

Resposta à consulta pública nº136 da ERSE

Proposta de Diretiva

Repartição do financiamento dos custos com a tarifa social,
respeitantes ao ano de 2026 e ajustamentos dos anos 2024 e 2025

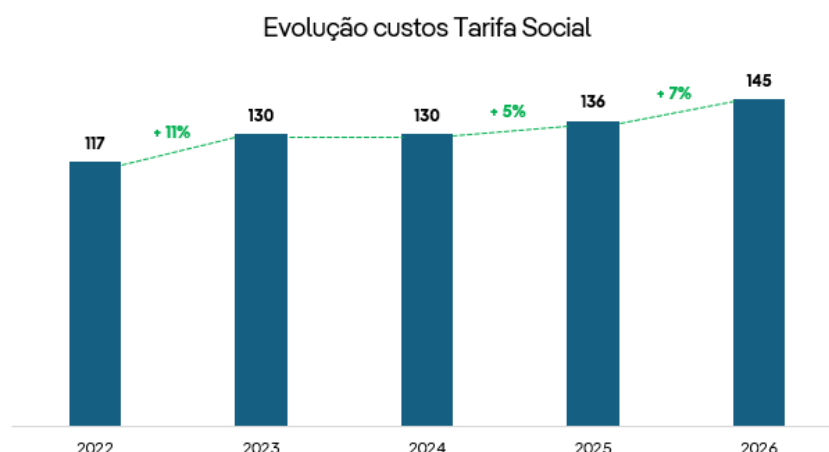
Índice

1.	Sumário executivo	3
2.	Considerações Gerais sobre o modelo de Financiamento da Tarifa Social de acordo com o DL 104/2023	5
2.1.1.	Observações gerais	5
2.1.2.	Carácter discriminatório da medida	10
2.1.3.	Sobrecarga financeira sobre o armazenamento hídrico	12

1. Sumário executivo

- I. Em primeiro lugar, a Iberdrola agradece a oportunidade de se pronunciar em sede de Consulta Pública n.º 136, sobre o Projeto de Diretiva referente à **“Repartição do financiamento dos custos com a tarifa social, respeitantes ao ano de 2026 e ajustamentos dos anos 2024 e 2025”** que mereceu da nossa parte a melhor atenção, bem como os comentários e considerações que apresentamos neste documento.
- II. Concordamos que a Tarifa Social é, do ponto de vista do direito interno, a principal medida de proteção dos consumidores vulneráveis relativamente aos custos da eletricidade. No entanto, é a nossa opinião que o mecanismo mais adequado para a recuperação dos custos da Tarifa Social seria através do Orçamento Geral do Estado, modelo já utilizado em Portugal com o regime do ASECE (Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia) entre 2011 e 2016. Assim sendo, **a Iberdrola mantém a sua posição de oposição ao atual Modelo de Tarifa Social que é repercutido.**
- III. Adicionalmente na Diretiva 2019/944, de 5 de junho, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade (artigos 5.º, n.º 2, e 28.º, n.º 2), do Parlamento Europeu e do Conselho, é claramente indicado que “os Estados-Membros devem assegurar a proteção dos clientes domésticos vulneráveis e em situação de carência energética [...] por meio da política social ou por outros meios **que não as medidas de intervenção pública na fixação dos preços de comercialização da eletricidade**”, diretiva a qual achamos de extrema relevância para este tema;

- IV. Paralelamente, temos assistidos a diversas tomadas de posição públicas por parte do Governo em que concordam que a Tarifa Social **não deveria ser paga pelo setor energético**;
- V. Por outro lado, tem-se verificado um aumento contínuo dos montantes financeiros afetos à Tarifa Social de Energia, bem como do número de beneficiários abrangidos. Neste contexto, entende-se ser **imprescindível reforçar os mecanismos de acompanhamento e de verificação do sistema de reconhecimento automático da referida tarifa**, garantindo a sua correta e equitativa atribuição, de modo a assegurar que este apoio de natureza social seja efetivamente direcionado a quem dele, realmente, carece;



- VI. Posto isso, vimos desta forma apresentar os nossos comentários ao documento em Consulta Pública, os quais apresentamos em maior pormenor nas páginas seguintes, onde se salienta o seguinte:

A Iberdrola considera que o atual modelo de repartição do financiamento da Tarifa Social mantém o seu carácter discriminatório, violador do princípio da igualdade constitucionalmente consagrado, pelos seguintes motivos:

- VII. Mantém-se em clara **contradição com o Direito da UE e o Direito Nacional**, na medida em que constitui uma violação dos princípios da transparência e igualdade, e não cumpre com os requisitos de necessidade, adequação e proporcionalidade aplicáveis a qualquer tributo;
- VIII. Não isenta de pagamento os Centro Electroprodutores que obtiveram, ou vão obter o seu Título de Reserva de Capacidade (TRC), através de Acordos com o Operador;
- IX. As centrais com bombagem não deveriam estar sujeitas ao pagamento da Tarifa Social, à semelhança do que se aplica às soluções de armazenamento por baterias.

2. Considerações Gerais sobre o modelo de Financiamento da Tarifa Social de acordo com o DL 104/2023

O atual método de distribuição do financiamento da Tarifa Social continua a ser discriminatório já que:

1. Atenta contra os princípios do Direito da UE e do Direito Nacional;
2. Não inclui todos os agentes do sector (distribuição e transporte);
3. Não isenta de pagamento os Centros Electroprodutores cujos TRCs foram objetivos por Acordos entre Promotores e Operadores de Rede ao abrigo do DL 15/2022;
4. Isenta o armazenamento por baterias, mas penaliza o armazenamento por bombagem.

2.1.1. Observações gerais

- X. Pela importância e pertinência que este tema merece, incluímos nesta consulta as **nossas considerações e posicionamento relativamente ao modelo de financiamento da Tarifa Social**, com o

qual não concordamos por, no nosso entendimento, constituírem uma violação, quer do direito da União Europeia, quer do quadro jurídico nacional:

- a. A lei nacional permite que sejam impostas contribuições financeiras, as quais são definidas por Sérgio Vasques como *“prestações pecuniárias e coativas exigidas por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo.”* Dito de outro modo, é possível impor a determinados grupos de pessoas o pagamento de contribuições especiais **desde que exista uma contraprestação pública presumida**. A diferença entre este tributo e as taxas pode se resumir no facto de, no caso da taxa, se poder identificar uma contraprestação específica, i.e., uma relação direta entre aquele contribuinte específico e o ente público, enquanto nas contribuições especiais tal contrapartida é meramente presumida do facto de contribuinte pertencer a um determinado grupo.
- b. Transpondo estes conceitos para o financiamento da Tarifa Social, e pese embora a lei não seja clara quanto à sua fundamentação, depreende-se que, na perspetiva do legislador, a imposição do financiamento da Tarifa Social é uma componente das obrigações de serviço público impostas aos operadores do SEN pelo facto beneficiarem do acesso a um Setor Elétrico Nacional devidamente regulado e organizado, que lhes permite o desenvolvimento da sua atividade económica e geração de lucro. Ou seja, presume-se que o grupo das empresas participantes no SEN beneficiam da regulação do mercado e da

existência de mecanismos de suporte à pobreza energética e acesso à energia e que devem, assim, ser por eles suportada.

- c. No entanto, no entendimento da Iberdrola **não é de todo claro que a existência de um regime de Tarifa Social beneficie de alguma forma o mercado da eletricidade de forma específica.**
- d. Contrariamente, o que entendemos que está em causa é uma função geral do Estado que **deveria ser financiada pelo Orçamento Geral do Estado**, como é de resto defendido pela ERSE num dos seus pareceres iniciais sobre o modelo de financiamento da Tarifa Social.
- e. Com efeito, a existência de medidas de combate à pobreza elétrica e acesso à energia assenta na existência de um Estado Social e visa, isso sim, garantir a dignidade da pessoa humana e a paz social. **Nenhum destes efeitos beneficia de forma particular as empresas do SEN**, nem é por estes especialmente provocada, **pelo que esta medida pública não deveria ser por elas suportada.** Na ausência da referida contraprestação específica presumida quanto a um grupo homogêneo de contribuintes, ter-se-á de considerar que a **contribuição especial é inconstitucional, assumindo verdadeiramente a natureza de um imposto seletivo.**
- f. Acresce que o modelo encontrado é, igualmente, totalmente imprevisível dado que, apenas à posteriori se torna determinável o quantum da obrigação de financiamento, i.e. apenas no momento em que é apurado o custo efetivo com a medida; o montante de energia efetivamente injetado na rede em determinado período e o número e proporção de agentes

financiadores, se torna esta contribuição determinável – pese embora, se pretenda cobrar juros ab initio.

- g. Este ponto reveste-se de relevância crítica, ilustrado pelo exercício económico de 2025, no qual se verificou um desvio orçamental superior a 11 milhões de euros face ao valor inicialmente projetado. Tal discrepância foi objeto de imputação contabilística no exercício subsequente (2026), originando um desvio adicional de aproximadamente 8% relativamente às previsões desse ano. Esta situação repercutiu-se negativamente sobre as margens de rentabilidade dos promotores, já onerados por uma elevada carga fiscal e por conjunturas macroeconómicas adversas. A conjugação destes fatores configura um **claro desincentivo ao investimento privado, comprometendo a função dinamizadora que este desempenha na alavancagem do crescimento económico nacional.**
- h. Mais, a percentagem do desconto da Tarifa Social é objeto de fixação anual por mero despacho do Ministro da Tutela, sem quaisquer limitações legais.
- i. Também por esta razão se entende que o modelo de financiamento da Tarifa Social é inconstitucional, por violação do princípio da segurança jurídica e por inconstitucionalidade orgânica.
- j. É manifesto ainda que, enquanto tributo, deveria responder a critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade que, no modelo proposto, não se verificam.
- k. Acresce que o modelo de financiamento da tarifa social é contrário ao Direito da União Europeia. Com efeito, em

conformidade com o artigo 3.º, n.º 2 da Diretiva 2009/72/CE, os Estados-Membros apenas podem impor às empresas do setor da eletricidade, no interesse económico geral, **obrigações de serviço público de modo transparente, não discriminatório e verificável**. Em consequência, tal como afirmou já o Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Viesgo, esta norma da Diretiva permite ao Estado somente *“impor obrigações de serviço público «às empresas do setor da energia elétrica» em geral e não a determinadas empresas em particular. Neste âmbito, o sistema de designação das empresas encarregadas de obrigações de serviço público não pode excluir a priori nenhuma das empresas do setor da distribuição de eletricidade”*.

- l. Ora, o modelo proposto é **manifestamente discriminatório**, no sentido em que **não é aplicado de forma transversal a todos os agentes do SEN**, restringindo-se aos produtores que empregam fontes de energia não renováveis, às “grandes hídricas” e, atualmente, aos produtores e comercializadores e demais agentes de mercado na função de consumo, deixando de fora a distribuição e o transporte. Sendo certo que a alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro alargou o leque de intervenientes “financiadores”, a escolha pelo não alargamento aos demais – enquanto diferença de tratamento que constitui – jamais aparece, então e agora, devida e objetivamente fundamentada, o que implica, a par do seu caráter discriminatório, a falta de transparência e de verificabilidade do critério empregue pelo legislador e, por sua vez, pela ERSE;

- XI. Face à verdadeira ausência de qualquer justificação para o critério de inclusão daqueles centros eletroprodutores e de exclusão (em bloco) dos restantes agentes de mercado estabelecido pelo legislador, é manifesto que o modelo de financiamento sub judice não assenta em critérios claros, objetivos e transparentes, sendo, nessa medida, contrário ao direito da União.
- XII. Uma vez que as normas que enformam o modelo de financiamento da Tarifa Social são contrárias ao Direito da União e, bem assim, ao princípio do primado, recebido no artigo 8.º, n.º 4 da Constituição, impendia sobre a ERSE um dever de desaplicação das normas em apreço, não lhes dando execução (i.e., não aprovando e publicando a Diretiva). Não o fazendo, a ERSE irá emanar um ato inválido, por vício de violação de lei e violação dos princípios da igualdade, da razoabilidade e da justiça, cuja remoção da ordem jurídica se impõe.

2.1.2. Carácter discriminatório da medida

- XIII. Com efeito, no atual modelo foram alargados o âmbito e o número de entidades que irão compartilhar a tarifa social da eletricidade, passando a abranger não só os produtores, mas também os comercializadores de energia elétrica e os demais agentes de mercado na função de consumo.
- XIV. Contudo, o mesmo **mantém o seu cariz discriminatório**, já que **deixa de fora outros atores como a distribuição e transporte, onde seria mais fácil e transparente a correta recuperação de custos desta política pública de cariz social**.
- XV. Adicionalmente, o atual Modelo de Repartição da Tarifa Social revela-se **manifestamente lesivo para os promotores que obtiveram**

o seu TRC mediante Acordo celebrado com o Operador da Rede, ao não os isentar do pagamento da referida Tarifa Social.

- XVI. A obtenção do TRC por via de um instrumento contratual vinculativo com o Operador implica que o promotor assuma, de forma exclusiva e integral, a responsabilidade pelo financiamento e execução das infraestruturas de rede, circunstância que, no contexto europeu, **configura uma situação atípica e onerosa.**
- XVII. O financiamento dos reforços das infraestruturas por parte dos promotores implica que os desenvolvimentos necessários das infraestruturas essenciais à integração de novos projetos de produção de energia renovável não sejam suportados pelas tarifas de acesso às redes. Tal circunstância traduz-se, indiretamente, numa diminuição da carga financeira sobre os consumidores, resultando, conseqüentemente, na redução do custo da energia para todos os utilizadores, com especial benefício para os consumidores vulneráveis.
- XVIII. Se a este encargo já desproporcional se somar a obrigação de suportar a Tarifa Social, verifica-se uma **dupla oneração dos promotores: pelo avultado investimento na infraestrutura e pelo encargo referente à Tarifa Social.**
- XIX. Esta circunstância traduz-se numa clara violação do princípio da **proporcionalidade e numa prática suscetível de ser qualificada como discriminatória.** Tal regime compromete a livre concorrência e a igualdade de tratamento entre agentes económicos, colocando os promotores nacionais em posição de desvantagem no mercado interno europeu da energia.

2.1.3. Sobrecarga financeira sobre o armazenamento hídrico

- XX. No novo modelo de distribuição de Tarifa Social, os sistemas de armazenamento com recurso a baterias são isentos de pagamento de Tarifa Social, isenção a qual concordamos com vista a impulsionar a integração de renováveis, enquanto impulsiona o investimento em armazenamento por baterias, e incentivar a transição energética;
- XXI. Contudo, ao deixar de fora desta isenção os sistemas de armazenamento hídrico com recurso a bombagem, torna esta medida desequilibrada, assimétrica e discriminatória;
- XXII. Chamamos em especial atenção aos sistemas de bombagem pura, que no caso concreto da Iberdrola, a sua Central hídrica de bombagem pura, Gouvães, **irá suportar cerca de 8,9%** do custo referente a tarifa social do lado da produção, isto é, cerca de 4.5M€ num total de 50M€;
- XXIII. O armazenamento eficiente de energia é um pilar fundamental da transição energética e segurança de abastecimento, já que permite flexibilizar a produção de energia renovável e garantir a sua integração no sistema, permitindo que a energia seja armazenada nas horas de maior produção para ser utilizada nas horas de maior procura, mitigando e alisando a curva dos preços, assegurando uma redução do custo geral na energia;
- XXIV. Conceptualmente os sistemas de armazenamento por baterias e por bombagem tem funções iguais para o sistema, com algumas características técnicas distintas, mas complementares;

- XXV. O armazenamento baseado em baterias é utilizado pelo sistema mais no curto prazo, enquanto no armazenamento por bombagem será mais no longo prazo, oferecendo assim características que se complementam em termos de flexibilidade ao sistema;
- XXVI. O Centro Electroprodutor de bombagem pura do Tâmega oferece uma elevada capacidade de armazenamento, associado a uma grande flexibilidade instantânea tão essencial ao bom funcionamento do sistema elétrico português. Contudo, com o atual modelo distribuição de Tarifa Social, **penalizam-se em grande escala os grandes Centro Electroprodutores Hídricos com bombagem, em especial os de bombagem pura com elevada capacidade instalada;**
- XXVII. É contraditório penalizar Centrais de bombagem pura com elevada capacidade instalada já que, se por um lado oferecem uma elevada capacidade de armazenamento de energia e flexibilidade, por outro lado quanto maior for a capacidade instalada/de injeção, maior será o impacto financeiro deste modelo de distribuição da Tarifa Social;
- XXVIII. Caso não seja possível separar o armazenamento por bombagem pura do resto das centrais hídricas, dever-se-ia garantir que apenas fosse tido em conta o valor absoluto da energia NET injetada na rede (produção líquida) de forma a isentar de pagamento de Tarifa Social o armazenamento;
- XXIX. Como tem sido reconhecido no âmbito europeu, mas também ao nível nacional, o financiamento da Tarifa Social, independentemente do modelo, deve seguir princípios de transparência, de equidade e de racionalidade económica, bem como não deve ser discriminatório, nem interferir no funcionamento do mercado elétrico nem na concorrência.