2026 e ajustamentos dos anos de 2024 e 2025.

No entanto, o atual modelo de financiamento da tarifa social, legalmente previsto, suscita importantes questões de constitucionalidade e de conformidade com o Direito da União Europeia que, conforme se detalhará adiante, obstam à sua concretização através da aprovação e aplicação da diretiva proposta pela ERSE na Consulta Pública em apreço.

2.1. Financiamento não público

O atual modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade, criado pelo legislador português, transfere do Estado para algumas entidades privadas a responsabilidade de financiarem o apoio aos consumidores de energia economicamente vulneráveis, aumentando, dessa forma, os custos de energia para os restantes consumidores, através do incremento dos custos da atividade de produção e de comercialização de eletricidade.

Portugal é o único Estado-Membro da União Europeia que repercute a tarifa social de eletricidade nos produtores de eletricidade, sendo que a maioria financia o custo da tarifa social de eletricidade por via do Orçamento do Estado ou do sistema de segurança social.

Está em causa o financiamento de uma medida de cariz de política social tendente a combater a pobreza energética – a tarifa social de eletricidade. Veja-se, neste contexto, a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Energética (Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024, de 8 de janeiro), que identifica como medida estratégica para combater a pobreza energética e reduzir a fatura energética a tarifa social de eletricidade: “**A Tarifa Social de Energia (TSE) é uma medida política de cariz social**, a aplicar a clientes finais economicamente vulneráveis, **cujo objetivo é garantir o acesso destes consumidores a um serviço essencial como é o fornecimento de energia.**” (destaque aditado)

Nesta base, entendem as Requerentes que o quadro legal atual devia ser revisto no sentido de a tarifa social ser financiada pelo Orçamento do Estado ou da Segurança Social, como já foi, inclusivamente, feito em Portugal para outras medidas de sentido e alcance similar¹.

Isso mesmo foi assinalado pelo Conselho Tarifário da ERSE, que, no seu parecer de novembro de 2022 relativo às Tarifas e Preços para a energia elétrica para 2023, referiu que: “[o] modelo de financiamento vigente em Portugal [...] é único no plano europeu e não corresponde às orientações da Comissão Europeia, da Agência Internacional de Energia (IEA) e das posições da própria ERSE, as quais recomendam preferência pelo financiamento público deste mecanismo de apoio social”².

No parecer de 22 de fevereiro de 2024, que apresentou na consulta pública que precedeu a aprovação da Diretiva n.º 14/2024, e que foi aprovado por unanimidade, o Conselho Tarifário da ERSE voltou a frisar que: “Como é sabido, o CT tem expressado nos seus Pareceres, de forma reiterada, desde 2012, a necessidade de revisão do modelo de financiamento da TS porquanto, **tratando-se de uma medida de política social, o seu financiamento deverá ser garantido por verbas inscritas no Orçamento do Estado ou da Segurança Social. Tratando-se de matéria de responsabilidade governamental**, o CT

¹ O Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia entre 2011 e 2016.

² Cfr. p. 47. Disponível em https://www.erne.pt/media/x0qoox44/se_coletanea_pareceres_ct_12092023.pdf

insta a ERSE a, após a nomeação do novo governo constitucional da República Portuguesa e dos titulares da área da energia, apresentar a situação e se disponibilizar para contribuir ativamente para o modelo de revisão das condições de financiamento da TS”³. (destaque aditado)

No mesmo sentido, no parecer de 22 de novembro de 2024, que apresentou na consulta pública que precedeu a aprovação das Diretivas n.º 21-A/2024 e 21-B/2024, ambas de 31 de dezembro, e que foi aprovado por unanimidade, o Conselho Tarifário da ERSE reafirmou os seus entendimentos anteriores de que: “o financiamento da TS deve ser **garantido através de verbas inscritas no Orçamento do Estado e/ou da Segurança Social ao invés de recair sobre alguns agentes do SEN**, como tem sucedido”⁴. (destaque aditado)

Foi também este o entendimento do Conselho Consultivo da ERSE que, no seu parecer em sede de consulta pública que antecedeu a aprovação da Diretiva n.º 14/2024, referiu expressamente que: “importa recordar o relatório da Agência Internacional de Energia (AIE) sobre a política energética portuguesa – Energy Policies of IEA Countries – Portugal – 2016 Review – que recomenda uma análise cuidada sobre o universo de clientes beneficiários da tarifa social, bem como, que o financiamento da medida de apoio social seja diretamente proveniente 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. [...] Neste sentido, o [Conselho Consultivo] defende que o atual modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade deve inserir-se num quadro que garanta o cumprimento das diretrizes europeias**”⁵ (destaque aditado).

Entendimento que manteve no seu parecer em sede de consulta pública que antecedeu a aprovação das Diretivas n.º 21-A/2024 e 21-B/2024, ambas de 31 de dezembro, no qual referiu expressamente: “o CC considera importante reforçar o seu entendimento, já exposto no âmbito da Consulta Pública n.º 119, no sentido de defender a revisão do atual modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade, com vista à **implementação de uma solução que garanta o cumprimento das diretrizes das orientações europeias, optando-se por um financiamento público deste mecanismo**. Muito embora não esteja no domínio de competência da ERSE proceder à alteração do modelo de financiamento da tarifa social, **o CC recomenda que o Regulador promova junto do Legislador as alterações legislativas consideradas necessárias**”⁶. (destaque aditado).

³ Cfr. p. 16. Disponível em <https://www.erne.pt/media/tiapl3vm/parecer-do-ct.pdf>.

⁴ Cfr. p. 2. Disponível em <https://www.erne.pt/media/eszjetk5/parecer-conselho-tarifario.pdf>

⁵ Cfr. p. 11. Disponível em <https://www.erne.pt/media/jdofxao5/parecer-do-cc.pdf>

⁶ Cfr. p. 4. Disponível em <https://www.erne.pt/media/z1wnql1c/parecer-conselho-consultivo.pdf>

Este entendimento é ainda partilhado pelo Governo português. Foi a própria Senhora Ministra do Ambiente e da Energia que, no passado dia 10 de julho de 2024, numa audição na Assembleia da República, referiu, muito claramente, que “[t]emos de ter um financiamento público para a tarifa social de eletricidade, que é como deve ser”⁷.

Assim, estando em causa uma prestação de cariz social destinada a prosseguir fins de interesse público (o combate à pobreza energética) cometidos em primeira linha ao Estado – como, aliás, resulta de forma explícita do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/944 –, entendem as Requerentes que a sua implementação devia ser financiada pelo Orçamento do Estado.

2.2. A obrigação de financiamento da tarifa social de eletricidade é inconstitucional

O mecanismo de financiamento em causa é inconstitucional por ofender diversos princípios constitucionais.

Desde logo, ofende o princípio da igualdade, uma vez que, ainda que destinada a dar cumprimento a imperativos constitucionais que cabe ao Estado assegurar, a obrigação de financiamento dos custos não é imposta a todos os cidadãos, mas sim a um conjunto restrito de operadores económicos do setor energético. E mesmo no perímetro do setor energético é feita uma distinção – ilegítima porque arbitrária –, na medida em que se encontram excluídos da necessidade de cumprimento desta obrigação quer o operador da rede de transporte quer ainda o operador da rede de distribuição. Além disso, mesmo entre os agentes financiadores, consagra-se critérios distintos para a repartição do financiamento dos custos.

Apesar de mitigada com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro, a discriminação subjacente ao mecanismo de financiamento dos custos com a tarifa social de eletricidade continua a existir. Tal discriminação é condenada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que, em acórdão proferido a propósito da tarifa social de eletricidade – Acórdão *Viesgo*⁸ – e do mecanismo de financiamento em Espanha, decidiu que o critério de diferenciação escolhido pelo legislador espanhol para o financiamento não era objetivamente justificado porque, embora o objetivo prosseguido por esse legislador fosse o de repartir o custo da tarifa social de eletricidade entre as principais atividades comerciais do setor da energia elétrica, nem todas as empresas que exerciam pelo menos uma dessas atividades – produção, distribuição ou comercialização – estavam sujeitas ao financiamento da tarifa social de eletricidade⁹.

⁷ Cfr. notícias veiculadas por diversos órgãos de comunicação social, entre os quais: o jornal “Eco” (<https://eco.sapo.pt/2024/07/10/governo-que-quer-tarifa-social-da-luz-passe-a-ter-financiamento-publico/>); e o “Jornal de Negócios” (<https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/energia/detalhe/tarifa-social-da-eletricidade-vai-ter-financiamento-publico>).

⁸ Cfr. Acórdão de 14 de outubro de 2021, *Viesgo*, C-683/19, EU:C:2021:847.

⁹ Cfr. Acórdão de 14 de outubro de 2021, *Viesgo*, C-683/19, EU:C:2021:847, n.ºs 50 e 51.

Depois, na medida em que a obrigação de financiamento da tarifa social de eletricidade é definida em função da potência de ligação à rede elétrica de serviço público e não em função da energia efetivamente produzida e injetada na rede elétrica de serviço público, desconsidera-se, desta forma, a possibilidade de existirem períodos alargados de inatividade no ciclo de operação de um centro electroprodutor. Ora, esta realidade ofende os princípios da igualdade e da capacidade contributiva, uma vez que os produtores suportam um custo que não varia em função da energia efetivamente produzida e injetada na rede e, portanto, não varia em função do rendimento gerado com a sua atividade.

O que, de resto, foi assinalado pelo Conselho Tarifário da ERSE: “A este respeito, o CT não pode deixar de evidenciar que a utilização da potência de ligação como critério de repartição por produtor penaliza as centrais com poucas horas de funcionamento”¹⁰.

Por fim, são ainda violados os princípios da legalidade e da tipicidade da lei fiscal. Desde logo, porque os elementos essenciais da obrigação de financiamento não foram definidos por lei da Assembleia da República ou decreto-lei autorizado. Mas também porque não se encontram definidos, com rigor, em nenhum instrumento que permita aos agentes financiadores prever com segurança o montante dos custos que terão de suportar.

Em conclusão, entendem as Requerentes que o modelo de financiamento dos custos com a tarifa social de eletricidade é inconstitucional.

2.3. O modelo de financiamento dos custos com a tarifa social de eletricidade ofende o Direito da União Europeia

O Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, transpõe para o ordenamento jurídico português a Diretiva (UE) 2019/944 o Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade.

De acordo com o artigo 9.º, n.º 2, desta Diretiva, quando estejam em causa obrigações de serviço público que se traduzam em intervenções no preço – como é o caso da tarifa social de eletricidade –, estas devem cumprir os requisitos do artigo 5.º: *i*) prossecução de um objetivo de interesse económico; *ii*) respeito pelo princípio da proporcionalidade; *iii*) características de clareza, transparência, não discriminação e verificabilidade das obrigações impostas às empresas.

Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia¹¹, a análise da conformidade da obrigação de serviço público com as regras da Diretiva (UE) 2019/944 não pode ser desligada da análise

¹⁰ Cfr. Parecer do Conselho Tarifário da ERSE sobre a “Proposta de Repartição do Financiamento dos Custos com a Tarifa Social em 2024”, 22 de fevereiro de 2024, p. 8, em <https://www.erne.pt/media/tiapl3vm/parecer-do-ct.pdf>.

¹¹ Cfr. Acórdão *Viesgo*, C-683/19, n.º 40.

da conformidade da contribuição financeira que constitui o seu modo de financiamento com a mesma Diretiva. Sucede que o modelo de financiamento dos custos com a tarifa social de eletricidade português não respeita os aludidos requisitos.

De acordo com o mecanismo de financiamento português, o custo de financiamento da tarifa social de eletricidade não é imposto a todas as empresas do setor da eletricidade, mas sim a algumas destas empresas, não resultando de nenhum instrumento legal qualquer justificação para o efeito, pelo que o recorte dos sujeitos passivos desta obrigação de financiamento, bem como os critérios de repartição dos custos são seletivos e discriminatórios, violando a Diretiva (EU) 2019/944.

Acrescente-se também que a determinação do valor da contribuição de cada agente financiador para o custo da tarifa social de eletricidade não se encontra claramente definido na lei. Tal valor é definido em diretrizes aprovadas e publicadas pela ERSE e não é de fácil verificação, já que a determinação de tal valor depende:

- Do valor do desconto a aplicar à tarifa de acesso às redes, o qual é anualmente determinado por despacho do membro do Governo responsável pela energia, ouvida a ERSE, sem que os limites desse desconto se encontrem definidos por lei;
- Do próprio valor anual da tarifa de acesso às redes, que é fixado anualmente pela ERSE;
- Do número de clientes finais economicamente vulneráveis que venham a ser considerados elegíveis para beneficiar da tarifa social de eletricidade em cada ano, conforme definido anualmente pela Direção-Geral de Energia e Geologia;
- Do número de sujeitos passivos abrangidos pela obrigação de financiamento dos custos com a tarifa social de eletricidade, que varia de ano para ano, consoante o número de entidades que preencham os critérios de sujeição definidos nos artigos 199.º e 199.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022;
- Da participação relativa de cada agente financiador no financiamento dos custos, que varia, nuns casos (produtores), em função da potência de injeção na rede e, noutros casos (comercializadores e demais agentes de mercado na função de consumo), das quantidades anuais de energia ativa faturada ou adquirida.

Por outro lado, as entidades obrigadas ao seu financiamento veem-se confrontadas com ajustamentos até dois anos após o fornecimento da eletricidade, pelos quais são, ainda, devidos juros – veja-se, para o efeito que, na proposta de diretiva submetida a consulta pública, estão em causa ajustamentos relativos a 2024 e 2025.

O próprio Conselho Tarifário da ERSE reconhece esta imprevisibilidade, tendo afirmado que “[a] publicação pela ERSE de valores provisórios a aplicar desde o início de 2024 e sua posterior correção

após o processo de consulta pública teria sido mais prudente, permitindo minimizar os ajustamentos e respetivos juros a refletir nos próximos dois anos”¹².

Assim, é evidente que o modelo de financiamento em causa não assenta em critérios claros, objetivos e transparentes, sendo, nessa medida, contrário ao Direito europeu.

Destaque merece também a circunstância de a obrigação de financiamento dos custos com a tarifa social de eletricidade violar o princípio da proporcionalidade. Desde logo, como assinalado pelo Conselho Tarifário da ERSE¹³, a opção do legislador português nem sequer foi precedida, como se impunha, de uma “reflexão sobre os respetivos impactos tarifários”, o que revela a arbitrariedade da opção tomada quanto ao modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade em vigor.

Resulta de tudo quanto se referiu que o mecanismo de financiamento dos custos com a tarifa social de eletricidade, tal qual hoje gizado, viola o artigo 5.º, n.os 3 e 4, e do artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/944.

2.4. A imposição de juros

A proposta de diretiva em apreciação na Consulta Pública n.º 136/2025 pressupõe o pagamento de juros pelos agentes financiadores.

É incompreensível que se imponha, por via regulamentar, aos agentes financiadores da tarifa social de eletricidade, juros relativamente a uma obrigação que não é incumprida e que não está sequer vencida no momento em que se impõem tais juros.

Com efeito, a única razão pela qual o pagamento dos custos é deferido deve-se à forma como o mecanismo de financiamento está desenhado, nos termos do qual, no momento de fixação dos custos com a tarifa, não estão determinados todos os dados de que depende o apuramento do seu valor definitivo, não se devendo os juros a qualquer atraso no pagamento por parte dos devedores.

Além disso, não se prevê, nem no Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, nem em qualquer outra regra legal, a possibilidade da ERSE impor aos agentes financiadores custos com a tarifa social de eletricidade a título de juros, e isto independentemente da natureza que a ERSE afirme terem tais juros.

¹² Cfr. Parecer do Conselho Tarifário da ERSE sobre a “Proposta de Repartição do Financiamento dos Custos com a Tarifa Social em 2024”, 22 de fevereiro de 2024, p. 7, em <https://www.erne.pt/media/tiapl3vm/parecer-do-ct.pdf>

¹³ Cfr. Parecer do Conselho Tarifário da ERSE sobre a “Proposta de Repartição do Financiamento dos Custos com a Tarifa Social em 2024”, 22 de fevereiro de 2024, p. 3, em <https://www.erne.pt/media/tiapl3vm/parecer-do-ct.pdf>

Em suma, deveriam ser eliminados os juros imputados aos valores de 2024 e 2025, já que o diferimento no tempo do pagamento destes valores não é da responsabilidade dos agentes financiadores da tarifa social de eletricidade.

2.5. Conclusão

As Requerentes esperam que os comentários agora apresentados possam contribuir para a alteração do atual modelo de financiamento da tarifa social.

Assim, contrárias ao Direito interno, mas também ao Direito europeu, o atual modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade não deve ser aplicado pela ERSE, não devendo, por isso, ser aprovada e publicada a diretiva sob consulta, sob pena de, fazendo-o, a ERSE praticar um ato inválido.

Lisboa, 5 de dezembro de 2025

Pelas Requerentes,

Dados pessoais

Derek Alan Henderson

Administrador

Dados pessoais

Juan Ferre Sanchez

Administrador