

**ESTUDO SOBRE O MODELO DE FINANCIAMENTO DA
TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE**

Abril 2019

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º
1400-113 Lisboa
Tel.: 21 303 32 00
Fax: 21 303 32 01
e-mail: erse@erse.pt
www.erse.pt

ÍNDICE

1	SUMÁRIO.....	3
2	INTRODUÇÃO	9
3	ENQUADRAMENTO E EVOLUÇÃO DA TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE.....	13
3.1	Marcos do regime da tarifa social.....	13
3.2	Evolução da aplicação da tarifa social.....	16
3.3	Financiamento do regime da tarifa social	23
4	EXEMPLOS INTERNACIONAIS	27
4.1	Proteção de clientes vulneráveis no contexto europeu.....	27
4.2	Regime de tarifa social em Espanha	30
5	MODELOS DE FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL.....	35
5.1	Princípios gerais do modelo de financiamento do regime de tarifa social	35
5.2	Opções a evitar no modelo de financiamento.....	37
5.3	Modelos alternativos de financiamento do regime de tarifa social	38
A.	Modelo atual - Financiamento pelos produtores de eletricidade	39
B.	Cenário alternativo - Financiamento através de recursos públicos	39
C.	Cenário alternativo - Financiamento através das tarifas dos operadores de redes	41
D.	Cenário alternativo - Financiamento através dos comercializadores	42
E.	Cenário alternativo - Financiamento através de valor discriminado na fatura	43
6	DISCUSSÃO DE OUTROS ASPETOS DO REGIME DA TARIFA SOCIAL	49
7	CONCLUSÕES	53
	ANEXO I – CARACTERIZAÇÃO DAS ETAPAS DO REGIME DA TARIFA SOCIAL	57
	ANEXO II – FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL DE 2019 POR PRODUTOR	59

1 SUMÁRIO

A TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE ATINGIU UMA EXPRESSÃO MAIS SIGNIFICATIVA A PARTIR DE 2016

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 de 33,8% no preço final de fornecimento de eletricidade (aprovado anualmente pelo Governo) que é transmitido através da tarifa de acesso às redes, independentemente do comercializador do cliente.

Existem cerca de 813 mil pontos de consumo doméstico de eletricidade beneficiários da tarifa social (12,6% do total de clientes de eletricidade), em Portugal continental, Açores e Madeira. 83% dos clientes beneficiários da tarifa social escolheram o seu comercializador de eletricidade, beneficiando do apoio através desse comercializador. O montante anual do desconto atribuído é significativo, prevendo-se que atinja cerca de 110 milhões de euros em 2019, o que corresponde a um apoio anual de 134 euros por cliente beneficiário.

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 MVA. Este modelo de financiamento tem sido contestado pelos produtores visados.

A PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES VULNERÁVEIS É REAFIRMADA NA NOVA DIRETIVA DO MERCADO INTERNO

A proteção dos clientes vulneráveis é expressamente prevista na Diretiva 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho, que estabelece as regras comuns para o mercado interno de eletricidade. Acresce que a Diretiva 2009/72/CE está em processo de revisão, tendo o seu texto sido aprovado no processo de comitologia em dezembro de 2018. Nesta revisão, a nova diretiva refere que a fixação de tarifas sociais de fornecimento - como medida de proteção de clientes vulneráveis - não pode prejudicar a abertura dos mercados e deve ser limitada na sua duração. A diretiva revista determina ainda que a proteção dos clientes vulneráveis deve ser assegurada pela política social ou por outros meios que não a fixação do preço final de fornecimento de eletricidade. Segundo a nova diretiva, estas medidas de proteção social não podem resultar em custos adicionais discriminatórios para os participantes no mercado.

EXISTEM VÁRIOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES VULNERÁVEIS DE ELETRICIDADE

O fornecimento de eletricidade constitui uma necessidade vital de carácter imprescindível à vida dos cidadãos e por isso integra uma obrigação de serviço público essencial. A proteção dos consumidores de eletricidade é assegurada por diversas formas.

Desde logo, existe uma enorme variedade de abordagens na definição de consumidor vulnerável, que incluem políticas relacionadas com a proteção social, sistemas de segurança social e de combate à pobreza. A vulnerabilidade económica, a pobreza energética, são subcategorias de um problema mais lato e socialmente profundo, que clama pela “adoção de uma estratégia política e legislativa ampla e coerente contra a vulnerabilidade, tendo em conta a diversidade e a complexidade de todas as situações envolvidas”.

Segundo os dados do Conselho Europeu de Reguladores de Energia (CEER), Portugal é o país europeu com a definição mais abrangente de consumidor vulnerável de eletricidade, abrangendo 12,5% dos consumidores no final de 2016, seguido pela Roménia e pela França. Enquanto em Portugal todos os clientes incluídos nesta definição correspondem a beneficiários da tarifa social, o mesmo não acontece noutros países, onde o estatuto de cliente vulnerável dá acesso a outro tipo de benefícios. Em 2017, a tarifa social de eletricidade encontrava-se disponível em 7 Estados membros da União Europeia. O mecanismo mais comum de proteção dos consumidores vulneráveis são as restrições à interrupção de fornecimento devido à falta de pagamento.

O mais recente relatório da Agência Internacional de Energia sobre a política energética portuguesa – *Energy Policies of IEA Countries – Portugal – 2016 Review* – recomenda uma análise cuidada sobre o universo de clientes beneficiários da tarifa social bem como que o financiamento da medida de apoio social venha diretamente do Governo (e não das empresas do setor ou dos consumidores).

A TARIFA SOCIAL TEM UM EFEITO REDISTRIBUTIVO DOS CUSTOS QUE PODE ONERAR OS RESTANTES CONSUMIDORES

O modelo de financiamento da medida da tarifa social deve considerar os seus efeitos redistributivos. Nesse sentido, o financiamento através de recursos públicos (por exemplo, os impostos) aponta para um maior efeito redistributivo do custo com as medidas sociais, podendo o Estado orientar o esforço contributivo para a política social em função dos critérios da política fiscal ou da segurança social. Tem ainda o efeito de acautelar o seu impacto sobre os consumidores que estão na margem da situação de elegibilidade.

Ao contrário, a repercussão dos custos da medida sobre o setor elétrico, podendo depender bastante da forma de implementação, incide sobre todos os consumidores independentemente do seu rendimento familiar ou desempenho económico (no caso das empresas). Este modelo de financiamento tem uma certa rigidez redistributiva, uma vez que quer as tarifas reguladas quer os preços de fornecimento, quer ainda

as taxas específicas não devem ser discriminatórias, por natureza. Esta via cria assim um fosso entre os consumidores protegidos e os restantes, que, além do custo normal de fornecimento, suportam ainda o custo com as medidas de apoio social dos beneficiários.

O FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL DEVE SEGUIR PRINCÍPIOS DE TRANSPARÊNCIA, EQUIDADE E RACIONALIDADE ECONÓMICA

O financiamento da tarifa social, independentemente do modelo, deve seguir princípios de transparência, de equidade e de racionalidade económica. O modelo de financiamento não deve ser discriminatório e nem interferir no funcionamento do mercado eléctrico nem na concorrência, deve observar a proporcionalidade dos seus efeitos sobre os agentes e acautelar as suas consequências redistributivas sobre os consumidores. Os custos com o processamento administrativo do mecanismo de financiamento devem ser acautelados e minimizados, privilegiando a simplicidade e auditabilidade do mesmo.

O financiamento por recursos públicos, como o Orçamento do Estado ou a Segurança Social, favorece o efeito redistributivo dos rendimentos na sociedade e contribui para aproximar o preço de eletricidade do seu custo económico real, evitando novos custos de interesse económico geral.

DEVEM EVITAR-SE PROBLEMAS DE CONCEÇÃO JÁ IDENTIFICADOS NOUTROS REGIMES PRÓXIMOS

Alguns regimes jurídicos especiais com incidência nos custos de eletricidade e de gás natural, como a tarifa social de gás natural, as Taxas de Ocupação do Subsolo ou o ASECE, demonstraram as consequências nefastas de erros de conceção, os quais devem ser evitados em futuras iniciativas legislativas. São exemplo, respetivamente, a definição ambígua dos agentes financiadores e da regra de repartição do custo por estes, o impedimento de imputação do custo sobre os clientes do serviço prestado pelo agente financiador ou a complexidade administrativa e dificuldade de monitorização.

FORAM ANALISADOS MODELOS DE FINANCIAMENTO ALTERNATIVOS AO ATUAL

O presente estudo considerou modelos de financiamento da tarifa social de eletricidade alternativos ao atual. Os exemplos considerados pressupõem a manutenção do regime da tarifa social no que respeita ao desenho do benefício (critérios de elegibilidade e atribuição automática, valor e fixação do desconto e transmissão do desconto através das tarifas de acesso às redes). Assim, as hipóteses limitam-se a analisar modelos de financiamento dos custos associados à medida. Foram analisados os casos do financiamento por recursos públicos, o financiamento através das tarifas reguladas dos operadores das redes, o financiamento através dos comercializadores e o financiamento através de um valor discriminado na fatura de eletricidade do cliente final.

Tabela 1-1 – Resumo da análise dos modelos de financiamento alternativos

Alternativa	Análise
Financiamento através de recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Não impacta na atividade económica dos agentes do setor, sendo neutro para o mercado em todas as fases da cadeia de valor 🟢 O financiamento pelo setor público/Estado potencia o efeito de redistribuição de rendimentos associado ao financiamento da tarifa social, evitando a penalização dos consumidores não beneficiários 👉 O financiamento dos operadores de rede (que suportam o desconto da tarifa social no acesso às redes) por recursos públicos externos ao setor pode aumentar o risco financeiro se essas transferências não se processarem como previsto
Financiamento através das tarifas dos operadores de redes	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Opção é neutra para o mercado onde este é liberalizado (produção e comercialização) e transparente. 👉 Dependendo da forma de repercussão do CIEG, pode gerar redistribuições de pagamentos entre consumidores. 🔴 O aumento de CIEG incluídos nas tarifas de acesso às redes afasta-as do verdadeiro custo económico das redes, enfraquecendo o sinal preço.
Financiamento através dos comercializadores	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Se a repartição do financiamento for aplicada transversalmente, a opção é neutra para o mercado retalhista. 👉 Opção pode ter impacto sobre os comercializadores mais pequenos se o financiamento da tarifa social tiver desalinhamentos com o perfil temporal de faturação do comercializador ou com a variação da sua base de clientes. 🔴 Aumenta o nível de custos não controláveis da comercialização reduzindo a margem de concorrência entre os diferentes agentes.
Financiamento através de valor discriminado na fatura	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Alinha o pagamento do custo da tarifa social com o ciclo de faturação do comercializador, minimizando desvios e custos financeiros. 🔴 A complexidade acrescida nas faturas prejudica sobretudo os comercializadores de menor dimensão (adaptação das faturas e dos sistemas). 🔴 Aumenta o nível de custos não controláveis da comercialização, reduzindo a margem de concorrência entre diferentes agentes.

O CUSTO COM A TARIFA SOCIAL É INFERIOR AO VALOR DA CONTRIBUIÇÃO PARA O AUDIOVISUAL

A contribuição para o audiovisual (CAV) foi criada com a Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, visando o financiamento do serviço público de rádio e teledifusão e prevendo que o mesmo seja feito através do pagamento de uma contribuição por todos os utilizadores de energia elétrica.

A título de comparação, caso o financiamento do regime da tarifa social de eletricidade tivesse origem numa taxa autónoma e cobrada juntamente com a fatura dos consumidores, essa cobrança seria comparável com a CAV. Em 2017, o valor total do custo com a tarifa social foi de 97 milhões de euros, o que compara com as receitas de 176 milhões de euros da Contribuição para o Audiovisual inscritas nas

contas da RTP. Caso a CAV fosse retirada da fatura de eletricidade e substituída pelo financiamento da tarifa social, a fatura global dos consumidores reduzir-se-ia.

A PROTEÇÃO DOS CLIENTES ECONOMICAMENTE VULNERÁVEIS DEVE CONSIDERAR MEDIDAS ALTERNATIVAS OU COMPLEMENTARES DA TARIFA SOCIAL

A proteção de consumidores vulneráveis é promovida, em alguns países, através de isenções fiscais (ou isenções de outros custos específicos como os CIEG, incluídos na fatura elétrica) ou de apoios diretos às famílias vulneráveis, nomeadamente através de créditos utilizáveis em produtos de energia e outros serviços essenciais ou bens de primeira necessidade. Os segundos - apoios sociais mais abrangentes - promovem uma maior coerência na proteção social das famílias vulneráveis, a qual incide sobre diversas dimensões das necessidades básicas das pessoas.

Adicionalmente, em vários casos os consumidores vulneráveis são os destinatários de campanhas específicas de apoio à instalação de equipamentos energeticamente mais eficientes ou de promoção do uso racional de energia.

2 INTRODUÇÃO

O fornecimento de eletricidade constitui uma necessidade vital de carácter imprescindível à vida dos cidadãos e por isso integra uma obrigação de serviço público essencial, tendo como princípios basilares: a disponibilidade (a obrigação de fornecer independentemente de o mercado o proporcionar ou não), a acessibilidade (essencialmente quanto ao preço), a continuidade (garantia de um fornecimento contínuo e sem interrupções), a qualidade (sujeito a avaliações frequentes sobre a qualidade e quantidade) e a adaptabilidade (ponderação sobre aspetos de necessidades sociais, desenvolvimentos técnicos e as prioridades).

Assim, a proteção dos consumidores de um serviço público essencial como o fornecimento de eletricidade é assegurada por diversas formas. No caso particular dos consumidores economicamente vulneráveis, deve ter em vista promover melhores condições económicas de acesso ao serviço de forma a cumprir a acessibilidade e a adaptabilidade que é pressuposta numa obrigação de serviço público, uma vez que o custo associado à prestação desse serviço poderá representar uma parcela significativa dos orçamentos familiares.

Desde o início da regulação do setor pela ERSE que o instrumento das tarifas sociais de venda a clientes finais, já existente, foi acolhido nos regulamentos do setor. Esse instrumento foi sendo alargado em termos de elegibilidade (subida da potência contratada máxima e do consumo anual máximo). Mais tarde, num contexto de liberalização do mercado retalhista (os consumidores domésticos de eletricidade podem escolher o seu comercializador desde 2006) e de maior volatilidade dos preços de fornecimento de eletricidade (o choque de preços dos combustíveis em 2008 e a remoção de barreiras administrativas de limitação da variação das tarifas), o Governo instituiu um regime específico de tarifa social de eletricidade¹, com critérios de elegibilidade baseados nos beneficiários de apoios específicos de segurança social, o qual substituiu o anterior modelo. O novo modelo da tarifa social inclui a definição de desconto sobre o preço normal de fornecimento, aprovado anualmente pelo Governo, e transmitido através da tarifa de acesso às redes, ficando assim disponível a todos os consumidores, independentemente do seu comercializador.

Desde a sua criação, em 2010, o atual regime sofreu modificações tendo sido ampliada a base de beneficiários e da sua aplicação automática (dispensando a solicitação expressa do beneficiário e a apresentação de documentos comprovativos da situação fiscal ou de estatuto perante a segurança social). A tarifa social passou, ainda, a integrar o desconto que antes era atribuído por um regime complementar específico – o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE).

¹ Pelo Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro.

A proteção dos clientes vulneráveis é expressamente prevista na Diretiva 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho, que estabelece as regras comuns para o mercado interno de eletricidade. A Diretiva explicita que «*poderá ser utilizada uma abordagem integrada, designadamente no âmbito da política social, e as medidas poderão incluir políticas sociais [...]»* bem como que «*essas medidas não devem obstar à abertura efectiva do mercado [...] ou ao funcionamento do mercado [...]*». A Diretiva 2009/72/CE está em processo de revisão, tendo o seu texto sido aprovado no processo de comitologia em dezembro de 2018 e prevendo um prazo de transposição até ao final de 2020. Nesta revisão, a diretiva refere que a fixação de tarifas sociais de fornecimento - como medida de proteção de clientes vulneráveis – não pode prejudicar a abertura dos mercados e deve ser limitada na sua duração. A diretiva revista determina que a proteção dos clientes vulneráveis deve ser assegurada pela política social ou por outros meios que não a fixação do preço final de fornecimento de eletricidade. Todavia, a Diretiva continua a permitir, sob condições, que os Estados membros intervenham no preço final aplicável aos consumidores vulneráveis². A Diretiva determina ainda que esta medida não pode resultar em custos adicionais discriminatórios para os participantes no mercado.

No contexto do mecanismo atual da tarifa social, cerca de 813 mil pontos de consumo doméstico de eletricidade beneficiam da tarifa social, a qual integra um desconto de 33,8% face ao preço normal de fornecimento do mercado. O montante anual do desconto atribuído é significativo (cerca de 110 milhões de euros previstos para 2019) e é financiado pelos produtores de eletricidade em Portugal continental. Este modelo de financiamento tem sido contestado pelos produtores visados.

O presente estudo vem analisar o modelo de financiamento do regime da tarifa social da eletricidade, identificando e analisando alternativas ao modelo atual.

O documento é composto dos seguintes capítulos: 1. Apresentação de um sumário do estudo; 2. Texto introdutório; 3. Descrição do atual regime em termos de indicadores e caracterização da sua evolução no tempo; 4. Apresentação de exemplos internacionais, com maior enfoque no modelo vigente em Espanha; 5. Estudo de alternativas ao modelo de financiamento; 6. Discussão de outras questões do regime, não diretamente relacionadas com o seu financiamento; 7. Apresentação das conclusões do estudo.

Pontualmente, o estudo inclui dados e análises sobre o regime da tarifa social do gás natural (por ser um regime muito semelhante ao da eletricidade), a título de complemento.

Importa ainda referir que, enquanto o presente estudo terminava, o Observatório da Energia publicou um “Estudo sobre a aplicação da tarifa social de energia em Portugal”³. O estudo debruça-se sobre a mesma

² Cf. n.º 3 do artigo 5.º da proposta de Diretiva.

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

realidade embora realize análises complementares às da ERSE, sendo relevante para uma compreensão mais completa do regime da tarifa social de eletricidade e da proteção dos consumidores vulneráveis.

3 ENQUADRAMENTO E EVOLUÇÃO DA TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE

3.1 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 Tarifário⁴. 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.

Em 2010, o legislador criou um instrumento específico de configuração deste apoio de cariz eminentemente social⁵, enquadrando-o e introduzindo critérios de acesso relacionados com a atribuição de outros benefícios de apoio social já implementados. Posteriormente, o regime jurídico específico sofreu diversas alterações com o objetivo de aumentar a sua efetividade e alargar os critérios de elegibilidade (em 2014⁶), até à criação de um mecanismo de aplicação automática através do cruzamento de dados fiscais e dos apoios sociais bem como das instalações elétricas, em 2016⁷. Estas várias fases podem ser definidas como **marcos do regime da tarifa social**:

- **Opção tarifária do SEN [1977-2010]**: modelo criado em 1977⁸, tendo sido incorporado no Regulamento Tarifário da ERSE desde a sua criação, e que vigorou até 2010. Este regime consistia de uma opção tarifária do comercializador de último recurso, com critérios de elegibilidade restritivos. O desconto dos beneficiários da tarifa social era então subsidiado pelos restantes consumidores, através das tarifas reguladas.
- **Regime jurídico autónomo [2010-2014]**: em 2010, foi criado⁹ um regime jurídico específico para a tarifa social, assumindo que os critérios de elegibilidade incorporavam o estatuto de beneficiário de um conjunto de outros apoios sociais e que a forma de cálculo do preço deveria proporcionar um objetivo de desconto definido anualmente pelo Governo. O regime alterou o modelo de financiamento passando a imputar os custos com o desconto da tarifa social aos produtores de eletricidade de maior dimensão. O regime legal da tarifa social de eletricidade foi estabelecido em paralelo com um regime análogo para o setor do gás natural. Neste período, o regime da tarifa

⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 16288-A/98, de 15 de setembro.

⁵ O regime da tarifa social foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro.

⁶ Nos termos do Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro.

⁷ Nos termos da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

⁸ Nos termos da Portaria n.º 31-A/77, de 21 de janeiro,

⁹ Pelo Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro.

social foi complementado com o Apoio Social Extraordinário para o Consumidor de Energia (ASECE), com os mesmos critérios de aplicação e subsidiado pela Segurança Social. Este regime do ASECE foi introduzido em simultâneo com o aumento da taxa de IVA sobre a fatura de eletricidade (de 6 % para 23 %), com o objetivo de anular o efeito desse aumento fiscal sobre os consumidores economicamente vulneráveis.

- **Critério de rendimento [2014-2016]:** os critérios de elegibilidade da tarifa social de eletricidade foram alargados em 2014¹⁰, com vista a aumentar a base de clientes beneficiários do regime. Além da inclusão de novos apoios sociais nos critérios, foi também acrescentado um critério de rendimento e estabelecido um limiar de elegibilidade. O limiar de rendimento elegível era passível de revisão anual com vista a atingir um objetivo para o número de beneficiários.
- **Aplicação automática [2016-...]:** em 2016, com o objetivo de eliminar as barreiras burocráticas à atribuição do regime da tarifa social, o regime foi alterado para prever a aplicação automática dos critérios de elegibilidade, através de um cruzamento de dados fiscais, dos apoios sociais e das instalações elétricas¹¹.

Em anexo são caracterizadas mais detalhadamente as sucessivas etapas do regime da tarifa social.

A Portaria n.º 31-A/77 aprovou um novo sistema tarifário¹² conducente à unificação tarifária a nível nacional, visando ainda a supressão das assimetrias regionais existentes do País. Este regime inclui a “tarifa doméstica especial (pobres)”, prevendo que o consumidor com habitação até 3 divisões e potência contratada até 1,1 kVA, com consumo máximo anual de 100 kWh¹³, tinha direito a um desconto de 50% no valor da taxa fixa mensal. Importa salientar que esta tarifa já existia¹⁴ e era aplicável aos consumidores domésticos e praticada pelas diferentes empresas de venda de energia elétrica, sendo-lhe aplicáveis critérios de elegibilidade idênticos aos previstos na Portaria n.º 31-A/77.

O Regulamento Tarifário aprovado pela ERSE em 1998¹⁵ definia a “tarifa social” como opção tarifária destinada “aos consumos relativos a casas de habitação, mesmo que nelas se exerça uma pequena actividade profissional, com potência contratada de 1,15 kVA e um consumo anual não superior a 270

¹⁰ Nos termos do Decreto-Lei n.º 172/2014.

¹¹ Nos termos Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

¹² Este regime implementa algumas das principais características ainda existentes no atual regime tarifário, tais como, a eliminação da degressividade dos preços associada a escalões de energia e potência, passando todos os consumidores a ter acesso a preços unitários idênticos para a energia, diferenciados pela tensão de fornecimento; a diferenciação de preços de energia em função de períodos de vazio, cheia e ponta e a separação do preço da energia e potência, criando um sistema tarifário aderente à estrutura dos custos de fornecimento.

¹³ A Portaria n.º 171/78, de 29 de março, alterou o limiar de consumo para 120 kWh; a Portaria n.º 31-M/1985, de 12 de janeiro alterou para 240 kWh.

¹⁴ Na Portaria n.º 331/76, de 3 de junho, são fixados os aumentos autorizados para cada tipo de tarifa, estando isentos de aumentos os consumidores da tarifa doméstica especial.

¹⁵ Aprovado em anexo ao Despacho n.º 16 288-A/98, de 15 de setembro.

kWh” (art. 55.º). Ou seja, não se verificaram inovações regulamentares a este respeito, face ao verificado anteriormente. Não obstante, os parâmetros de elegibilidade da opção de tarifa social prevista no Regulamento Tarifário foram evoluindo no tempo, alargando-se ao escalão de 2,3 kVA e a um consumo anual de 400 kWh.

A principal inovação legislativa ao nível do regime da tarifa social foi realizada com a publicação do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, o qual definiu o cliente vulnerável, relacionando o direito a um desconto no preço da eletricidade às condições económicas e sociais do consumidor.

A par do regime da tarifa social foi também criado o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE), vigente de 1 de outubro de 2011¹⁶ a 1 de julho de 2016¹⁷, que era aplicável aos mesmos clientes elegíveis para efeitos da tarifa social, sendo um desconto acumulável com a tarifa social.

O financiamento do ASECE era assegurado pelo Estado, através do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., o qual assegurava, trimestralmente, a transferência dos montantes correspondentes ao ASECE para os operadores das redes de distribuição os quais, por sua vez, os transferiam para os comercializadores de eletricidade e de gás natural.

O valor do desconto do ASECE foi fixado em 13,8%¹⁸ incidindo sobre o preço bruto do fornecimento excluído de IVA e demais impostos, contribuições e taxas aplicáveis. No final de 2014¹⁹, a forma de aplicação do desconto foi alterada passando a excluir, na identificação do valor base para aplicação do desconto do ASECE, o desconto da tarifa social, contribuindo assim para aumentar o valor de base sobre o qual o desconto de 13,8% era aplicável.

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 (BT), até 2006²⁰, 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

¹⁶ Nos termos do Decreto-Lei n.º 102/2011, de 30 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro.

¹⁷ O ASECE foi revogado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

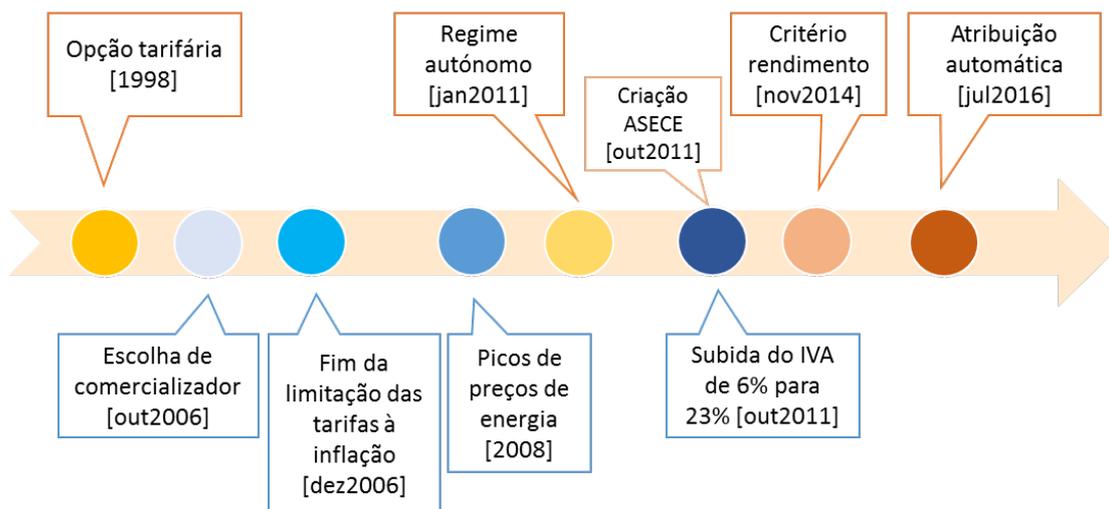
¹⁸ Nos termos da Portaria n.º 275-A/2011, de 20 de setembro.

¹⁹ Portaria n.º 278-B/2014, de 29 de dezembro.

²⁰ O Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro revogou a imposição legal estabelecida no artigo 4º do Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de julho, que limitava os aumentos em BT à variação do Índice de Preços implícito no Consumo Privado O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 187/95, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de fevereiro, manteve a sua vigência até 31 de dezembro de 2006.

eletricidade, quer no mercado livre quer na tarifa regulada. Finalmente, 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 3-1 – Marcos do regime da tarifa social no contexto do mercado elétrico



No caso do gás natural, a tarifa social apenas foi criada em 2011²¹, abrangendo o mesmo universo de clientes vulneráveis que a tarifa social, na redação do Decreto-Lei n.º 138-A/2010.

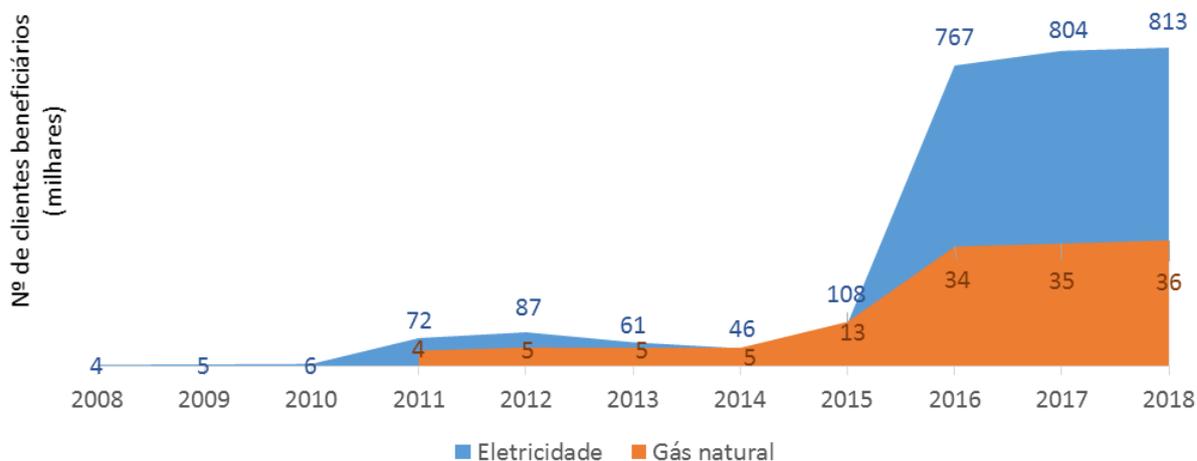
3.2 EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DA TARIFA SOCIAL

Uma vez descrito o quadro regulamentar de evolução da tarifa social, apresentam-se nesta secção alguns indicadores que permitem avaliar as consequências das alterações que foram sendo efetuadas.

O número de beneficiários da tarifa social (Figura 3-2) cresceu significativamente com o regime atual, e com mais expressão desde 2016, quando os critérios de elegibilidade passaram a ser verificados pela Direção Geral de Energia e Geologia, em coordenação com a Segurança Social e os operadores de rede, e também com a Autoridade Tributária, para efeitos do critério do rendimento que é aplicável apenas à eletricidade, e aplicados de forma automática.

²¹ Com a publicação do Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro, produziu efeitos desde 1 de outubro de 2011 e Portaria n.º 275-A/2011, de 30 de setembro que fixa o valor do desconto.

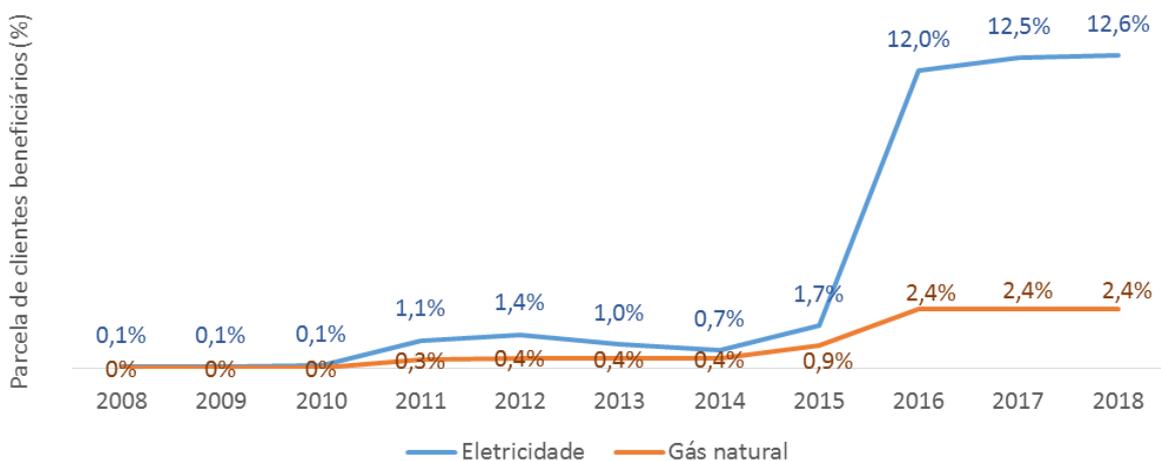
Figura 3-2 – Evolução do número de beneficiários da tarifa social de eletricidade e de gás natural



Fonte: Dados ERSE, incluindo Portugal Continental, Açores e Madeira.

O conjunto de beneficiários da tarifa social atingiu proporções relevantes no total dos consumidores, com particular destaque no setor da eletricidade (Figura 3-3).

Figura 3-3 – Percentagem de consumidores beneficiários da tarifa social

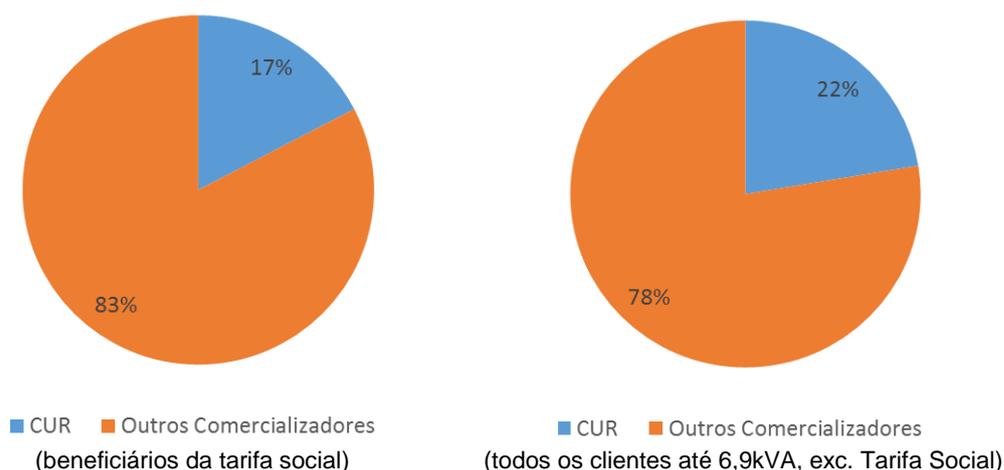


Fonte: Dados ERSE, incluindo Portugal Continental, Açores e Madeira.

Até 2010, os beneficiários da tarifa social de eletricidade eram clientes do comercializador do último recurso. Com o novo regime da tarifa social, todos os consumidores que cumpram os critérios de elegibilidade passaram a ser elegíveis, uma vez que o desconto incide sobre a tarifa de acesso às redes, a qual constitui uma componente comum a todos os contratos de fornecimento de energia (eletricidade e gás natural), independentemente do comercializador.

Atualmente, no setor elétrico, a repartição dos beneficiários da tarifa social pelo mercado liberalizado e pelo comercializador de último recurso é muito semelhante à repartição verificada para os outros consumidores, denotando a neutralidade do regime para com a escolha de comercializador (Figura 3-4).

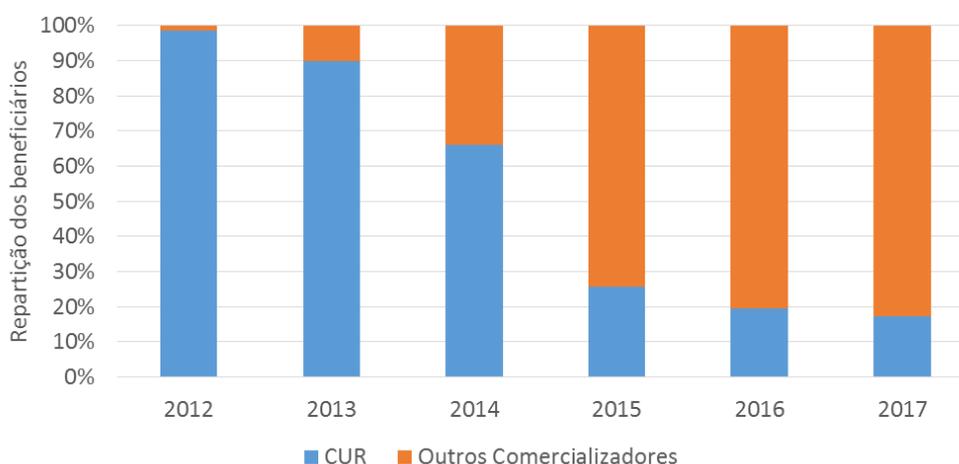
Figura 3-4 – Repartição dos beneficiários da tarifa social entre o comercializador de último recurso e os outros comercializadores



Fonte: Dados ERSE, em 2017.

O movimento de saída dos clientes beneficiários da tarifa social do mercado regulado para o mercado liberalizado tem evoluído significativamente ao longo do tempo, sendo o mesmo paralelo e comparável com os processos de mudança de comercializador que se verificam no setor elétrico (Figura 3-5).

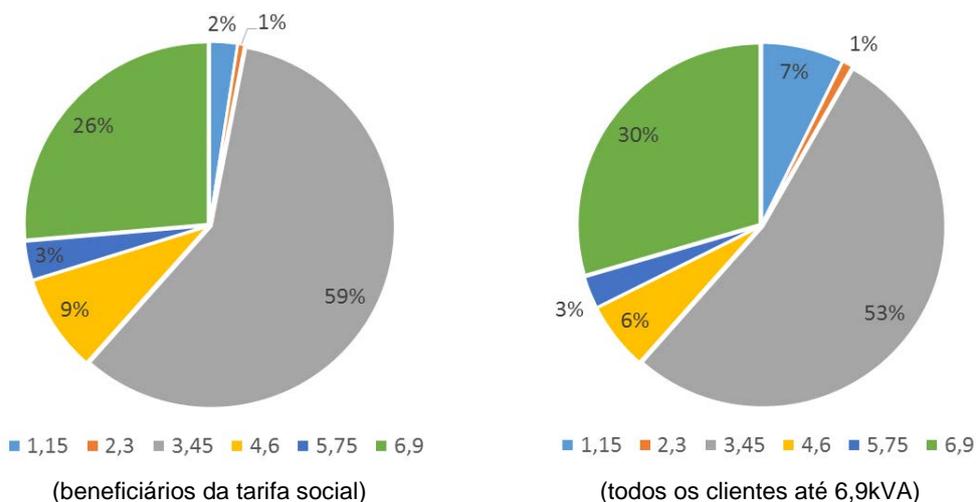
Figura 3-5 – Evolução da repartição dos beneficiários da tarifa social de eletricidade entre o comercializador de último recurso e os outros comercializadores



Fonte: Dados ERSE.

No setor elétrico, os beneficiários da tarifa social podem ter uma potência contratada até 6,9 kVA, embora esse limiar tenha variado ao longo do tempo. Atualmente, a sua distribuição pelos escalões de potência contratada reflete uma predominância do escalão de 3,45 kVA, o que traduz a estrutura do mercado total (Figura 3-6).

Figura 3-6 – Repartição dos beneficiários da tarifa social de eletricidade e de todos os consumidores pelos escalões de potência contratada

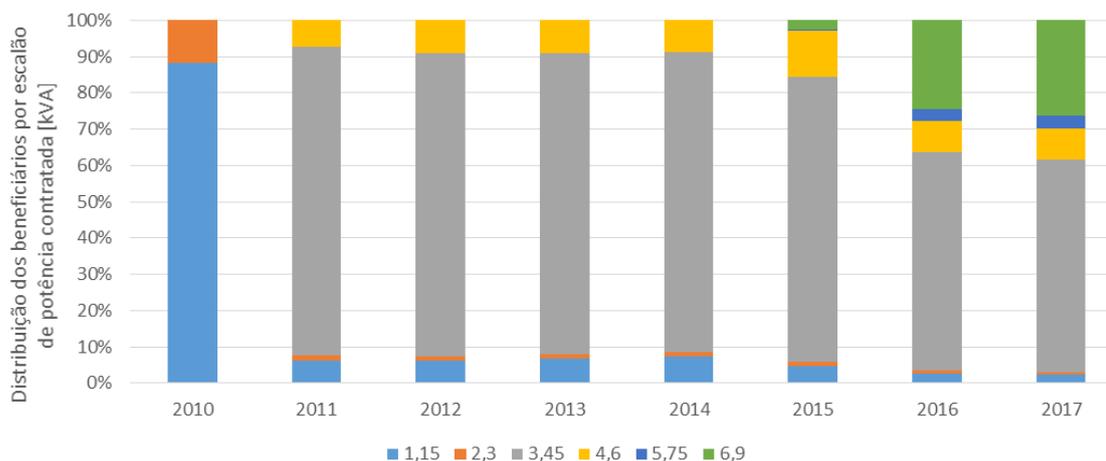


Fonte: Dados ERSE, para Portugal Continental, em 2017.

A evolução da repartição dos beneficiários por escalão de potência contratada reflete as restrições do regime (Figura 3-7). De facto, até 2010, apenas os escalões de 1,15 e 2,3 kVA eram elegíveis. Entre 2010

e 2015, eram elegíveis os consumidores com potência contratada até 4,6 kVA. Em 2015, este regime foi revisto para considerar os consumidores com potência contratada até 6,9 kVA.

Figura 3-7 – Evolução da repartição dos beneficiários da tarifa social de eletricidade pelos escalões de potência contratada



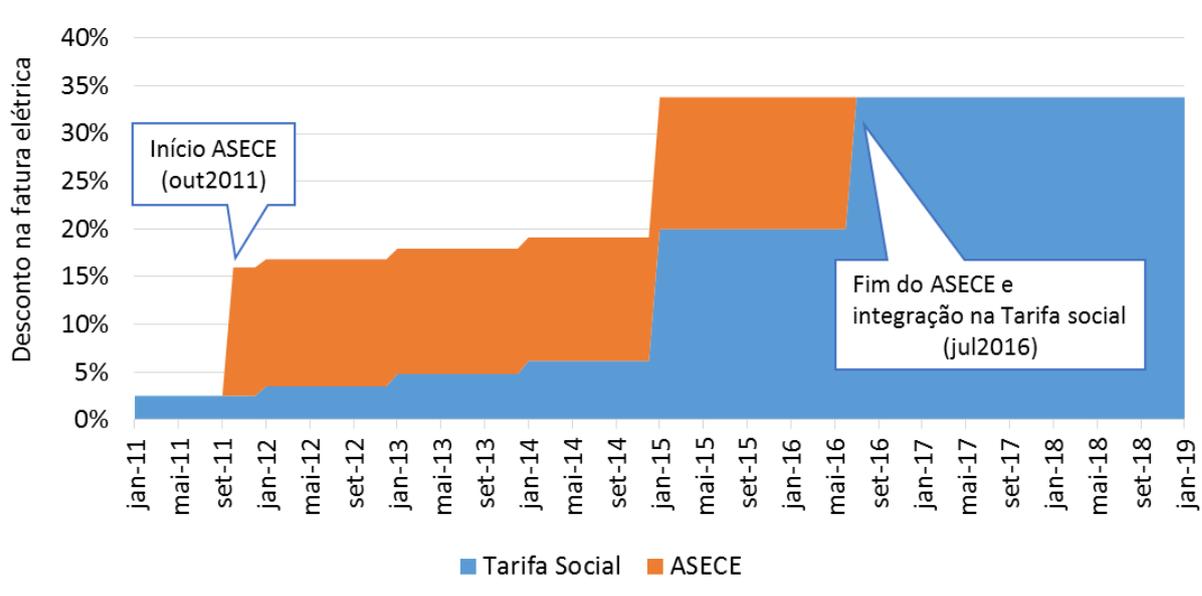
Fonte: Dados ERSE, para Portugal Continental, em 2017.

A tarifa social, somando-se a outra medida de apoio social contemporânea – o ASECE – representa, um desconto na fatura de eletricidade dos clientes beneficiários (note-se que os critérios de elegibilidade das duas medidas eram iguais). Esse desconto evoluiu no tempo em função das decisões do Governo, anualmente, e das alterações legislativas ao regime da tarifa social e do ASECE. A Figura 3-8 apresenta o desconto na fatura elétrica resultante das duas medidas de apoio ao consumidor de eletricidade. Recorde-se que o início do ASECE, em outubro de 2011, coincidiu com o aumento da taxa de IVA aplicável à eletricidade²², da taxa reduzida (6%) para a taxa normal (23%). Isto significa que a fatura final dos consumidores beneficiários se manteve, apesar do desconto percentual antes do IVA aumentar. Em julho de 2016, na sequência de uma alteração legislativa aprovada pelo Parlamento²³, foi extinto o ASECE e incorporado o respetivo desconto na tarifa social.

²² Aprovada pela Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro.

²³ Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

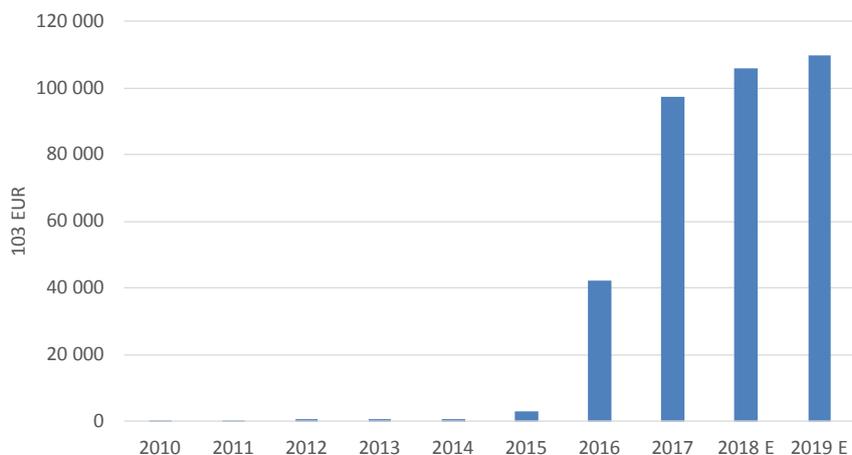
Figura 3-8 – Desconto na fatura de eletricidade do consumidor beneficiário da tarifa social



Fonte: Cálculo ERSE.

A aplicação do regime da tarifa social resulta num custo apurado nas contas do acesso às redes (em virtude do regime definir que o desconto é aplicado através da tarifa de acesso às redes, aprovada pela ERSE). Esse custo é depois financiado pelos produtores de eletricidade. A evolução do custo com a aplicação do regime da tarifa social depende essencialmente do número de beneficiários e do valor do desconto determinado anualmente pelo Governo. Em concreto, a evolução do montante dos custos com o regime da tarifa social revela um crescimento significativo, pelas vicissitudes da evolução do próprio regime legal (Figura 3-9). Para 2019, estima-se que o custo com a tarifa social represente 110 milhões de euros.

Figura 3-9 – Evolução do montante dos custos com a aplicação da tarifa social de eletricidade

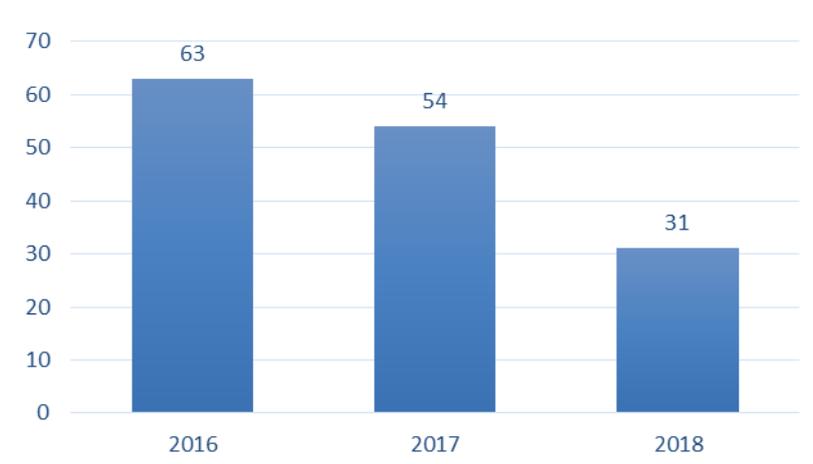


Fonte: Dados ERSE.

Em resumo, segundo os dados mais recentes, a tarifa social de eletricidade beneficia cerca de 813 mil clientes. O benefício (desconto) na fatura anual estimado para 2019 representa 134 euros anuais por cada cliente beneficiário.

TRATAMENTO DE RECLAMAÇÕES E PEDIDOS DE INFORMAÇÃO PELA ERSE

Ao abrigo das suas competências, a ERSE analisa e responde a reclamações registadas no Livro de Reclamações e a pedidos de informação, sendo esta a base da informação estatística relacionada com a tarifa social de eletricidade desde 2016 que se apresenta (Figura 3-10). A progressiva redução das solicitações de informação à ERSE sobre tarifa social está diretamente relacionada com o facto do mecanismo de atribuição e elegibilidade ser da competência da Direção Geral de Energia e Geologia, desde 2016. As questões mais reclamadas junto da ERSE dizem respeito à própria atribuição da tarifa social. Atualmente, as solicitações no âmbito do regime da tarifa social dizem respeito a atrasos na aplicação da tarifa social.

Figura 3-10 – Evolução do número de pedidos de informação e reclamações sobre a tarifa social

Fonte: Estatísticas do Apoio ao Consumidor de Energia (ACE), ERSE

3.3 FINANCIAMENTO DO REGIME DA TARIFA SOCIAL

Em cada ano, os custos com a tarifa social (estimados em cerca de 110 milhões de euros no exercício tarifário de 2019, incluindo custos no Continente e Regiões Autónomas) são financiados pelos centros eletroprodutores do Continente, definidos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, na proporção da sua potência instalada.

Em concreto, o financiamento da tarifa social é suportado pelos centros eletroprodutores em Portugal Continental “que exercem a atividade de produção que não esteja abrangida por um regime jurídico especial de produção de eletricidade, nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, bem como, os titulares dos aproveitamentos hidroelétricos com potência superior a 10 MVA”. Os produtores ao abrigo de regimes de tarifa garantida ficam assim excluídos do financiamento da tarifa social, excetuando aqueles que, mesmo beneficiando de tarifa garantida, representam aproveitamentos hidroelétricos com potência superior a 10 MVA. Os produtores das regiões autónomas ficam também excluídos.

Para calcular o montante a financiar por cada centro eletroprodutor, a ERSE obtém da Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) a informação sobre as potências instaladas dos centros eletroprodutores abrangidos pelo diploma que se prevê estarem em exploração em cada ano, bem como a indicação dos respetivos titulares.

A potência instalada em centros eletroprodutores sujeita ao financiamento da tarifa social é de 12 676 MW em 2019, num total de 19 998 MW²⁴. Os titulares dos centros eletroprodutores²⁵ sujeitos a suportar o financiamento da tarifa social são os seguintes:

Tabela 3-1 – Repartição do custo da tarifa social de 2019 por titular dos centros eletroprodutores

	Tarifa Social 2019		
	Potência p/ repartição da Tarifa Social		Valor por empresa
	MW	%	10 ³ EUR
EDP Produção	9 503,7	75,0%	82 237,9
Elecgas	845,0	6,7%	7 312,0
Tejo Energia	615,2	4,9%	5 323,5
Turbogás	1 057,1	8,3%	9 147,5
Hidroelétrica do Guadiana	528,5	4,2%	4 573,2
Green Vouga	74,7	0,6%	646,4
Pebble Hydro	19,8	0,2%	171,6
EH Alto Tâmega e Barroso	11,5	0,1%	99,5
Município Ribeira de Pena	10,4	0,1%	89,8
HDR Hidroelétrica	10,1	0,1%	87,2
Total	12 676,0	100,0%	109 688,7

Fonte: *Proveitos permitidos e ajustamentos para 2019 das empresas reguladas do setor elétrico*, ERSE, 2018.

Em anexo, detalham-se os centros eletroprodutores que financiam a tarifa social em 2019.

Os produtores pagam ao operador da rede de transporte (ORT) que, por sua vez, transfere os montantes para o operador da rede de distribuição em MT e AT, o qual regista nas suas contas o desconto da tarifa social aplicado pelos comercializadores aos beneficiários (aos beneficiários da tarifa social é aplicada uma tarifa de acesso às redes social). Os montantes pagos em cada ano são sujeitos a ajustamento posterior,

²⁴ Estatística Mensal SEN, fevereiro de 2019, REN [consultada em março de 2019].

²⁵ Refira-se que alguns aproveitamentos hidroelétricos apresentados neste quadro, apesar de terem uma potência ativa instalada inferior a 10MW, a sua potência aparente instalada é superior a 10 MVA, estando, portanto, englobado nos titulares que financiam a tarifa social, nos termos da legislação vigente e da interpretação da Direção Geral de Energia e Geologia.

em função dos custos efetivamente incorridos pelo Sistema Elétrico Nacional (SEN) no benefício da tarifa social.

Os valores suportados pelos centros eletroprodutores, relativamente ao financiamento da tarifa social, eram considerados (descontados) nas **medidas e eventos extramercado** para determinação dos encargos do regime do Decreto-Lei n.º 74/2013, de 4 de junho, o que sucedeu entre 2015 e 2017, nos termos definidos pelo Despacho n.º 11566-A/2015, de 3 de outubro e para os centros abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 74/2013.

Contudo, esta condição foi revogada pelo Despacho n.º 7557-A/2017, de 25 de agosto, do Secretário de Estado da Energia (SEE), e, mais tarde, foi determinado a devolução destes montantes, através do Despacho n.º 9371/2017, de 10 de outubro. Este despacho foi impugnado pelas empresas produtoras envolvidas, designadamente a Endesa e a EDP, em janeiro de 2018.

No quadro atual, os encargos da tarifa social não têm impacto na aplicação do regime do Decreto-Lei n.º 74/2013.

Para os **produtores abrangidos pelo regime CMEC**, os custos com o financiamento da tarifa social não são considerados no cálculo das revisibilidades anuais previstas nesse regime²⁶. Ou seja, os custos com o financiamento da tarifa social foram efetivamente suportados por esses produtores. Entretanto, o mecanismo da revisibilidade anual do CMEC terminou em 2017, por aplicação do respetivo regime legal.

Da mesma forma, os pagamentos aos titulares de **centros eletroprodutores abrangidos pelo regime dos Contratos de Aquisição de Energia - CAE** (Tejo Energia²⁷ e Turbogás), que constituem o sobrecusto CAE recuperado nas tarifas pelo Agente Comercial, não incluem os custos com o financiamento da tarifa social suportados por esses centros eletroprodutores.

²⁶ Ver, designadamente, o Parecer n.º 39/2012 da Procuradoria Geral da República.

²⁷ Há que ter em consideração a decisão arbitral de setembro de 2018 referente à REN- Rede Elétrica Nacional, S.A. e a REN Trading, S.A. versus Tejo Energia onde o Painel Financeiro entendeu que a Tejo Energia não provou que os valores pagos a título de tarifa social nos anos de 2015, 2016 e 2017 tinham materialidade à luz dos critérios estabelecidos no CAE (apenas o fez relativamente a 2012), o que constituía condição para acionar o mecanismo previsto nas cláusulas 20.2 a 20.5. Todavia, não fica impedida de o fazer no futuro, tendo avançado que os valores relativos à tarifa social são subsumíveis ao conceito amplo de “taxes” dos CAE e, se vier a ser provada a materialidade relativa àqueles anos, o Produtor (i) não pode pedir reembolso (porque situação não é subsumível à cláusula 20.3); mas (ii) pode pedir recálculo do Capacity Charge e/ou Energy Charge, como previsto na cláusula 20.4 do CAE, e parágrafo 10 do anexo 11. O que coloca dificuldades de compatibilização com o Parecer do Conselho Consultivo da PGR.

4 EXEMPLOS INTERNACIONAIS

4.1 PROTEÇÃO DE CLIENTES VULNERÁVEIS NO CONTEXTO EUROPEU

Os Estados membros devem tomar medidas de proteção ao consumidor, em particular no que aos consumidores vulneráveis diz respeito²⁸, no contexto do mercado interno da eletricidade, sejam estas relativas ao pagamento de faturas de eletricidade, sejam referentes ao sistema de segurança social.

A nível europeu, a questão mais debatida neste âmbito é a própria definição de “cliente vulnerável”. Ainda que a maior parte dos países europeus tenha na sua legislação uma definição explícita de consumidor vulnerável, esta difere significativamente entres os Estados membros.

Esta diversidade vem refletir o facto de o conceito de vulnerabilidade não ser necessariamente o mesmo em toda a Europa. Neste caso, antes de mais, existe a necessidade de perceber o que se entende por consumidor vulnerável.

DEFINIÇÃO DE CONSUMIDOR VULNERÁVEL

É possível verificar uma enorme variedade de abordagens na definição de consumidor vulnerável, que incluem políticas relacionadas com a proteção social, sistemas de segurança social e de combate à pobreza. A vulnerabilidade económica, a pobreza energética, não mais são que subcategorias dum problema mais lato e socialmente profundo, que clama pela “adoção de uma estratégia política e legislativa ampla e coerente contra a vulnerabilidade, tendo em conta a diversidade e a complexidade de todas as situações envolvidas”.²⁹

Essa situação traduz-se numa grande complexidade na recolha e comparação de dados.

Em todo caso, a Figura 4-1 apresenta dados quanto à percentagem de consumidores vulneráveis na eletricidade entre os anos de 2013 e 2016. É possível notar que, após a introdução do automatismo da atribuição da tarifa social, Portugal teve um aumento muito expressivo na percentagem de consumidores vulneráveis com proteção no setor elétrico entre os anos de 2015 e 2016, quando passou a ser o Estado membro com maior percentagem (12,5%), seguido pela Roménia (11%) e França (9,9%).

²⁸ Como decorre da Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade.

²⁹ Vide nesse sentido, entre outros, a Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de maio de 2012, sobre uma estratégia de reforço dos direitos dos consumidores vulneráveis (2011/2272(INI)).

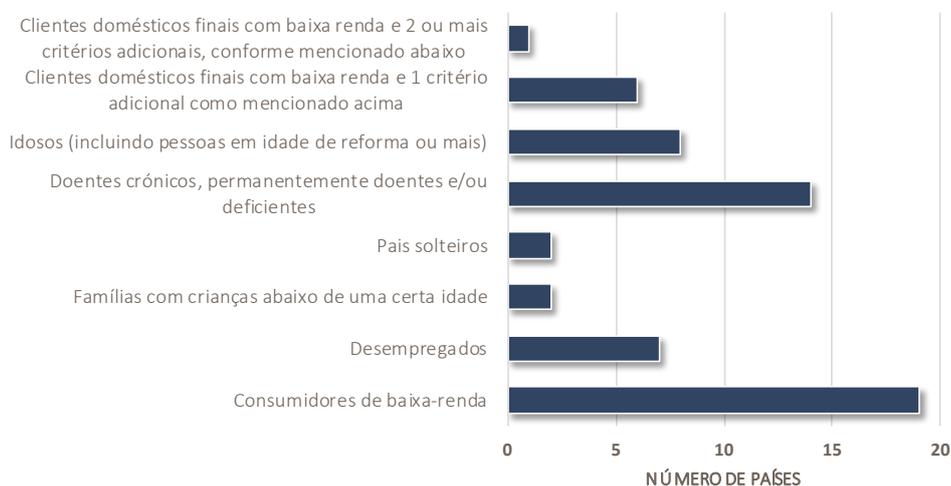
Figura 4-1 - Percentagem de consumidores vulneráveis na eletricidade, 2013-2016 (%)



Fonte: MMR 2017 – Consumer Empowerment Volume, CEER – ACER.

A generalidade dos Estados membros oferece um conjunto de medidas que visam a proteção de consumidores vulneráveis, que estão mais frequentemente relacionadas com a situação económico-financeira do agregado familiar e com a proteção na doença dos seus elementos. Na grande maioria dos casos, os agregados de baixo rendimento disfrutam de algum tipo de proteção específica. Num número significativo de Estados membros, existe uma proteção especial para pessoas com doenças crónicas. A Figura 4-2 ilustra os perfis de consumidores que são objeto de proteção.

Figura 4-2 - Número de países que fornecem proteção para os diferentes agregados familiares



Fonte: MMR 2015 – Consumer Empowerment Volume, CEER - ACER.

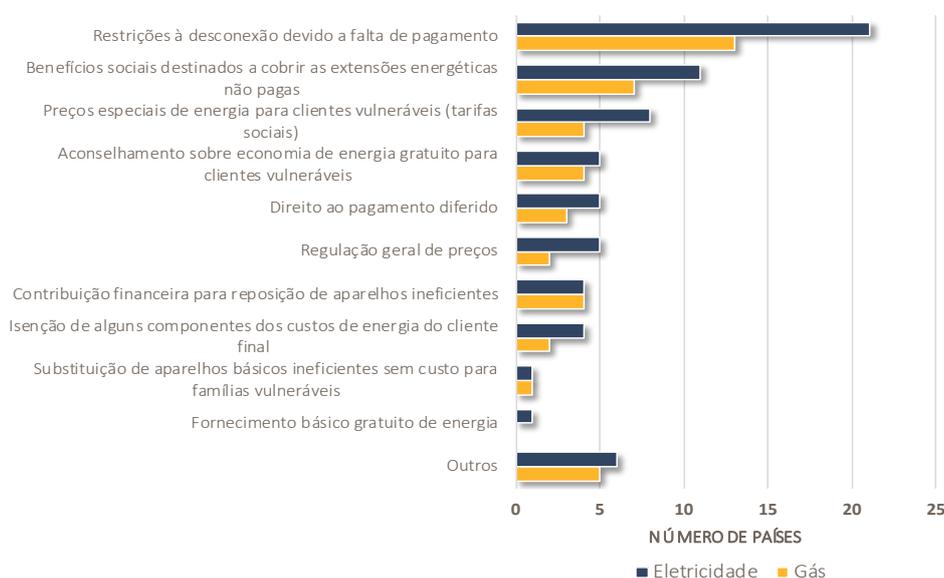
MEDIDAS DE PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES VULNERÁVEIS

A legislação europeia deixa aos Estados membros a decisão de introduzir medidas específicas nas leis nacionais de energia e de como essas medidas são tomadas no sistema de segurança social de cada país. A Figura 4-3 indica que o mecanismo de proteção mais difundido é a restrição de interrupções por

falta de pagamento aos comercializadores de energia. Um número significativo de Estados membros optou pela aplicação de preços especiais de energia (tarifas sociais) para clientes vulneráveis, sendo que outros proporcionam benefícios monetários através dos sistemas de segurança social.

Relativamente à tarifa social (mecanismo utilizado em Portugal para a proteção dos consumidores vulneráveis), verifica-se que se encontrava disponível em 7 Estados membros no setor da eletricidade, e em 4 no setor do gás natural, no ano de 2017.

Figura 4-3 - Medidas em vigor para proteção dos consumidores vulneráveis nos estados membros da UE, 2017 (número de países)

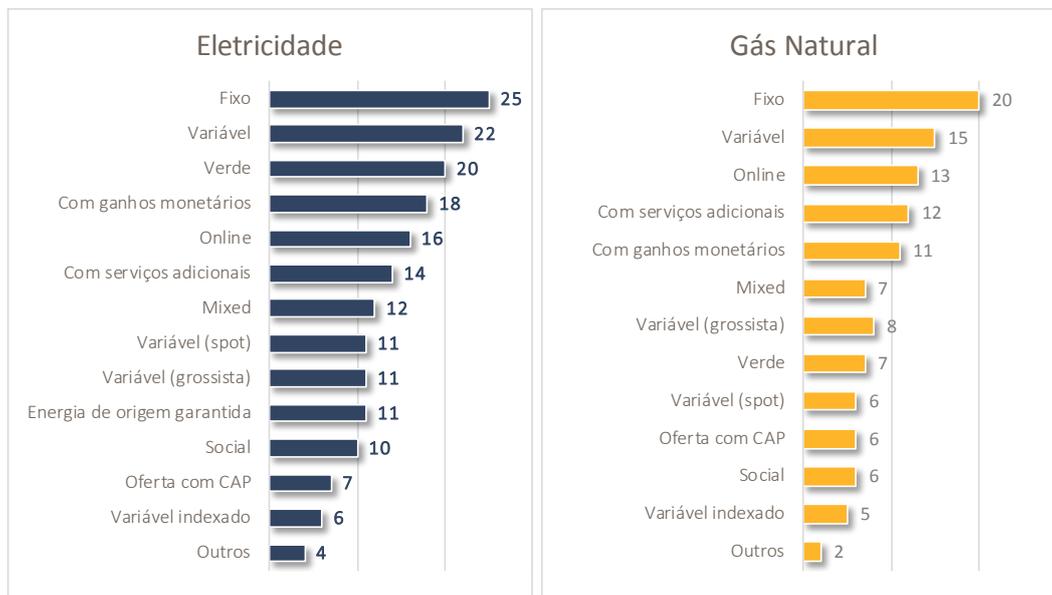


Fonte: MMR 2017 – Consumer Empowerment Volume, CEER - ACER.

Já no tocante ao modelo de financiamento adotado pelos países varia muito, entre fundos governamentais, subsídio por empresas do setor ou mesmo pelos demais consumidores de energia elétrica. Na Grécia, por exemplo, a tarifa social é financiada pelos outros consumidores, enquanto em França existe um modelo misto, sendo a medida de proteção de consumidores vulneráveis financiada por fundos governamentais e pelos outros consumidores. Recorde-se que, em Portugal, antes ainda da introdução do automatismo na atribuição (2016), o financiamento da tarifa social recaiu também durante algum tempo sobre os demais consumidores de energia, quer no setor da eletricidade, quer do gás natural.

Relativamente a ofertas de carácter social, específicas para consumidores vulneráveis, verifica-se que se encontravam disponíveis ofertas deste género em 10 estados membros no setor da eletricidade, e em 6 no setor do gás natural, no ano de 2017 (Figura 4-4).

Figura 4-4 - Número de estados membros por tipo de oferta disponível, eletricidade e gás natural



Fonte: Monitoring Report on the Performance of European Retail Markets in 2017, CEER, 2018

Nota: As ofertas são definidas conforme a seguir se indica:

- Fixo: uma oferta que garante que o preço pago por unidade de eletricidade usada não mudará num determinado período.
- Variável: preço pago por unidade de eletricidade usada pode mudar a qualquer momento.
- Verde: aprovisionamento baseado em energia renovável.
- Com ganhos monetários: (por exemplo) desconto em supermercados, vouchers...
- Online: com descontos para gerir as contas online, faturação online...
- Com serviços adicionais: (por exemplo) eficiência energética, manutenção das caldeiras.
- Mixed: baseado em componentes fixos e variáveis.
- Variável (spot): preço variável com base no preço spot do mercado grossista.
- Variável (grossista): preço variável estabelecido pela média dos preços grossistas semanais/mensais.
- Energia de origem garantida: qualquer fonte de energia além da Verde.
- Social: ofertas para os consumidores vulneráveis.
- Oferta com CAP: estabelecimento de um teto para o valor cobrado pela energia.
- Variável indexado: similar a oferta variável (spot).
- Outros.

4.2 REGIME DE TARIFA SOCIAL EM ESPANHA

O modelo aplicado em Espanha para a tarifa social tem várias semelhanças com o português e, dada a integração significativa dos mercados elétricos dos dois países, é um referencial importante para qualquer análise.

O atual regime de tarifa social em Espanha é chamado de “*bono social de electricidad*”³⁰. O regime aplica-se a duas categorias de clientes vulneráveis, com dois níveis de desconto correspondentes (25% e 40%). O desconto é aplicado sobre a tarifa regulada de venda a clientes finais (“*precio voluntario para el pequeño consumidor*”).

³⁰ Ver <http://www.bonosocial.gob.es>

Os **cr terios de elegibilidade** incluem a adesão à tarifa regulada de venda a clientes finais (PVPC), na habita o permanente. O PVPC   contratado junto dos comercializadores de referência e até uma potência contratada de 10 kW.

Os requisitos incluem ainda, segundo o tipo de escalão de desconto aplicável:

- Consumidor Vulnerável (25% de desconto)
 - Rendimento familiar agregado até 11 279   (exemplo do agregado familiar sem menores).
 - Ou ter o estatuto de “família numerosa”.
 - Ou ser pensionista da Segurança Social (por reforma ou incapacidade permanente), recebendo as quantias mínimas definidas para cada caso e não auferindo de outros rendimentos acima de 500  anuais.
- Consumidor Vulnerável Severo (40% de desconto)
 - Rendimento familiar agregado até 50% dos limites definidos para o caso do “Consumidor Vulnerável”.
 - Ou ter o estatuto de “família numerosa” e um rendimento familiar anual até 15 039  
 - Ou receber a pensão mínima (como definido acima), não auferindo de outros rendimentos acima de 500  anuais e, simultaneamente, um rendimento familiar agregado inferior a 7 520 é

Adicionalmente, se o consumidor vulnerável foi apoiado pela autarquia local (comunidade auton mica ou município), financiando pelo menos 50% da fatura elétrica, no caso de incapacidade temporária de pagamento o fornecimento não pode ser interrompido (“Consumidor em risco de exclus o social”).

Tabela 4-1 - Requisitos da tarifa social em Espanha

 Cu les son los requisitos para solicitarlo?

Categorías de consumidor	Descuento	Pensionistas	Unidad familiar que cumplen el limite de renta						Familias numerosas
			Sin menores		1 menor		2 menores		
Vulnerable	25%	Todos los miembros de la unidad familiar pensionistas con pensión mínima. ***	11.279� (1,5xIPREM)	*15.039� (2xIPREM)	15.039� (2xIPREM)	*18.799� (2,5xIPREM)	18.799� (2,5xIPREM)	*22.559� (3xIPREM)	Requisitos de renta no exigibles
Vulnerable severo	40%	7.520� (1xIPREM)	5.640� (0,75xIPREM)	*7.520 � (1xIPREM)	7.520� (1xIPREM)	*9.340� (1,25xIPREM)	9.340� (1,25xIPREM)	*11.279� (1,5xIPREM)	15.039� (2xIPREM)
En riesgo de exclusión social	Si el beneficiario cumple con los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo y, además, los servicios sociales sufragan, al menos, la mitad del importe de la factura eléctrica, no tendrán que hacer frente al pago. **								
Límite consumo anual con descuento		1.932kWh	1.380kWh		1.932kWh		2.346kWh		4.140kWh

*En el caso de que se acredite circunstancias especiales (familia monoparental, discapacidad igual o superior al 33%, grado de dependencia II o III, víctima de terrorismo o víctima violencia de género), el requisito de renta a cumplir por la unidad familiar se incrementa en 0,5xIPREM. 3760  .

** Tampoco se podrá cortar el suministro en caso de impago a los consumidores acogidos al bono social en cuya unidad familiar haya al menos un menor de 16 años, o alguna persona con discapacidad igual o superior al 33 % o con grado de dependencia II o III, y que presenten un certificado de vulnerabilidad expedido por los servicios sociales.

*** Pueden percibir otras rentas siempre que no superen en total los 500  .

Fonte: <http://www.bonosocial.gob.es>

Os **benefícios do regime** em Espanha incluem o desconto sobre a fatura elétrica, 25% ou 40% consoante o escalão de elegibilidade, aplicado sobre uma quantidade máxima de energia consumida (mínimo de 1380 kWh, variável até 4140 kWh com o número de menores no agregado familiar). Acima da quantidade máxima, a tarifa regulada (PVPC) é aplicada sem desconto.

Os benefícios incluem, também, um período mais prolongado de pagamento de faturas em atraso (4 meses em vez de 2) e a impossibilidade de interromper o fornecimento para clientes vulneráveis com faturas por pagar no caso do agregado familiar incluir um menor de 16 anos ou um elemento com incapacidade superior a 33%.

MODELO DE FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL EM ESPANHA

Atualmente, o financiamento da tarifa social de eletricidade em Espanha é imputado aos comercializadores, de forma proporcional ao número médio de clientes em cada carteira de comercialização. Cabe ao regulador - a CNMC - calcular a repartição do custo pelos comercializadores³¹.

Este modelo de financiamento foi apenas estabelecido em 2016 pelo Real Decreto-ley 7/2016, em consequência de um conjunto de ações em tribunal contra o Estado espanhol.

Na configuração dada pela Ley 24/2013 e pelo Real Decreto 968/2014, de 21 de novembro, o financiamento da tarifa social de eletricidade era imposto, como obrigação de serviço público, às entidades *holdings* (empresas mães) de grupos de sociedades ou sociedades que desempenhassem simultaneamente as atividades de produção, distribuição e comercialização de energia elétrica. No entanto, o Supremo Tribunal de Espanha pronunciou-se por várias vezes dando razão aos recursos³² interpostos contra o Estado espanhol sobre este modelo de financiamento, por o regime ser discriminatório, desproporcional e carecer de transparência, o que foi considerado incompatível com a Diretiva 2009/72/CE. O que motivou uma mudança para o regime atualmente vigente. Contudo, muito recentemente, o Tribunal Constitucional espanhol atendeu ao recurso do Estado e revogou o decidido pelo Supremo Tribunal de Espanha³³.

Anteriormente ao regime dado pela Ley 24/2013, existia o regime do Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, que impunha o financiamento da tarifa social apenas às entidades que produziam energia elétrica. Contudo, este modelo de financiamento foi o primeiro a ser considerado, pelo Supremo Tribunal de

³¹ Veja-se, a título de exemplo, a decisão de fixação das percentagens de repartição para 2019 ([INF/DE/139/18](#))

³² Relevar os acórdãos do Supremo Tribunal de Espanha: Recurso 960/2014, de 24/10/2016; Recurso 961/2014, de 24/10/2016; Recurso 16/2015, de 25/10/2016 e Recurso 11/2015, de 02/11/2016.

³³ Em 27 de março de 2019, a decisão do Supremo Tribunal foi anulada por um acórdão do Tribunal Constitucional, determinando que a aferida incompatibilidade do anterior regime da tarifa social com a Diretiva 2009/72/CE deveria ter sido previamente sujeita a reenvio prejudicial junto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Espanha, incompatível com a Diretiva 2003/54/CE, diretiva em vigor à data do regime em causa, pela sentença de 7 de fevereiro de 2012, no recurso 419/2010.

Em resultado das decisões do Tribunal, o modelo de financiamento da tarifa social em Espanha foi alterado, passando essa obrigação a ser imposta apenas aos comercializadores de energia elétrica e de forma universal. O Real Decreto-ley 7/2016 justifica a opção pela ligação direta que a aplicação de uma tarifa social tem com a atividade de comercialização (e não com as restantes).

O diploma refere, ainda, que a imposição deste custo a outras atividades não relacionadas com a tarifa social, como a distribuição ou a produção, teria, nos casos em que têm receitas reguladas, a consequência de obrigar ao reconhecimento desse custo nos respetivos proveitos permitidos.

No final de 2018, o número de clientes na tarifa social em Espanha era próximo de 1 milhão³⁴, num total de cerca de 29 milhões consumidores (3,4%). O custo com a tarifa social em Espanha em 2017 foi de 194 milhões de euros³⁵.

³⁴ Fonte: Europa Press. [<https://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-numero-clientes-acogidos-bono-social-electrico-alcanza-ya-casi-millon-20181123101245.html>]

³⁵ Fonte: Nota da imprensa da CNMC em 23 de janeiro de 2019 [<https://www.cnmc.es/node/373177>].

5 MODELOS DE FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL

O atual modelo legal de financiamento da tarifa social de eletricidade, apesar das expressivas alterações no tocante à abrangência e automatismo introduzidas com o Decreto-Lei n.º 172/2014 e com a Lei n.º 7-A/2016, vigora desde 2011.

Este modelo de financiamento da tarifa social da eletricidade diverge do modelo aplicável no setor do gás natural, onde, a partir de 2018, passou a haver uma imputação de custos aos operadores de rede e aos comercializadores. Com efeito, no caso do gás natural, o regime legal da tarifa social criado em 2011³⁶ previa o financiamento dos custos com a tarifa social através das tarifas reguladas de acesso às redes, ou seja, o financiamento acabava por recair sobre os demais consumidores. Este modelo de financiamento foi alterado³⁷ a partir de 2018, passando os custos a ser “suportados pelas empresas transportadoras e comercializadoras de gás natural na proporção do volume comercializado de gás no ano anterior”. Atualmente, os custos com a tarifa social de gás natural são suportados pelos operadores de rede de transporte e de distribuição e pelos comercializadores³⁸.

Nenhum dos modelos de financiamento da tarifa social, no setor elétrico e no setor do gás natural, está isento de conflitualidade e problemas de aplicação. Como tal, analisam-se neste capítulo algumas alternativas aos modelos de financiamento atuais, discutindo previamente os princípios básicos que devem orientar estes modelos.

5.1 PRINCÍPIOS GERAIS DO MODELO DE FINANCIAMENTO DO REGIME DE TARIFA SOCIAL

A proteção dos clientes economicamente vulneráveis está inscrita nas bases legais do setor elétrico³⁹ (e do gás natural) e prevista nas diretivas europeias⁴⁰. Como descrito no ponto 4.1, os Estados-Membros da União Europeia têm diversos sistemas de proteção aos clientes vulneráveis de eletricidade e de gás

³⁶ Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro.

³⁷ Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

³⁸ Segundo o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, no seu Parecer n.º 6/2018 de 21 de maio de 2018, alerta que tem de entender-se volume comercializado num sentido amplo que permita abranger todos os operadores que constituem o universo da norma. Assim, deve ser considerado como transporte de gás toda a veiculação de gás quer se faça através de uma rede interligada de alta pressão quer se faça através da rede de distribuição.

³⁹ Artigo 9.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 29/2006, na redação do Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro e do Decreto-Lei n.º 30/2006, na redação do Decreto-Lei n.º 230/2012, de 26 de outubro, estabelecem, para eletricidade e gás natural respetivamente, que cumpre ao governo “Promover a adoção de medidas e políticas sociais necessárias à proteção dos clientes finais economicamente vulneráveis”. Nos termos do artigo 6.º, n.º 4 dos referidos diplomas é assegurado ao cliente final economicamente vulnerável, proteção através da adoção de medidas de salvaguarda destinadas a satisfazer as suas necessidades de consumo. Para a eletricidade está ainda previsto proteção designadamente em matéria de preços e de proibição de cortes de ligação.

⁴⁰ Artigo 3.º, n.º 7 da Diretiva 2009/72/CE, relativa a eletricidade e artigo 3.º, n.º 3 da Diretiva 2009/73/CE, relativa ao gás natural.

natural. As tarifas sociais, com descontos face aos preços do mercado, são uma das ferramentas utilizadas, mas não a mais comum.

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.
- O modelo de financiamento não deve 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.
- O modelo de financiamento deve procurar 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.

No campo dos princípios aplicáveis importa mencionar com maior detalhe o tema da redistribuição social de custos com medidas de apoio social.

REDISTRIBUIÇÃO SOCIAL DOS CUSTOS COM MEDIDAS DE APOIO SOCIAL

Entre as várias opções de modelos de financiamento, podem identificar-se dois ramos principais da decisão no que respeita à imputação de custos, em particular a opção entre o financiamento público (por recursos públicos) e o financiamento pelos consumidores de eletricidade. Entre estas duas vias distintas,

e além do evidente impacto tarifário no caso da imputação de custos sobre o setor elétrico, deve destacar-se ainda a diferença no seu efeito redistributivo.

A repercussão de custos sobre o setor elétrico, podendo depender bastante da forma de implementação, incide sobre todos os consumidores independentemente do seu rendimento familiar ou desempenho económico (no caso das empresas). Esta via cria assim um fosso entre os consumidores protegidos e os restantes, que, além do custo normal de fornecimento, suportam ainda o custo com as medidas de apoio social dos beneficiários.

Pelo contrário, a opção pelo financiamento através de recursos públicos não incide sobre os consumidores de eletricidade, mas antes consome recursos financeiros obtidos pelo Estado, por exemplo através dos impostos. Esta forma de financiamento aponta para um maior efeito redistributivo do custo com as medidas sociais, em função dos critérios da política fiscal ou da segurança social. Tem ainda o efeito de acautelar o seu impacto sobre os consumidores que estão na margem da situação de elegibilidade.

Sobre esta questão, o mais recente relatório da Agência Internacional de Energia (AIE) sobre a política energética portuguesa – *Energy Policies of IEA Countries – Portugal – 2016 Review* – recomendava uma análise cuidada sobre o universo de clientes beneficiários da tarifa social bem como que o financiamento da medida de apoio social viesse 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.

5.2 OPÇÕES A EVITAR NO MODELO DE FINANCIAMENTO

Sendo o regime da tarifa social de iniciativa legislativa, é importante que **seja muito claro quanto aos clientes elegíveis, mas também quanto aos agentes financiadores**. Qualquer falta de clareza nessa identificação cria incerteza nos consumidores e nos agentes do setor e pode conduzir a litigância. Nesta matéria, importa ter presente a disposição que alterou o regime de financiamento da tarifa social de gás natural, com uma redação ambígua e pouco rigorosa que gerou dúvidas interpretativas substanciais⁴¹ e incerteza quanto à imputação dos custos de financiamento do regime.

As medidas que financiam a tarifa social junto do setor elétrico, através dos agentes da cadeia de valor do setor, redistribuem esse custo, sensivelmente, de acordo com a fatura de eletricidade ou de acordo com o consumo⁴², sobretudo no segmento não empresarial (menos competitivo em preço).

⁴¹ Como se poderá verificar no 63.º processo de consulta regulamentar da ERSE, do qual constam diversos comentários e dúvidas interpretativas, dos participantes na consulta associadas a esta disposição, disponível em <http://www.erse.pt/pt/consultaspublicas/historico/Paginas/63%C2%AAConsulta.aspx>.

⁴² Pressupõe-se que um custo imputado a um agente económico será, em certa medida, transferido para os consumidores do serviço.

A optar-se pela utilização de fundos privados (do setor elétrico) 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. A não repercussão de custos incorridos pelos agentes do setor nos preços de fornecimento tem como consequência, a prazo, a degradação das condições económicas e financeiras de exercício da atividade.

No caso dos custos com o financiamento da tarifa social, estes não decorrem da estratégia de mercado dos agentes nem devem diferir entre agentes de mercado, tendo por isso características que apontam para uma repercussão tendencialmente uniforme nos preços dos vários agentes a participar no mercado.

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 eletricidade⁴³.

A complexidade do modelo de financiamento adotado e o número de agentes financiadores pode implicar custos de transação elevados no processamento, controlo e certificação de contas e monitorização do mecanismo. O modelo de financiamento deve ter em conta este fator e **evitar complexidade desnecessária e aspetos que provoquem ónus administrativos e financeiros desproporcionados.** A título de exemplo de ónus administrativos refira-se o caso do ASECE, que previa um circuito específico de apuramento e certificação de contas dos comercializadores, de monitorização pela ERSE e um fluxo de pagamentos, bem como um tratamento administrativo dos documentos comprovativos do requerimento e elegibilidade dos consumidores.

5.3 MODELOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMENTO DO REGIME DE TARIFA SOCIAL

Neste ponto são discutidos vários modelos alternativos para o financiamento da tarifa social de eletricidade. Além de caracterizar brevemente a hipótese de modelo de financiamento, importa avaliar os critérios de elegibilidade dos agentes financiadores e a forma de imputação dos custos, nomeadamente sobre o seu potencial de geração de desequilíbrios ou distorções no funcionamento do mercado.

As opções do modelo de financiamento da tarifa social não são inócuas, podendo ter efeitos secundários no comportamento dos agentes e impactar no funcionamento do mercado.

⁴³ Ao abrigo do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, na redação do Decreto-Lei n.º 215-A/2012.

A. MODELO ATUAL - FINANCIAMENTO PELOS PRODUTORES DE ELETRICIDADE

Atualmente, o desconto da tarifa social é financiado pelos produtores de eletricidade do Continente em regime ordinário, ou seja, os que não estão abrangidos por um regime jurídico especial de produção de eletricidade, e os titulares dos aproveitamentos hidroelétricos com potência superior a 10 MVA. O custo é repartido em função da potência instalada.

Sendo o financiamento imputado em função da potência instalada, o respetivo **custo tem um reflexo indireto sobre as ofertas de venda no mercado grossista**, na medida em que afeta o desempenho económico do produtor. O impacte económico na atividade do produtor depende da sua utilização da potência instalada (i.e. o nível de produção anual de energia para a mesma potência instalada), sendo tanto maior esse impacte quando menor for a utilização. Esta opção conduz a que o impacte económico da medida seja maior no caso de produtores com tecnologias menos utilizadas e a um certo risco financeiro para as tecnologias dependentes de recursos energéticos mais sazonais e incertos.

Se, por outro lado, o custo de financiamento da tarifa social fosse imputado em função da energia produzida, então afetaria diretamente as ofertas dos produtores e prejudicaria diretamente a sua posição competitiva no mercado ibérico de eletricidade, podendo também levar a um aumento do preço do mercado⁴⁴. Comparativamente com o regime em vigor, esta opção tenderia a onerar mais os produtores com tecnologias relativamente mais utilizadas.

Sobre a elegibilidade, deve reconhecer-se que a tendência de evolução do setor elétrico é para a proliferação de produtores de pequena escala. Sem um limite de elegibilidade, como por exemplo o que existe hoje (10 MVA), o número de produtores seria muito grande, assim como os custos e complexidade de administração deste esquema de financiamento. Este limite prejudica, no entanto, o carácter não discriminatório do mecanismo, merecendo ponderação cuidada.

B. CENÁRIO ALTERNATIVO - FINANCIAMENTO ATRAVÉS DE RECURSOS PÚBLICOS

Os modelos de financiamento estudados pressupõem a manutenção do regime da tarifa social no que respeita ao desenho do benefício (critérios de elegibilidade e atribuição automática, valor e fixação do desconto e transmissão do desconto através das tarifas de acesso às redes). Assim, as hipóteses limitam-se a analisar modelos de financiamento dos custos associados à medida.

⁴⁴ A longo prazo, qualquer custo de financiamento de medidas sociais imposto à produção terá reflexo no mercado grossista na medida em que os produtores encontrarão um novo ponto ótimo de exploração da atividade ou, quanto se torne inviável, encerrarão a infraestrutura. Os novos investimentos em produção procurarão assegurar-se da viabilidade económica do negócio considerando todas as condicionantes, nomeadamente esta.

Um modelo possível para o financiamento dos custos com a tarifa social é a **utilização de recursos públicos**, seja do Orçamento do Estado seja da Segurança Social. Esse modelo foi utilizado, por exemplo, no regime do ASECE. A opção pela utilização de recursos públicos reforça o caráter redistributivo da medida através dos impostos, contribuindo simultaneamente para manter o custo de fornecimento de eletricidade mais próximo do seu custo económico real, e evitando distorções dos sinais económicos enviados pelos preços do fornecimento⁴⁵. Note-se que quando o preço de fornecimento de energia elétrica pelo sistema é sobrecarregado com custos de política energética, alteram-se as decisões dos agentes económicos sobre a utilização da energia ou sobre a produção para consumo na própria instalação.

A opção de conter sectorialmente o financiamento de políticas de cariz social, mascara e perturba a adoção de uma estratégia legislativa global, ampla e coerente contra a vulnerabilidade dos consumidores, designadamente dos consumidores de serviços públicos essenciais, o que manifestamente não os protege.

E, na verdade, de forma algo incompreensível, o mesmo consumidor carente de proteção, porque vulnerável – aqui assumindo a abordagem mais comum de vulnerabilidade, a económica (que bem se sabe não ser a única que pode ser tomada em linha de conta) –, confrontado com os critérios avulsos de elegibilidade setorial, pode ser qualificado como beneficiário da tarifa social da eletricidade, mas não da do gás natural, da água, das comunicações ou transportes.

Um financiamento público permite aportar coerência no tratamento do consumidor vulnerável e tratá-lo, quando seja o caso, num contexto de pobreza que nunca é exclusiva (ou principalmente) energética. Refira-se que essa coerência seria maior se, ao contrário do atual desenho do benefício da tarifa social, a medida consistisse de apoios diretos ao consumidor vulnerável, de modo a fazer face aos custos básicos dos serviços públicos essenciais e outros bens de subsistência.

No exemplo em análise, o montante de desconto atribuído na tarifa social e contabilizado nas contas de acesso às redes do operador da rede de distribuição em MT e AT (ORD MT/AT) e seria financiado diretamente por recursos públicos como o Orçamento do Estado ou a Segurança Social. Podiam ser ainda considerados outros fundos públicos específicos (por exemplo, Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético⁴⁶), na medida em que o respetivo quadro legal e regulamentar, atual ou alterado, expressamente o permita.

⁴⁵ No contexto da evolução do setor elétrico, onde se antevê uma maior participação dos consumidores no mercado e na adoção de soluções inovadoras para a utilização de eletricidade (incluindo produção, armazenamento e consumo), será ainda mais importante que os sinais preço “funcionem”, levando a opções económica e socialmente racionais.

⁴⁶ Criado pelo Decreto-Lei nº 55/2014, de 9 de abril, alterado pelo Decreto-Lei nº 109-A/2018, de 7 de dezembro, e visa contribuir para a promoção do equilíbrio e sustentabilidade sistémica do setor energético e da política energética nacional, designadamente através do financiamento de políticas do setor energético de cariz social e ambiental, relacionadas com medidas de eficiência energética.

Neste cenário, os custos deste financiamento não se repercutem na fatura de eletricidade dos restantes consumidores. Qualquer outra alternativa que passe por imputar os custos aos agentes ou operadores do setor elétrico, inevitavelmente, acabará por agravar as faturas dos consumidores finais.

C. CENÁRIO ALTERNATIVO - FINANCIAMENTO ATRAVÉS DAS TARIFAS DOS OPERADORES DE REDES

Neste modelo, os custos da tarifa social seriam financiados pelas tarifas reguladas de acesso às redes e repercutidos sobre todos os consumidores de eletricidade. Este é o modelo de financiamento comum no domínio dos custos de interesse económico geral (CIEG), que são recuperados através da tarifa de uso global do sistema incluída na tarifa de acesso às redes.

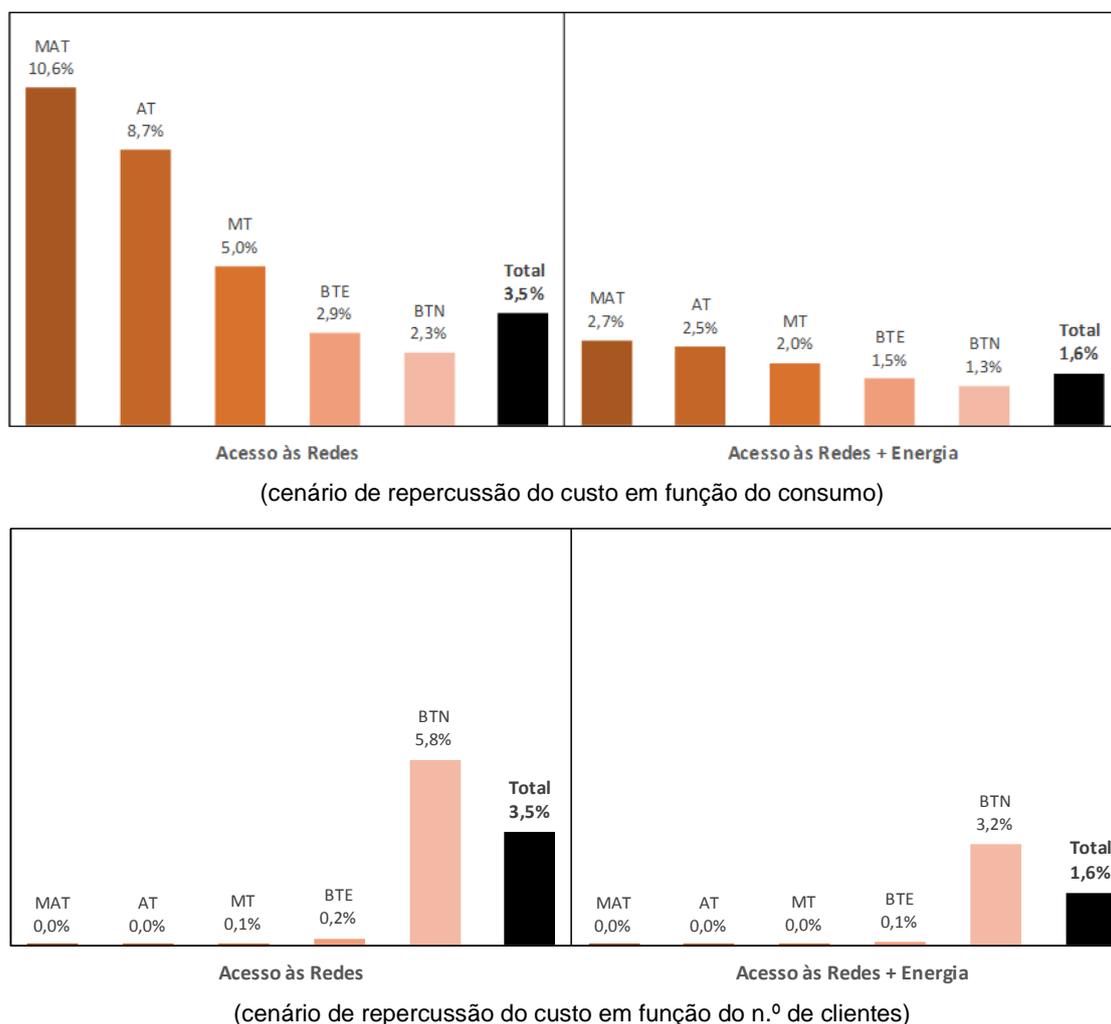
Os operadores de redes estão sujeitos a uma regulação económica que define o nível de proveitos permitidos da sua atividade, considerando os custos eficientes e o seu equilíbrio económico e financeiro. Assim, os custos de política energética diretamente imputados sobre os operadores de redes que não resultam das suas atividades reguladas devem ser reconhecidos pelo regulador na definição do nível de proveitos que esses operadores podem recuperar através das tarifas, evitando-se assim que estes custos tenham impacto no equilíbrio económico-financeiro dos operadores.

Este modelo tem, inevitavelmente, consequências no valor final a suportar pelos consumidores (ex. para o ano 2019, mais cerca de 110 milhões de CIEG), embora permita identificar com toda a transparência o impacto dos custos da tarifa social sobre o consumidor final.

Os impactes tarifários desta solução, com os custos da tarifa social repercutidos por todos os consumidores através da tarifa de Uso Global do Sistema incluída na tarifa de acesso às redes ("TAR"), representariam em média um acréscimo de 3,5% do total na Tarifa de Acesso às Redes. Na tarifa final de fornecimento (representada como a tarifa de acesso às redes mais a componente de energia "TAR + Energia"), os custos com a tarifa social teriam um impacto, esperado, de 1,6% conforme se observa na Figura 5-1.

A figura apresenta o impacto redistributivo da forma de repercussão do custo por tipo de fornecimento. Caso o custo da tarifa social se repercuta na tarifa de acesso às redes em função do consumo, os consumidores domésticos e pequenas empresas partilharão esse custo com os consumidores industriais de forma substancial (este é o critério utilizado na imputação de custos com a tarifa social do gás natural, aos agentes e operadores do setor). Caso se repercuta o custo em função do número de clientes de cada tipo de fornecimento, os consumidores em BTN (domésticos e pequenas empresas) assumem a quase totalidade do custo da medida de apoio social (este critério é semelhante àquele utilizado em Espanha para imputar os custos sobre os comercializadores).

Figura 5-1 – Impacto tarifário da repercussão da tarifa social na tarifa de acesso às redes e na tarifa final de fornecimento



D. CENÁRIO ALTERNATIVO - FINANCIAMENTO ATRAVÉS DOS COMERCIALIZADORES

Caso o financiamento da tarifa social seja imposto aos comercializadores de eletricidade, à semelhança do que acontece em Espanha, estes deverão recuperar este custo nos seus preços de fornecimento. Os custos são cobrados na fatura, pelos comercializadores, mas transferidos para outro agente do setor, não sendo receita líquida da sua atividade. Recorde-se que estes comercializadores atuam em regime de mercado, pelo que a imposição de um custo e de uma proibição de repercussão do mesmo, afigura-se juridicamente arriscada.

Decorrendo da aplicação do princípio regulatório da salvaguarda do equilíbrio económico-financeiro das atividades exercidas em monopólio, no caso do comercializador de último recurso (CUR) - com um nível

de proveitos permitidos definido pelo regulador - este deve reconhecer o custo de financiamento da tarifa social imposto à empresa regulada e incluí-lo no nível tarifário da atividade regulada.

A repartição do financiamento deve obedecer a critérios não discriminatórios e transparentes. Este financiamento pode ser imputado em função da dimensão da carteira de cada comercializador, sendo assim proporcionado face à sua faturação bruta. Em Espanha, é usado este modelo sendo os custos repartidos em função do número de clientes de cada comercializador. Esta opção legislativa denota uma igual responsabilidade de todos os clientes pelo custo da tarifa social, independentemente da sua dimensão (por exemplo, entre clientes industriais e clientes domésticos).

Neste modelo de financiamento, os comercializadores integram o custo com esta obrigação de serviço público na sua atividade e tendem a repercuti-lo sobre os seus clientes. No caso do comercializador de último recurso a forma de repercussão sobre os clientes é determinada pela tarifa regulada de fornecimento. O impacto esperado nos preços de fornecimento de eletricidade é semelhante ao referido a propósito do modelo de financiamento através das tarifas de acesso às redes.

Note-se que nesta opção apenas se discute a imputação de custos com o financiamento da medida. A implementação do desconto na fatura é suportada, em primeira mão, pelo operador de rede através da tarifa social de acesso às redes.

E. CENÁRIO ALTERNATIVO - FINANCIAMENTO ATRAVÉS DE VALOR DISCRIMINADO NA FATURA

A imputação do financiamento da tarifa social pode ser feita diretamente sobre os consumidores, tal como acontece com o IVA e outros tributos. Esse modelo corresponde a definir uma contribuição específica para financiar o custo com a tarifa social, a qual seria integrada na fatura do comercializador, cobrada por este e transferida para a entidade credora desse financiamento.

Esta forma de financiar custos de política energética é, por exemplo, utilizada em alguns países europeus para financiar os apoios às energias renováveis⁴⁷.

A opção por um financiamento através de um tributo autónomo, na fatura, é semelhante ao modelo da Contribuição para o Audiovisual, que incide na fatura de eletricidade. Este paralelo é mencionado mais em detalhe no capítulo 6.

Este modelo tem, tal como os anteriores com exceção do financiamento por recursos públicos, uma certa rigidez redistributiva, uma vez que quer as tarifas reguladas quer os preços de fornecimento, quer ainda as taxas específicas não devem ser discriminatórias, por natureza.

⁴⁷ Ver o documento: *Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2016 and 2017*, CEER, 2018.

COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS AO MODELO DE FINANCIAMENTO

Na tabela seguinte resumem-se os modelos de financiamento analisados.

Tabela 5-1 – Resumo das alternativas sobre o modelo de financiamento da tarifa social

Alternativa	Descrição
Financiamento através de recursos públicos	<p>O montante de desconto atribuído na tarifa social e contabilizado nas contas de acesso às redes pelo ORD MT/AT é financiado diretamente por recursos públicos, com origem no Orçamento do Estado ou na Segurança Social.</p> <p>Os custos deste financiamento não se repercutem na fatura de eletricidade dos restantes clientes, sendo um custo assumido por todos os contribuintes.</p>
Financiamento através das tarifas dos operadores de redes	<p>O desconto da tarifa social é reconhecido nas contas dos operadores das redes e incluído nos proveitos a recuperar na sua atividade, pelo regulador, refletindo-se nas tarifas reguladas de acesso às redes.</p> <p>Estas tarifas aplicam-se a todos os consumidores, independentemente do comercializador.</p>
Financiamento através dos comercializadores	<p>O desconto da tarifa social é repartido pelos comercializadores, segundo um determinado critério não discriminatório. Os comercializadores refletem o custo sobre os seus clientes, tal como os restantes custos da sua atividade.</p>
Financiamento através de valor discriminado na fatura	<p>O financiamento do desconto é cobrado pelos comercializadores nas suas faturas, através de um valor discriminado e identificado.</p>

Importa analisar cada um dos modelos alternativos considerados para o financiamento da tarifa social de eletricidade, tendo presente diferentes dimensões, designadamente, a proteção dos consumidores, a promoção da concorrência, a transparência de regras e os processos e eficiência económica:

- **Impacte na fatura dos consumidores** – as diferentes opções para o modelo de financiamento da tarifa social têm impactes distintos na fatura do consumidor final, que importa avaliar.
- **Neutralidade para o mercado** – o modelo de financiamento, ao (eventualmente) impor custos sobre determinados agentes do mercado, deve ser neutro quanto ao impacte na concorrência e no comportamento dos agentes e deve acautelar o impacte financeiro sobre os agentes.
- **Transparência na reflexão de custos** – a imputação de custos de financiamento do regime da tarifa social deve ser transparente e previsível, de modo a que os agentes económicos percebam o custo que suportam, incluindo os clientes finais.
- **Simplicidade administrativa e de monitorização** – a implementação do modelo de financiamento deve ser auditável para garantir o cumprimento integral das obrigações de todos os participantes no mercado, embora prevenindo a complexidade administrativa desnecessária que se reflete em

custos administrativos para quem processa o mecanismo de financiamento e para a sua monitorização.

No que diz respeito ao **impacte na fatura dos consumidores**, a diferença reside essencialmente entre a opção de financiamento por recursos públicos ou o financiamento através da cadeia de valor do setor elétrico. No primeiro caso, o custo de financiamento do regime da tarifa social não impacta sobre o consumidor de eletricidade. No segundo, seja de forma direta seja de forma indireta, o consumidor final de eletricidade irá suportar na fatura o custo deste regime. Dependendo do modelo escolhido, assim pode variar o grupo de consumidores mais afetado.

No caso de a opção ser pelo modelo de financiamento pelos operadores de redes, a repercussão sobre os diferentes grupos de consumidores é matéria de decisão regulatória (com eventuais restrições legislativas). Contrariamente, sendo o custo imputado aos agentes que atuam em concorrência (produtores ou comercializadores), a sua repercussão sobre os diferentes grupos de consumidores dependerá sobretudo dos critérios de repartição do custo sobre os agentes e da própria formulação de preços no mercado liberalizado.

De seguida analisam-se os cenários considerados como alternativa ao atual modelo de financiamento, assinalando os aspetos tendencialmente positivos (🟢), negativos (🔴) ou que apresentam riscos relevantes (🟡).

Avaliação dos modelos de financiamento	Neutralidade para o mercado	Transparência na reflexão de custos	Simplicidade administrativa e de monitorização
<p>Financiamento através de recursos públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👆 Não impacta na atividade económica dos agentes do setor, sendo neutro para o mercado em todas as fases da cadeia de valor. 👆 Ao externalizar o custo da tarifa social, esta opção reduz a percentagem de custos da fatura não sujeitos à concorrência, estimulando o mercado ➔ O financiamento dos operadores de rede (que suportam o desconto da tarifa social no acesso às redes) por recursos públicos externos ao setor pode aumentar o risco financeiro se essas transferências não se processarem como previsto. ➔ A utilização de fundos específicos para o financiamento pressupõe que a sua dotação é compatível com a natureza permanente da tarifa social. 	<ul style="list-style-type: none"> 👆 Não sendo os custos suportados pelo setor elétrico, é otimizado o sinal preço para os clientes não beneficiários. 👆 O financiamento pelo setor público/Estado potencia o efeito de redistribuição de rendimentos associado ao financiamento da tarifa social, evitando a penalização dos consumidores não beneficiários. ➔ Se o modelo de transferências do erário público para o sistema elétrico não for claro e automático, este modelo pode introduzir incerteza e custos na recuperação destes financiamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> 👆 Do ponto de vista dos agentes do setor (produtores e comercializadores), esta opção é simples, na medida em que esta medida não lhes traz complexidade na sua aplicação, nem custos diretos. ➔ A complexidade desta opção é a menor possível dentro dos cenários analisados. Pode ser significativa se o financiamento se dispersar por muitos agentes ou se usar processos administrativos complexos. ➔ O financiamento por recursos públicos, tal como qualquer outra opção, carece de mecanismos de verificação dos montantes efetivamente atribuídos no desconto da tarifa social (ao nível dos fluxos financeiros, mas também dos critérios de elegibilidade dos beneficiários).
<p>Financiamento através das tarifas dos operadores de redes</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👆 Os operadores das redes estão sujeitos à regulação económica e não concorrem no mercado pelo que esta opção é neutra para o mercado onde este é liberalizado (produção e comercialização). 	<ul style="list-style-type: none"> 👆 A inclusão do custo numa atividade regulada garante a máxima transparência da reflexão de custos, da responsabilidade da ERSE. ➔ O custo pode refletir-se de forma diferenciada pelos consumidores dependendo das restrições legais impostas sobre essa repercussão. ➔ Dependendo da forma de repercussão do CIEG, pode gerar redistribuições de pagamentos entre consumidores. 🔴 O aumento de CIEG incluídos nas tarifas de acesso às redes afasta-as do verdadeiro custo económico das redes, enfraquecendo o sinal preço. 	<ul style="list-style-type: none"> 👆 A complexidade deste modelo é reduzida ou moderada, sendo necessários mecanismos de compensação entre operadores de rede distintos para garantir a neutralidade do mecanismo para os operadores. 👆 Os operadores de rede também já estão implicados no mecanismo automático de verificação de elegibilidade e atribuição do regime, pelo que a opção não tem impacte adicional significativo.

Avaliação dos modelos de financiamento	Neutralidade para o mercado	Transparência na reflexão de custos	Simplicidade administrativa e de monitorização
<p>Financiamento através dos comercializadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Se a repartição do financiamento for aplicada transversalmente, a opção é neutra para o mercado retalhista. 👉 Se o critério de repartição penalizar um segmento de consumidores, o modelo pode reduzir a competitividade do mercado retalhista nesse segmento. 👉 A opção pode ter impacto sobre os comercializadores mais pequenos se o financiamento da tarifa social tiver desalinhamentos com o perfil temporal de faturação do comercializador ou com a variação da sua base de clientes. 🔴 Aumenta o nível de custos não controláveis da comercialização reduzindo a margem de concorrência entre os diferentes agentes. 	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Na tarifa de último recurso, a forma de repercussão do custo é publicada pela ERSE. 👉 O indicador de repartição dos custos pelos comercializadores deve ser transparente e fácil de determinar e prever. 🔴 A repercussão do custo sobre os consumidores é feita livremente pelos comercializadores, embora seja condicionada pelo indicador de repartição do custo. 	<ul style="list-style-type: none"> 👉 Se a cobrança for feita pelo operador de rede, no contexto do acesso às redes, pode não representar novos relacionamentos comerciais. 👉 Se o critério de repartição dos custos for simples e fácil de calcular, a cobrança não é complexa. Exige um mecanismo de ajustamento <i>ex-post</i>. 🔴 No caso de incumprimento do pagamento pelos comercializadores, este risco financeiro e custos de processamento administrativo recai sobre os operadores de redes. 🔴 Deve ser claro o canal de faturação deste custo no caso de comercializadores que apenas atuem na área de um operador de rede exclusivamente em BT (e.g. cooperativas elétricas).
<p>Financiamento através de valor discriminado na fatura</p>	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 O valor aplica-se a qualquer consumidor, independentemente do comercializador, pelo que é neutro. 🟢 Alinha o pagamento do custo da tarifa social com o ciclo de faturação do comercializador, minimizando desvios e custos financeiros. 🔴 A complexidade acrescida nas faturas prejudica sobretudo os comercializadores de menor dimensão, devido aos custos de adaptação das faturas e dos sistemas comerciais. 🔴 Aumenta o nível de custos não controláveis da comercialização, reduzindo a margem de concorrência entre diferentes agentes. 	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Ao aplicar-se uma taxa específica, o modelo é totalmente transparente. 🟢 Os consumidores ficam conscientes do encargo individual com a medida de apoio social. 👉 A taxa deve ser fácil de aplicar e de compreender pelo consumidor. 	<ul style="list-style-type: none"> 👉 Se a taxa for possível de aplicar pelo operador de rede (e.g. termo fixo mensal ou outra opção), pode ser faturada juntamente com o acesso à rede e reduzir a complexidade nessa fronteira comercial. 🔴 Ao incidir na fatura como uma taxa discriminada, obriga ao tratamento contabilístico separado dessa receita e a um controlo externo sobre o cumprimento da obrigação de financiamento. 🔴 Torna-se necessário uma alteração do modelo da fatura e dos sistemas comerciais.

6 DISCUSSÃO DE OUTROS ASPETOS DO REGIME DA TARIFA SOCIAL

Muito embora o presente estudo aborde o regime atual da tarifa social na ótica do seu financiamento, considera-se relevante mencionar um conjunto de aspetos acessórios sobre o regime, os quais poderão contribuir para uma discussão mais alargada do regime legal.

CRITÉRIOS DE ATRIBUIÇÃO

No que se refere aos critérios de atribuição da tarifa social de eletricidade, a ERSE considera importante fazer uma reflexão sobre os mesmos, nomeadamente no que se refere aos aspetos específicos seguintes.

A **limitação da potência contratada no máximo de 6,9 kVA** impede que os consumidores utilizem, por exemplo, pequenos equipamentos agrícolas, utilizados para agricultura de subsistência. Embora a potência referida seja suficiente para o consumo normal de uma habitação, já o mesmo não será válido para os utilizadores que tenham equipamentos que exijam uma instalação trifásica (cuja potência mínima mais comum é de 10,35 kVA), cuja utilização é, por vezes, necessária a beneficiários de pensão social de invalidez (critério que os torna elegíveis para a atribuição da tarifa social).

O **critério do rendimento** está associado ao “rendimento total verificado no respetivo domicílio fiscal”. Este mecanismo tem assim ligação com a declaração para efeitos fiscais, a qual prevê, nos termos do Código do IRS, determinados rendimentos não contabilizados para efeitos do imposto, entre outros fatores minimizadores do rendimento coletável. Chama-se a atenção para o facto de as opções de política fiscal, sem a consideração de outros fatores, poderem induzir à consideração de consumidores elegíveis onde não se verifique verdadeiramente uma vulnerabilidade económica.

Cabe ainda notar, como observado no ponto 4.1, que qualquer alteração ao quadro de elegibilidade do regime deve ter em conta que a percentagem de clientes beneficiários do regime da tarifa social de eletricidade em Portugal é já a maior da União Europeia. Acresce que esta estatística considera o universo dos clientes vulneráveis protegidos, mesmo que não necessariamente com uma tarifa social (no caso português coincide).

PARALELISMO DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE ENTRE 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 regime⁴⁸. A evolução do regime legal conduziu ao afastamento destes critérios, por alargamento da base de clientes elegíveis no setor elétrico. A **distinção entre os critérios de atribuição de tarifa social no gás natural e na eletricidade** pode ser geradora de desigualdade, uma vez que,

⁴⁸ Vd. Decreto-Lei n.º 138-A/2010 (eletricidade) e o Decreto-Lei n.º 101/2011 (gás natural).

perante a mesma situação social e económica, um consumidor pode ter acesso à tarifa social no fornecimento de eletricidade, mas não no fornecimento de gás natural. Esta diferença verifica-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.

Em concreto, no setor elétrico os beneficiários da tarifa social representam cerca de 12,6% do total de consumidores, enquanto no setor do gás esse universo representa 2,4% do total.

A equiparação dos critérios de elegibilidade no gás natural e na eletricidade não implica necessariamente uma igualdade na percentagem de clientes beneficiários nos dois setores. No entanto, tomando esse pressuposto simples, é possível estimar que o custo anual de financiamento da tarifa social no gás natural passasse de 1,8 para cerca de 9,5 milhões de euros, por essa via (um acréscimo de 7,7 milhões de euros)⁴⁹.

CONTRIBUIÇÃO PARA O AUDIOVISUAL

A contribuição para o audiovisual (CAV) foi criada com a Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, alterada pelos Decretos-Lei n.º 169-A/2005, de 3 de outubro, n.º 230/2007, de 14 de junho e n.º 107/2010, de 13 de outubro, e pelas Leis n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro e Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

A referida legislação visa o financiamento do serviço público de rádio e teledifusão, prevendo que o mesmo seja feito através do pagamento de uma contribuição por todos os utilizadores de energia elétrica.

Estão previstas duas situações de isenção do pagamento: os consumidores cujo consumo anual se venha a situar abaixo dos 400 kWh, bem como os titulares de instalações cuja utilização se destina exclusivamente ao uso agrícola. Nos termos da lei: “A contribuição para o audiovisual, nos termos previstos nos números anteriores, não incide sobre a eletricidade fornecida para o exercício das atividades incluídas nos grupos 011 a 015 da divisão 01 da secção A da Classificação Portuguesa das Atividades Económicas — Revisão 3 (CAE-Rev. 3), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, quando o contador permitir a individualização, de forma inequívoca, da energia consumida nas referidas atividades” [n.º 6 do artigo 4.º da Lei n.º 30/2003, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 42/2016].

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

⁴⁹ A estimativa da ERSE considera um desconto médio por cliente beneficiário de 51 € anuais e um acréscimo de cerca de 187 mil clientes beneficiários da tarifa social de gás natural face aos valores de 2017.

beneficiários de pensão social de velhice nem tão pouco os beneficiários de abono de família em escalão diferente do 1.º).

Adicionalmente, refere-se a propósito do financiamento do regime da tarifa social de eletricidade que caso esse financiamento tivesse origem numa taxa autónoma e cobrada juntamente com a fatura dos consumidores, essa cobrança seria comparável com a CAV. Em 2017, o valor total do custo com a tarifa social foi de 97 milhões de euros, o que compara com as receitas de 176 milhões de euros da Contribuição para o Audiovisual inscritas nas contas da RTP. Caso a CAV fosse retirada da fatura de eletricidade e substituída pelo financiamento da tarifa social, a fatura global dos consumidores reduzir-se-ia.

MODELOS ALTERNATIVOS DE PROTEÇÃO DOS CLIENTES ECONOMICAMENTE VULNERÁVEIS

Embora não seja o objeto do presente estudo, importa referir a existência de possibilidades de apoio aos consumidores vulneráveis para pagamento da sua fatura energética diferentes do mecanismo da tarifa social. Como mencionado no ponto 4.1, alguns países usam isenções fiscais (ou isenções de outros custos específicos como os CIEG) ou apoios diretos às famílias vulneráveis, nomeadamente através de créditos utilizáveis em produtos de energia.

Adicionalmente, em vários casos, os consumidores vulneráveis são os destinatários de campanhas específicas de apoio à instalação de equipamentos energeticamente mais eficientes ou de promoção do uso racional de energia.

Estas medidas alternativas podem ter impacte significativo reduzindo as faturas de energia dos consumidores vulneráveis.

Este tipo de medidas, no âmbito da política social, é geralmente caracterizado por um carácter redistributivo dos rendimentos, sendo financiadas pelos impostos e outros mecanismos equiparados. Ao criar uma fronteira, entre os clientes economicamente vulneráveis (beneficiários do regime da tarifa social) e os restantes, nomeadamente entre os agregados familiares, a tarifa social onera as restantes famílias com o custo deste apoio. Pelo contrário, com medidas externas à fatura de eletricidade, o Estado consegue orientar melhor o esforço contributivo para a política social.

A revisão da Diretiva 2009/72/CE, sobre o mercado interno de eletricidade, aprovada em dezembro de 2018, privilegia expressamente estas medidas no âmbito da política social e outros meios que não a fixação do preço final de fornecimento de eletricidade.

7 CONCLUSÕES

O ATUAL REGIME DA TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE ABRANGE 13% DOS CONSUMIDORES

O atual regime da tarifa social de eletricidade foi criado em 2010, tendo iniciado em janeiro de 2011. O regime paralelo, para o gás natural, foi criado em 2011 tendo começado em outubro desse ano. O regime foi evoluindo no tempo no sentido de alargar a base de clientes elegíveis, de facilitar o seu acesso ao regime e de aumentar o desconto atribuído.

Atualmente, a tarifa social de eletricidade tem cerca de 813 mil beneficiários (12,6% dos consumidores), no Continente, Açores e Madeira. O regime é aplicado automaticamente através de uma verificação da elegibilidade pela Direção Geral de Energia e Geologia, com a colaboração dos operadores de rede, da Segurança Social e da Autoridade Tributária.

O desconto proporcionado aos consumidores beneficiários é de 33,8% da fatura elétrica antes de impostos, prevendo-se um montante total do custo com o regime de 110 milhões de euros em 2019, correspondendo a 133 euros anuais por cliente.

O financiamento da tarifa social de eletricidade é imputado aos centros eletroprodutores, em função da potência instalada, sendo objeto de contestação por estes.

O FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL DEVE SEGUIR PRINCÍPIOS DE TRANSPARÊNCIA, EQUIDADE E RACIONALIDADE ECONÓMICA

O financiamento da tarifa social, independentemente do modelo, deve seguir princípios de transparência, de equidade e de racionalidade económica. O modelo de financiamento não deve ser discriminatório e nem interferir no funcionamento do mercado elétrico nem na concorrência, deve observar a proporcionalidade dos seus efeitos sobre os agentes e acautelar as suas consequências redistributivas sobre os consumidores. Os custos com o processamento administrativo do mecanismo de financiamento devem ser acautelados e minimizados, privilegiando a simplicidade e auditabilidade do mesmo.

O financiamento por recursos públicos, como o Orçamento do Estado ou a Segurança Social, favorece o efeito redistributivo dos rendimentos na sociedade e contribui para aproximar o preço de eletricidade do seu custo económico real, evitando novos custos de interesse económico geral.

DEVEM EVITAR-SE PROBLEMAS DE CONCEÇÃO JÁ IDENTIFICADOS NOUTROS REGIMES PRÓXIMOS

Alguns regimes jurídicos especiais com incidência nos custos de eletricidade e de gás natural, como a tarifa social de gás natural, as Taxas de Ocupação do Subsolo ou o ASECE, demonstraram as

consequências nefastas de erros de concepção, os quais devem ser evitados em futuras iniciativas legislativas. São exemplo, respetivamente, a definição ambígua dos agentes financiadores e da regra de repartição do custo por estes, o impedimento de imputação do custo sobre os clientes do serviço prestado pelo agente financiador ou a complexidade administrativa.

FORAM ANALISADOS MODELOS DE FINANCIAMENTO ALTERNATIVOS AO ATUAL

O presente estudo considerou modelos de financiamento da tarifa social de eletricidade alternativos ao atual. Os exemplos considerados pressupõem a manutenção do regime da tarifa social no que respeita ao desenho do benefício (critérios de elegibilidade e atribuição automática, valor e fixação do desconto e transmissão do desconto através das tarifas de acesso às redes). Assim, as hipóteses limitam-se a analisar modelos de financiamento dos custos associados à medida. Foram analisados os casos do financiamento por recursos públicos, o financiamento através das tarifas reguladas dos operadores das redes, o financiamento através dos comercializadores e o financiamento através de um valor discriminado na fatura de eletricidade do cliente final.

- Financiamento através de recursos públicos - O montante de desconto atribuído na tarifa social e contabilizado nas contas de acesso às redes pelo operador da rede em MT e AT é financiado diretamente por recursos públicos, com origem no Orçamento do Estado ou na Segurança Social.
- Financiamento pelas tarifas através dos operadores de redes – O desconto da tarifa social é reconhecido nas contas dos operadores das redes e incluído nos proveitos a recuperar na sua atividade, pelo regulador, refletindo-se nas tarifas reguladas de acesso às redes. Estas tarifas aplicam-se a todos os consumidores, independentemente do comercializador.
- Financiamento através dos comercializadores - O desconto da tarifa social é repartido pelos comercializadores, segundo um determinado critério não discriminatório. Os comercializadores refletem o custo sobre os seus clientes, tal como os restantes custos da sua atividade.
- Financiamento através de valor discriminado na fatura - O financiamento do desconto é cobrado pelos comercializadores nas suas faturas, através de um valor discriminado e identificado.

Na decisão pelo modelo a adotar, pode identificar-se uma opção de partida pelo financiamento público (por recursos públicos) ou pelo financiamento pelos consumidores de eletricidade. Entre estas duas vias distintas, e além do evidente impacto tarifário no caso da imputação de custos sobre o setor elétrico, deve destacar-se ainda a diferença no seu efeito redistributivo, sendo que na via do financiamento por recursos públicos é relevante o seu maior efeito redistributivo do custo com as medidas sociais, em função dos critérios da política fiscal ou da segurança social. Tem ainda o efeito de acautelar o seu impacto sobre os consumidores que estão na margem da situação de elegibilidade.

Tabela 7-1 – Resumo da análise dos modelos de financiamento alternativos

Alternativa	Análise
Financiamento através de recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Não impacta na atividade económica dos agentes do setor, sendo neutro para o mercado em todas as fases da cadeia de valor 🟢 O financiamento pelo setor público/Estado potencia o efeito de redistribuição de rendimentos associado ao financiamento da tarifa social, evitando a penalização dos consumidores não beneficiários 👉 O financiamento dos operadores de rede (que suportam o desconto da tarifa social no acesso às redes) por recursos públicos externos ao setor pode aumentar o risco financeiro se essas transferências não se processarem como previsto
Financiamento através das tarifas dos operadores de redes	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Opção é neutra para o mercado onde este é liberalizado (produção e comercialização) e transparente. 👉 Dependendo da forma de repercussão do CIEG, pode gerar redistribuições de pagamentos entre consumidores. 🔴 O aumento de CIEG incluídos nas tarifas de acesso às redes afasta-as do verdadeiro custo económico das redes, enfraquecendo o sinal preço.
Financiamento através dos comercializadores	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Se a repartição do financiamento for aplicada transversalmente, a opção é neutra para o mercado retalhista. 👉 Opção pode ter impacto sobre os comercializadores mais pequenos se o financiamento da tarifa social tiver desalinhamentos com o perfil temporal de faturação do comercializador ou com a variação da sua base de clientes. 🔴 Aumenta o nível de custos não controláveis da comercialização reduzindo a margem de concorrência entre os diferentes agentes.
Financiamento através de valor discriminado na fatura	<ul style="list-style-type: none"> 🟢 Alinha o pagamento do custo da tarifa social com o ciclo de faturação do comercializador, minimizando desvios e custos financeiros. 🔴 A complexidade acrescida nas faturas prejudica sobretudo os comercializadores de menor dimensão (adaptação das faturas e dos sistemas). 🔴 Aumenta o nível de custos não controláveis da comercialização, reduzindo a margem de concorrência entre diferentes agentes.

Relativamente ao impacto tarifário dos diferentes modelos, a diferença reside essencialmente entre a opção de financiamento por recursos públicos ou o financiamento através da cadeia de valor do setor elétrico. No primeiro caso, o custo de financiamento do regime da tarifa social não impacta sobre o consumidor de eletricidade. No segundo, seja de forma direta seja de forma indireta, o consumidor final de eletricidade irá suportar na fatura o custo deste regime. Dependendo do modelo escolhido, assim pode variar o grupo de consumidores mais afetado.

Estima-se em 1,6% o impacto final global nas faturas dos consumidores de energia elétrica (3,5% do acesso às redes). Este impacto pode variar por grupo de clientes dependendo do modelo adotado para o financiamento e para a repercussão do custo. Se incidisse apenas sobre os consumidores domésticos (clientes de baixa tensão normal) o impacto tarifário seria 3,2%.

O CUSTO COM A TARIFA SOCIAL É INFERIOR AO VALOR DA CONTRIBUIÇÃO PARA O AUDIOVISUAL

A título de comparação, caso o financiamento do regime da tarifa social de eletricidade tivesse origem numa taxa autónoma e cobrada juntamente com a fatura dos consumidores, essa cobrança seria comparável com a CAV. Em 2017, o valor total do custo com a tarifa social foi de 97 milhões de euros, o que compara com as receitas de 176 milhões de euros da Contribuição para o Audiovisual inscritas nas contas da RTP. Caso a CAV fosse retirada da fatura de eletricidade e substituída pelo financiamento da tarifa social, a fatura global dos consumidores reduzir-se-ia.

ANEXO I – CARACTERIZAÇÃO DAS ETAPAS DO REGIME DA TARIFA SOCIAL

Marco	Período de vigência	Legislação	Elegibilidade	Financiamento	Outras características
I. Opção do sistema tarifário	Até 31.dez.2010	Regulamento Tarifário	(RT2008) Continente: habitação permanente, potência contratada até 2,3 kVA e consumo anual não superior a 400 kWh. RAA e RAM: habitação permanente, potência contratada até 1,15 kVA e consumo anual não superior a 500 kWh.	Consumidores de energia elétrica, através das tarifas reguladas de acesso às redes.	Opção tarifária do Comercializador de Último Recurso. O desconto corresponde a 75% do valor da potência contratada da tarifa equivalente do CUR (art 124.º do RT2008).
II. Regime jurídico autónomo	De 1.jan.2011 até 31.dez.2014	Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28.dez	Consumidores domésticos, titulares de um contrato de fornecimento de energia elétrica para a sua habitação permanente, potência contratada até 4,6kVA e beneficiários de uma prestação social (Rendimento Social de Inserção, do Complemento Solidário para Idosos, do Subsídio Social de Desemprego, do 1.º Escalão do Abono de Família para crianças e jovens e da Pensão Social de Invalidez)	Produtores, na proporção da potência instalada, excluindo a produção com tarifa garantida (art. 4.º) e os produtores nas regiões autónomas (art. 12.º).	Regime aplicável através de um desconto na tarifa de acesso às redes e, por isso, aplicável a qualquer comercializador. Desconto determinado tal que a variação anual da tarifa social não exceda um limite definido pelo Governo em cada ano. Atribuição da tarifa social a pedido do cliente.
	ASECE, desde 1.out.2011	Decreto-Lei n.º 102/2011, de 30.set (ASECE)	ASECE aplicável aos clientes beneficiários da tarifa social.	O financiamento do ASECE é assegurado pela Segurança Social (art. 7.º) aos comercializadores.	
III. Critério de rendimento	De 1.jan.2015 até 30.jun.2016	Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14.nov	Incluídos os beneficiários do abono de família ou da pensão social de velhice e as pessoas singulares com um rendimento anual inferior ao limite máximo. O critério de rendimento considera elegível o cliente final que integre um agregado familiar cujo	Produtores, na proporção da potência instalada. Produtores que exercem a atividade e não estejam abrangidos por um regime jurídico especial de produção de eletricidade, nos termos	Aumenta a base de aplicação da tarifa social, alargando às prestações da segurança social e fixando um critério económico de elegibilidade, alternativo aos das prestações sociais. Desconto na tarifa de acesso às redes tal que corresponda a um

Marco	Período de vigência	Legislação	Elegibilidade	Financiamento	Outras características
			rendimento total, anual, seja igual ou inferior a €5.808, acrescido de 50 % por cada elemento do agregado familiar que não atinja qualquer rendimento, até um máximo de 10. Potência contratada elegível passa a ser 6,9 kVA.	do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, bem como, os titulares dos aproveitamentos hidroelétricos com potência superior a 10 MVA.	desconto percentual sobre a tarifa regulada de venda a clientes finais fixado pelo Governo anualmente.
IV. Aplicação automática	Desde 1.jul.2016	Lei n.º 7-A/2016, de 30.mar	Mantêm-se os critérios de elegibilidade.	Mantêm-se os financiadores.	A atribuição da tarifa social é automática, sem exigir uma solicitação prévia do consumidor. A lista de beneficiários é elaborada pela DGEG e recorre aos dados da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Segurança Social. Com a revogação do ASECE, o desconto da tarifa social foi alterado passando a incluir o valor do ASECE.
	ASECE foi revogado em 1.abr.2016				

ANEXO II – FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL DE 2019 POR PRODUTOR

Centrais	Titulares	Potência Instalada		Valor por Centro Eleprodutor (Euros)
		MVA	MW	
CH AGUIEIRA	EDP Gestão da Produção	336,0	300,0	2 595 972
CH ALQUEVA	Hidroelétrica do Guadiana	294,0	259,2	2 242 920
CH ALQUEVA 2	Hidroelétrica do Guadiana	286,0	259,2	2 242 920
CH ALTO LINDOSO	EDP Gestão da Produção	700,0	630,0	5 451 541
CH ALTO RABAGÃO	EDP Gestão da Produção	90,0	68,0	588 420
CH BAIXO SABOR JUSANTE	EDP Gestão da Produção	40,0	36,0	311 517
CH BAIXO SABOR MONTANTE	EDP Gestão da Produção	170,0	153,0	1 323 946
CH BELVER	EDP Gestão da Produção	100,6	80,7	698 316
CH BEMPOSTA	EDP Gestão da Produção	240,0	237,0	2 050 818
CH BEMPOSTA 2	EDP Gestão da Produção	225,0	203,0	1 756 608
CH BOUÇÃ	EDP Gestão da Produção	56,0	44,0	380 743
CH BOUÇOAIS-SONIM	Pebble Hydro	12,0	11,2	96 570
CH BRAGADAS	Emp. Hidr. Alto Tâmega e Barroso	13,0	11,5	99 512
CH CABRIL	EDP Gestão da Produção	122,0	108,0	934 550
CH CABRIZ	Município de Ribeira de Pena	11,5	10,4	89 812
CH CALDEIRÃO	EDP Gestão da Produção	40,0	40,0	346 130
CH CANIÇADA	EDP Gestão da Produção	68,0	62,0	536 501
CH CARRAPATELO	EDP Gestão da Produção	201,0	201,0	1 739 301
CH CASTELO DO BODE	EDP Gestão da Produção	174,2	159,0	1 375 865
CH CRESTUMA-LEVER	EDP Gestão da Produção	117,0	108,3	937 146
CH DESTERRO 2	EDP Gestão da Produção	14,6	13,2	114 223
CH FRATEL	EDP Gestão da Produção	150,0	132,0	1 142 228
CH MIRANDA	EDP Gestão da Produção	390,0	369,0	3 193 046
CH NUNES	Pebble Hydro	10,2	8,7	75 024
CH PEDROGÃO	Hidroelétrica do Guadiana	11,2	10,1	87 398
CH PENACOVA	EDP Gestão da Produção	11,1	9,6	82 985
CH PICOTE	EDP Gestão da Produção	216,0	195,0	1 687 382
CH PICOTE 2	EDP Gestão da Produção	273,0	245,7	2 126 101
CH POCINHO	EDP Gestão da Produção	186,0	186,0	1 609 503
CH PONTE DE JUGAIS	EDP Gestão da Produção	21,9	20,3	175 661
CH PRACANA	EDP Gestão da Produção	47,9	41,0	354 783
CH RAIVA	EDP Gestão da Produção	26,0	24,0	207 678
CH RÉGUA	EDP Gestão da Produção	174,0	156,0	1 349 905
CH RIBEIRADIO	Green Vouga	83,0	74,7	646 397
CH SABUGUEIRO 2	EDP Gestão da Produção	11,2	10,0	86 532
CH SABUGUEIRO 1	EDP Gestão da Produção	16,0	12,8	110 761
CH SALAMONDE	EDP Gestão da Produção	50,0	42,0	363 436
CH SALAMONDE 2	EDP Gestão da Produção	246,3	224,0	1 938 326
CH SANTA LUZIA	EDP Gestão da Produção	32,0	24,4	211 139
CH TABUAÇO	EDP Gestão da Produção	80,0	58,0	501 888
CH TORRÃO	EDP Gestão da Produção	160,0	140,0	1 211 454
CH TOUVEDO	EDP Gestão da Produção	24,0	22,0	190 371
CH VALEIRA	EDP Gestão da Produção	240,0	240,0	2 076 778
CH VAROSA (EX. CHOCAIHO)	EDP Gestão da Produção	29,8	25,0	216 331
CH VENDA NOVA 2 - FRADES	EDP Gestão da Produção	212,8	191,0	1 652 769
CH VILA COVA	EDP Gestão da Produção	26,0	23,4	202 486
CH VILA NOVA/VENDA NOVA 1 (PARADELA)	EDP Gestão da Produção	96,0	90,0	778 792
CH VILA NOVA + PARADELA	EDP Gestão da Produção	66,0	54,0	467 275
CH VILARINHO DAS FURNAS	EDP Gestão da Produção	161,0	125,0	1 081 655
CH VENDA NOVA 3 - FRADES 2	EDP Gestão da Produção	870,0	799,0	6 913 939
PCH SENHORA DO PORTO	EDP Gestão da Produção	10,6	8,8	76 365
PCH CANEDO 2	HDR Hidroelétrica	10,8	10,1	87 225
PCH REBORDELO	EDP Gestão da Produção	11,0	9,9	85 667
CH ERMAL	EDP Gestão da Produção	10,7	10,0	86 532
CH FOZ TUA	EDP Gestão da Produção	300,0	262,0	2 267 149
CCGN DO PEGO - I	Elcgás	503,0	422,5	3 655 994
CCGN DO PEGO - II	Elcgás	503,0	422,5	3 655 994
CCGN TAPADA DO OUTEIRO	Turbogás	1 190,9	1 057,1	9 147 513
CCGN LARES	EDP Gestão da Produção	1 060,0	901,0	7 796 569
CCGN RIBATEJO	EDP Gestão da Produção	1 344,0	1 209,6	10 466 959
PEGO	Tejo Energia	724,0	615,2	5 323 473
SINES	EDP Gestão da Produção	1 412,0	1 200,0	10 383 888
Total		14 312,21	12 676	109 688 680

Fonte: Provedores permitidos e ajustamentos para 2019 das empresas reguladas do setor elétrico, ERSE, 2018

ESTUDO

MODELO DE FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE

Complemento sobre um modelo de financiamento misto

Julho de 2019

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. O documento não inclui informação comercialmente sensível.

ÍNDICE

1	ENQUADRAMENTO	1
1.1	Principais conclusões do estudo sobre o financiamento da tarifa social.....	1
2	RACIONAL PARA O MODELO MISTO DE FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL.....	4
3	CONCLUSÕES	5

1 ENQUADRAMENTO

Em abril de 2019, a ERSE finalizou um *ESTUDO SOBRE O MODELO DE FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL DE ELETRICIDADE*, que foi elaborado por solicitação do Senhor Ministro do Ambiente e da Transição Energética.

O estudo caracterizou o regime de apoio ao consumidor de eletricidade economicamente vulnerável – tarifa social, ao longo do tempo, e avaliou o atual modelo de financiamento da tarifa social bem como alternativas a esse modelo de financiamento.

Subsequentemente, o Senhor Ministro solicitou à ERSE uma análise complementar, sobre a identificação de um modelo misto de financiamento, enquadrável nos cenários estudados anteriormente pela ERSE.

O presente estudo apresenta considerações sobre um eventual modelo misto de financiamento da tarifa social de eletricidade, a título exploratório.

1.1 PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL

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 de 33,8% no preço final de fornecimento de eletricidade (aprovado anualmente pelo Governo) que é transmitido através da tarifa de acesso às redes, independentemente do comercializador do cliente. Existem cerca de 813 mil pontos de consumo doméstico de eletricidade beneficiários da tarifa social (12,6% do total de consumidores de eletricidade), em Portugal continental, Açores e Madeira. O montante anual do desconto atribuído atingirá cerca de 110 milhões de euros em 2019. O custo com a medida da tarifa social é financiado pelos produtores de eletricidade em Portugal continental.

A proteção dos consumidores vulneráveis é reafirmada na nova Diretiva do Mercado Interno de Eletricidade¹.

Existem vários instrumentos de proteção dos consumidores de eletricidade economicamente vulneráveis, dado que o fornecimento de eletricidade constitui uma necessidade vital dos cidadãos e por isso integra uma obrigação de serviço público essencial. A vulnerabilidade económica, a pobreza energética, são subcategorias de um problema mais lato e socialmente profundo, que deve ser tratado de forma abrangente e coerente.

A tarifa social tem um efeito redistributivo dos custos que pode onerar os consumidores não beneficiários. Nesse sentido, o financiamento através de recursos públicos (por exemplo, os impostos) aponta para um maior efeito redistributivo do custo com as medidas sociais, podendo o Estado orientar o esforço contributivo para a política social em função dos critérios da política fiscal ou da segurança social.

Ao contrário, a repercussão dos custos da medida sobre o setor elétrico, podendo depender bastante da forma concreta de implementação, incide sobre todos os consumidores independentemente do seu rendimento familiar ou desempenho económico (no caso das empresas). Este modelo de financiamento tem uma certa rigidez redistributiva, uma vez que quer as tarifas reguladas, quer os preços de fornecimento, quer ainda as taxas específicas não devem ser discriminatórias, por natureza.

O financiamento da tarifa social deve seguir princípios de transparência, de equidade e de racionalidade económica. O modelo de financiamento não deve ser discriminatório e nem interferir no funcionamento do mercado elétrico nem na concorrência, deve observar a proporcionalidade dos seus efeitos sobre os agentes e acautelar as suas consequências redistributivas sobre os consumidores. Os custos com o processamento administrativo do mecanismo de financiamento devem ser acautelados e minimizados, privilegiando a simplicidade e auditabilidade do mesmo.

O financiamento por recursos públicos, como o Orçamento do Estado ou a Segurança Social, favorece o efeito redistributivo dos rendimentos na sociedade e contribui para aproximar o preço de eletricidade do seu custo económico real, evitando novos custos de interesse económico geral.

¹ 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.

O referido estudo considerou modelos de financiamento da tarifa social de eletricidade alternativos ao atual. Foram analisados os casos do financiamento por recursos públicos, e do financiamento através do setor elétrico, em várias modalidades (Figura 1-1).

Figura 1-1 – Modelos alternativos de financiamento da tarifa social de eletricidade



Relativamente ao impacte tarifário dos diferentes modelos, a diferença reside essencialmente entre a opção de financiamento por recursos públicos ou o financiamento através da cadeia de valor do setor elétrico. No primeiro caso, o custo de financiamento do regime da tarifa social não impacta sobre o consumidor de eletricidade. No segundo, seja de forma direta seja de forma indireta, o consumidor final de eletricidade irá suportar na fatura o custo deste regime. O impacte em cada grupo de consumidores poderá variar em função do modelo escolhido.

Estima-se em 1,6% o impacte final global nas faturas dos consumidores de energia elétrica (3,5% do acesso às redes). Este impacte pode variar por grupo de consumidores dependendo do modelo adotado para o financiamento e para a repercussão do custo. A título de exemplo, se incidisse apenas sobre os consumidores domésticos (consumidores de baixa tensão normal) o impacte tarifário global seria 3,2%.

A proteção dos consumidores economicamente vulneráveis deve considerar medidas alternativas ou complementares da tarifa social.

Em alguns países, a proteção de consumidores vulneráveis é promovida através de isenções fiscais (ou isenções de outros custos específicos incluídos na fatura elétrica), ou de apoios diretos às famílias vulneráveis, nomeadamente através de créditos utilizáveis em produtos de energia e outros serviços essenciais ou bens de primeira necessidade. Os segundos - apoios sociais mais abrangentes - promovem uma maior coerência na proteção social das famílias vulneráveis, a qual incide sobre diversas dimensões das necessidades básicas das pessoas.

2 RACIONAL PARA O MODELO MISTO DE FINANCIAMENTO DA TARIFA SOCIAL

A opção pelo modelo de financiamento da tarifa social, enquanto medida de apoio social, cabe na esfera da decisão política e de alocação de recursos públicos ou privados (condicionando os custos a suportar pelos consumidores).

Na perspetiva do setor elétrico, há vantagem em manter a fatura dos consumidores tão próxima quanto possível do custo integral eficiente de fornecimento. Só um custo de energia elétrica que reflita os custos reais eficientes contribui para a eficiência das atividades económicas que dependem da utilização da energia elétrica e orienta decisões sustentáveis dos consumidores. Esse princípio está consagrado na legislação setorial².

Todavia, os preços da energia elétrica incluem componentes associadas ao fornecimento, mas não diretamente justificadas por essa atividade. É esse o caso das externalidades ambientais, por exemplo. As medidas mitigadoras dos impactes ambientais (e.g. promoção das energias renováveis com remuneração apoiada) ou que virtualizam e internalizam um custo ambiental são reconhecidas nos proveitos do setor que são recuperados nas tarifas reguladas de acesso às redes. É também o caso de medidas de política energética destinadas à promoção da igualdade entre os consumidores (convergência tarifária nas regiões autónomas), ou à promoção da abertura do mercado grossista, entre outros exemplos.

A proteção dos consumidores economicamente vulneráveis é também um desígnio assumido pela legislação do setor elétrico. Como referido no estudo principal, as medidas de apoio ao consumidor economicamente vulnerável podem integrar a tarifa social, mas extravasam claramente esse regime.

² Vd., por exemplo, o artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, na atual redação.

Na discussão sobre a imputação do custo da tarifa social de eletricidade, deve ter-se em conta que a eletricidade é um serviço com cobertura generalizada no território e que abrange todo o espectro de consumidores domésticos e empresas. Em complemento, deve notar-se que a distribuição de custos com o fornecimento de energia elétrica pelos agregados familiares e pelas empresas é bastante distinto do perfil de pagamento de impostos sobre o rendimento das famílias e das empresas. Como tal, importa não sobrecarregar os orçamentos familiares e das empresas com o financiamento de políticas públicas de índole social sem ter presente este desfasamento.

Face à complementaridade da medida da tarifa social de eletricidade com outras políticas de apoio social das famílias economicamente vulneráveis, poderia considerar-se um modelo misto de financiamento que incluía a utilização de recursos públicos. Esta situação existiu recentemente no setor elétrico, através da utilização do instrumento do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE³). O ASECE aplicava-se em complemento do desconto da tarifa social e era financiado pela Segurança Social.

A utilização de um modelo misto de financiamento traduz de forma mais clara a ideia de que a tarifa social de eletricidade é efetivamente uma medida política de cariz social e assumida pelo Estado.

O equilíbrio do modelo de financiamento é importante, de modo a garantir que, na componente que incide sobre o setor elétrico, se evitem repercussões significativas na fatura dos consumidores (beneficiários ou não da tarifa social), prejudicando o efeito visado pela aplicação de uma tarifa reduzida.

3 CONCLUSÕES

A ERSE apresentou um estudo sobre modelos alternativos de financiamento da tarifa social de eletricidade. Estes modelos têm consequências diferentes ao nível dos mecanismos de aplicação e dos agentes que suportam os custos, seja direta seja indiretamente.

Em termos de impacto sobre o consumidor, a opção mais relevante é entre a utilização de recursos públicos no financiamento da medida ou a sua socialização no setor elétrico, caso este em que, de modo direto ou indireto, tem repercussão nas faturas a pagar pelos consumidores.

³ Criado pelo Decreto-Lei n.º 102/2011, de 30 de setembro, o qual foi revogado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

A consideração de um modelo misto, que integre estas duas formas de financiamento, permite reduzir os efeitos negativos sobre os consumidores não beneficiários (reduzindo os encargos com a medida) e transmitir de modo mais claro que a medida da tarifa social de eletricidade se deve enquadrar numa abordagem mais ampla de proteção das famílias economicamente vulneráveis.