

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos ("ERSE")

Edifício Restelo – Rua Dom Cristóvão da Gama, 1 – 3.º

1400-113 Lisboa

Enviado por correio eletrónico para o endereço: consultapublica@erse.pt

5 de dezembro de 2025

ASSUNTO: Processo de Consulta Pública n.º 136 - Proposta de repartição do financiamento dos custos com a tarifa social ("Tarifa Social") em 2026 e ajustamentos dos anos 2024 e 2025

Ex.^{MOS} SENHORES

ACCIONA PORTUGAL II – ENERGIA GLOBAL, LDA ("ACCIONA ENERGIA"), titular do número de identificação fiscal n.º 513143114, com sede social no Edifício Atlas III, Avenida José Gomes Ferreira, 13, 2.º Esquerdo, 1495-139 Algés, tendo tomado conhecimento do processo de Consulta Pública n.º 136, promovido pela ERSE, vem apresentar os seguintes **CONTRIBUTOS**:

I. ENQUADRAMENTO

- 1.** A ACCIONA Energia, enquanto comercializadora e agregadora a operar em Portugal, tomou conhecimento do procedimento objeto da Consulta Pública n.º 136, pelo qual a ERSE apresenta a sua proposta referente à repartição do financiamento dos custos com a Tarifa Social, respeitantes ao ano de 2026, tal como ajustamentos dos anos 2024 e 2025.

- 2.** Estas propostas resultam da publicação do Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro (com a Declaração de Retificação n.º 33/2023, de 22 de dezembro), que introduziu um conjunto de alterações ao financiamento dos custos com a Tarifa Social de energia elétrica, passando a considerar no seu financiamento, para além dos produtores de energia elétrica, os comercializadores e agentes de mercado na função de consumo de energia elétrica como entidades elegíveis para o financiamento da tarifa social.

- 3.** Além disto, no início de 2024, a ERSE também já havia iniciado a Consulta Pública n.º 119, donde apresentava a sua proposta referente à repartição do financiamento dos custos com a Tarifa Social, respeitantes ao período de 18 de novembro a 31 de dezembro de 2023 e ao ano de 2024, tal como a proposta de procedimentos de operacionalização do financiamento dos custos com a tarifa social, necessários para o apuramento dos valores definitivos a financiar por cada agente, com base em valores reais e auditados, que vieram a dar lugar, respetivamente, às Diretivas n.º 4/2024 e 3/2024.
- 4.** Mais ainda, no final de 2025, a ERSE igualmente levou a cabo a Consulta Pública n.º 124, relativamente à sua proposta alusiva aos ajustamentos definitivos da repartição dos custos com a Tarifa Social respeitantes ao período de 1 de janeiro a 17 de novembro de 2023 e a repartição do financiamento dos custos com a Tarifa Social respeitantes ao ano de 2025, ajustamentos provisórios do ano de 2024 e ajustamentos provisórios referentes ao período de 18 de novembro a 31 de dezembro de 2023
- 5.** Como referido pela própria ERSE, neste momento, são propostos:

 - a) A repartição do financiamento dos custos com a tarifa social para o ano de 2026;
 - b) Os ajustamentos provisórios referentes ao ano de 2025; e
 - c) Os ajustamentos referentes ao ano de 2024.
- 6.** Deste modo, a ACCIONA Energia, enquanto comercializadora de energia elétrica com uma posição relevante no mercado elétrico português, e que se encontra atualmente integrada na incidência subjetiva da Tarifa Social, saúda o esforço colaborativo da ERSE e o seu trabalho estimável na preparação das referidas propostas.
- 7.** Apesar do exposto, como comentário genérico que já havíamos referido aquando da nossa participação no âmbito da Consulta Pública n.º 119 e da Consulta Pública n.º 124, e ainda que não seja o objeto da presente Consulta Pública n.º 136, gostaríamos de aproveitar o presente documento para dar nota de que a Tarifa Social corresponde a uma medida social e que – ainda

que inteiramente justa –, o seu modo de financiamento deveria ser equacionado numa vertente que não a dependência dos agentes de mercado¹.

8. Isto é, entendemos que o financiamento através de recursos públicos (mormente, através da sua previsão no âmbito do Orçamento de Estado), ao invés de recursos de, *inter alia*, produtores e comercializadores de energia elétrica, tal como dos demais agentes de mercado na função de consumo, seria a forma mais correta de impor um efeito redistributivo da medida associada à Tarifa Social.
9. Em particular, destacamos que a possibilidade conferida aos Estados-Membros de, por intervenção estatal, imporem aos operadores do mercado da eletricidade determinadas obrigações de serviço público decorrentes de interesses económicos gerais - que decorre do artigo 9.º, n.º 2 da 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 -, é condicionada pela aplicação do princípio da proporcionalidade e da não descriminação, que deve necessariamente presidir à imposição de medidas de ingerência no mercado concorrencial da eletricidade, bem como condicionada pela regra que proíbe que se acarretem custos adicionais para os participantes no mercado de forma discriminatória (cfr. artigo 5.º, n.º 2, alínea e), *ex vi* artigo 9.º, n.º 2 da referida Diretiva).
10. A subsunção desse princípio reiteradamente afirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (como mencionado nas disposições preambulares do Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro) ao mercado da eletricidade implica, portanto, que a proteção de clientes vulneráveis e em carência energética – isto é, os destinatários da tarifa social – não constitua um encargo exclusivo dos agentes do mercado da eletricidade, mas também do próprio Estado, no exercício das suas funções de proteção social,

¹ De facto, a própria Ministra do Ambiente e Energia do atual Governo português parece concordar com esta afirmação, admitindo, pela primeira vez, a existência de um modelo de financiamento da Tarifa Social que não incida exclusivamente sobre os produtores e comercializadores. Cfr.: <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/energia/detalhe/20241108-1957-oe2025-governo-quere-modelo-de-tarifa-social-de-energia-que-nao-onere-consumidores>.

como resulta da compaginação entre as alíneas a) e f) do artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa.

- 11.** Isso mesmo é referido no artigo 5.º, n.º 2 da referida Diretiva quando se estabelece 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.
- 12.** Entendendo o legislador que tal financiamento não deverá ser levado a cabo através de recursos públicos, também não podemos deixar de comentar que o financiamento levado a cabo pelos agentes de mercado também deverá incluir necessariamente outros agentes, como os Operadores das Redes de Distribuição e o Operador da Rede de Transporte, assim se assegurando a plena aplicação do princípio da não-discriminação, porquanto não se nos afigura claro (devendo tal ter sido objeto de fundamentação legislativa e administrativa) o racional finalístico da exclusão desses agentes do âmbito de incidência subjetiva do financiamento da tarifa social.
- 13.** De facto, foi esta a opção levada a cabo pelo legislador espanhol em 2022, que alargou o leque de financiadores da respetiva tarifa social (*bono social*) a todos os atores do seu setor elétrico. Tendo em conta o atual grau de integração entre os mercados Português e Espanhol, esta discrepância ganha um peso ainda mais relevante.
- 14.** Tendo o Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro alargado a incidência subjetiva a outros agentes de mercado relevantes, cremos que, no futuro, este tema deverá ser revisitado no sentido de rever a sua incidência.
- 15.** Além disto, notamos também que a operacionalização do financiamento da Tarifa Social com recurso à proporção da energia da Rede Elétrica de Serviço Público utilizada pelos agentes de mercado já se encontra a trazer mais custos a nível de sistemas de operações para os comercializadores de energia elétrica, tendo um custo acrescido na sua atividade.

- 16.** Além do exposto, gostaríamos também de sensibilizar V. Exas. para a importância da eventual introdução de um critério bonificado que esteja diretamente relacionado com a produção e comercialização de energia elétrica através de fontes de energia renovável ou com a posse de garantias de origem, respetivamente.
- 17.** De facto, a descarbonização da economia e, em consequência, o impacto do sector renovável na eletricidade que atinge o consumidor final deverão ser tidos em conta de modo a desoneras os agentes de mercado que atuem exclusivamente em redor da energia comummente designada de energia verde.
- 18.** Devendo também ser relevado o seu impacto na contribuição para a redução do custo do mercado da energia na fatura finalmente suportada pelos consumidores finais.
- 19.** Finalmente, notamos que a estimativa apresentada de financiamento da Tarifa Social para o ano de 2026 atinge (e supera) os 156 (cento e cinquenta e seis) milhões de euros, o que corresponde a um aumento de mais de 29% face ao ano anterior, tratando-se de um enérgico incremento dos respetivos encargos.
- 20.** Como já amplamente indicado, este aumento não corresponde a qualquer tipo de melhorias do sistema da Tarifa Social ou eventualmente a uma maior justiça social, sendo, isso sim, resultado de insuficiências estruturais no modelo da sua atribuição e, especialmente, do seu financiamento.
- 21.** Tendo em conta o exposto, considerando a sua experiência enquanto comercializadora de energia elétrica com uma posição relevante no mercado elétrico português, a ACCIONA Energia vem respeitosamente participar na presente Consulta Pública, oferecendo, de uma forma construtiva, os seus contributos às propostas.

II. COMENTÁRIOS ÀS PROPOSTAS CONSTANTES DA CONSULTA PÚBLICA N.º 136:

- 22.** Até à publicação do Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro, o financiamento da Tarifa Social era exclusivamente suportado pelos titulares dos centros electroprodutores do continente não abrangidos por regimes de remuneração garantida, bem como por titulares de aproveitamentos hidroelétricos com potência superior a 10 MVA.
- 23.** Como é referido pelo preâmbulo desde Decreto-Lei, tendo em conta princípios de não discriminação e de maior abrangência da cadeia de valor, o financiamento passou então a prever a abrangência, não só destes produtores de energia elétrica, mas também os comercializadores de energia elétrica e os demais agentes de mercado na função de consumo.
- 24.** Tratou-se, portanto, do aumentar do leque de abrangência subjetiva do financiamento da Tarifa Social que fará, inevitavelmente, reduzir as contribuições pagas a este respeito pelos produtores de energia elétrica, com a entrada no esquema de financiamento dos comercializadores de energia elétrica.
- 25.** Pela presente Consulta Pública n.º 136, vem a ERSE, principalmente, disponibilizar a sua proposta referente à repartição do financiamento dos custos com a Tarifa Social respeitantes ao ano de 2026, tal como ajustamentos de anos anteriores.
- 26.** De acordo com o Documento Justificativo da proposta de repartição do financiamento dos custos com a Tarifa Social em 2026, publicado pela ERSE no âmbito da Consulta Pública n.º 136, trata-se de uma proposta "*(...) realizada com base na melhor informação disponível na presente data pela ERSE: (...) [n]o caso dos comercializadores e demais agentes de mercado na função de consumo, é efetuada de acordo com as previsões da energia a faturar em 2026, estimativa para 2025 e real de 2024, utilizadas no exercício tarifário de 2026, assim como dos dados de faturação do financiamento da tarifa social até setembro de 2025.*".

27. Ora, desde logo, notamos que a utilização de pressupostos de energia a faturar pelos comercializadores no ano seguinte aquele no qual nos encontramos atualmente poderá não ter em conta determinados aspetos que são importantes a este respeito, nomeadamente, aqueles respetivos ao preço final da energia adquirida e a taxa efetiva de energia praticada pelos comercializadores.
28. Isto é, tais preços e tarifas estão sujeitos a variações recorrentes, resultantes das diferentes formas de compra da respetiva energia pelo comercializador, bem como da dimensão e características da sua carteira de clientes num dado momento.
29. Dito de outra forma, ao contrário do respeitante aos produtores de energia elétrica, a relação entre a energia adquirida em regime de mercado (ou não) pelos comercializadores e a integração do custo da Tarifa Social nas respetivas tarifas de energia praticadas é especialmente complexo,...
30. ...não existindo uma igualdade entre o valor financiado pelos produtores de energia elétrica e o valor financiado pelos comercializadores de energia elétrica no preço final da energia a pagar pelos consumidores, que passarão a suportar os custos referentes a esta medida social de forma direta.
31. O acima referido é amplamente demonstrado pelos ajustamentos ao financiamento da Tarifa Social que são repetidamente necessários face aos anos anteriores, que demonstram a insuficiência dos pressupostos utilizados no cálculo das previsões em questão.
32. Considerando o exposto, entendemos, **em primeiro lugar**, que, atenta a complexificação do processo de operacionalização desta medida social após a publicação do Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro, e da respetiva regulamentação acessória, deveria existir uma maior equidade entre a parcela correspondente aos produtores de energia elétrica e a parcela correspondente aos comercializadores de energia elétrica no âmbito do financiamento da Tarifa Social.

- 33.** Na verdade, será sempre o cliente final a suportar o custo do financiamento da Tarifa Social – independentemente de o financiador em concreto ser um produtor ou um comercializador de energia elétrica –, na medida em que os produtores de energia elétrica também incluirão este custo nos seus respetivos custos de operação em mercado.
- 34.** Mas mais: também há o risco óbvio (amplamente confirmado) do cliente final suportar duplamente o custo de financiamento da Tarifa Social, na medida em que um comercializador de energia elétrica que adquira a sua eletricidade a preços de mercado estará provavelmente a adquiri-la a um preço que já tem em conta o financiamento da Tarifa Social, sendo que, no momento da revenda dessa energia a um cliente final, ainda incluirá uma nova margem tendo em conta o seu próprio financiamento da Tarifa Social.
- 35.** Retomando o ponto *supra*, a ausência de possibilidade de internalização desse custo sem que seja necessariamente afetada a estrutura de custos dos sujeitos passivos do financiamento constituirá, pois, o núcleo da problemática desta medida quanto ao cumprimento do princípio da proporcionalidade ínsita à oneração do financiamento da tarifa social sobre os agentes de mercado abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro.
- 36.** **Em segundo lugar**, por forma a evitar justificáveis dúvidas dos clientes dos comercializadores de energia elétrica e de modo a promover a maior transparência possível na relação entre ambos, entendemos que deverá ser clarificada a forma de inserção do custo referente ao financiamento da Tarifa Social nas respetivas faturas periódicas.
- 37.** Já havíamos reforçado este ponto aquando da nossa participação na Consulta Pública n.º 119 e na Consulta Pública n.º 124, continuando sem existir qualquer clarificação a este respeito.
- 38.** Como o próprio Regulamento das Relações Comerciais indica no Artigo 2.º do seu Anexo I, a fatura detalhada resulta de um dever de informação a cargo dos comercializadores de energia elétrica de informar os clientes de

forma completa, clara e adequada sobre as condições em que o fornecimento de eletricidade e/ou de gás é prestado.

- 39.** Além do mais, como é sabido, o regime legal instituído pela Lei n.º 5/2019, de 11 janeiro, que aprova o regime de cumprimento do dever de informação do comercializador de energia ao consumidor, impõe uma lista de itens específicos quanto ao que deve ser considerada informação obrigatória que os comercializadores deverão disagregar e apresentar nas faturas.
- 40.** São essas informações as seguintes, conforme refere o n.º 1 do artigo 8.º do mesmo Decreto-Lei:
 - a) Potência contratada, incluindo o preço;
 - b) Datas e meios para a comunicação de leituras;
 - c) Consumos reais e estimados;
 - d) Preço da energia ativa;
 - e) Tarifas de energia;
 - f) Tarifa de acesso às redes, total e desagregada;
 - g) Tarifas de comercialização;
 - h) Período de faturação;
 - i) Taxas discriminadas;
 - j) Impostos discriminados;
 - k) Condições, prazos e meios de pagamento;
 - l) Consequências pelo não pagamento.
- 41.** Na referida lista, não se encontra referida (nem poderia) a Tarifa Social, considerando que o respetivo financiamento pelos comercializadores de energia elétrica ainda não era aplicável.
- 42.** Sendo que o legislador, no n.º 2 do mesmo artigo, indicou que "*[n]os casos em que haja lugar à tarifa social, a fatura deve identificar o valor do desconto*".
- 43.** Com efeito, o legislador pretendeu indicar um nível mínimo de informação aos clientes, que entendeu ser o necessário para se proceder a uma

completa e acessível compreensão dos valores totais e desagregados que são faturados.

- 44.** O que fez num exercício de ponderação entre os direitos dos clientes de eletricidade, enquanto consumidores de um serviço essencial, e a liberdade de organização económica dos comercializadores.
- 45.** Neste sentido, deixou-se um espaço de discricionariedade aos comercializadores para indicarem na fatura outro tipo de valores que não os indicados pela lei, desde que se mantenham as informações mínimas aí listadas.
- 46.** Desta forma, independentemente da solução que seja escolhida, a ACCIONA Energia entende de novo que esta situação deveria ser clarificada, por forma a esclarecer a forma como estes custos deverão ser apresentados aos clientes,...
- 47.** ...uma vez que a imputação dos custos referentes ao financiamento da Tarifa Social por parte dos comercializadores de energia elétrica continuarão a implicar uma mudança perniciosa na forma de cálculo de custos da eletricidade fornecida e da apresentação desses mesmos custos, com evidente prejuízo para o consumidor.
- 48.** Na visão da ACCIONA Energía, a solução deverá passar por permitir aos comercializadores indicar autonomamente o valor relativo aos custos com o financiamento da Tarifa Social nas faturas enviadas aos respetivos clientes.
- 49.** Tal indicação não provocaria qualquer tipo de confundibilidade quanto aos valores reais do custo da eletricidade: simplesmente adicionaria um elemento adicional para conhecimento do cliente que entendemos ser bem-vindo.
- 50.** De facto, como já indicado, o financiamento da Tarifa Social por parte dos comercializadores de energia elétrica – e correspondente inclusão de tal custo nas respetivas faturas – leva inevitavelmente a uma certa surpresa aquando do seu conhecimento por parte dos clientes.

51. A indicação autónoma deste custo nas respetivas faturas permitiria não só reduzir esta surpresa como também dar azo a um cumprimento efetivo do dever de informação a cargo dos comercializadores de energia elétrica e a uma maior compreensão da sua inclusão,
52. Tendo em conta que esta alteração resulta de uma imposição externa ao mercado, por intervenção regulatória, assumindo uma natureza para-fiscal cuja dissociação dos custos comerciais, à semelhança do que sucede com os valores relativos aos impostos e taxas, parece ser imperativa.
53. **Em terceiro e último lugar**, não podemos deixar de voltar a reforçar a nossa incredulidade com o facto de a proposta relativa aos ajustamentos de anos anteriores (continuar) a prever a aplicação de juros a cargo dos agentes de mercado financiadores da Tarifa Social.
54. Bem sabemos, e fizemos referência a este ponto aquando da nossa participação na Consulta Pública n.º 119 e na Consulta Pública n.º 124, que os Artigos 8.º e 9.º da Diretiva n.º 3/2024 preveem a aplicação de juros no âmbito dos ajustamentos que sejam efectuados.
55. No entanto, notamos de novo que os agentes financiadores não podem ser responsabilizados pelo atraso na operacionalização do financiamento dos custos com a Tarifa Social na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro, ao qual são totalmente alheios.
56. Tratou-se certamente de um lapso que não teve em conta que a computação de juros depende do vencimento de uma obrigação que, neste caso, e tendo em conta que as normas do Decreto-Lei n.º 104/2023 não são imediatamente operativas e necessitavam de regulamentação administrativa por parte da ERSE, ainda nem sequer se encontravam em vigor.

Por tudo o quanto se referiu supra,

Entende a ACCIONA Energía o seguinte, no que toca às propostas constantes da Consulta Pública n.º 136:

- i) As parcelas de repartição dos custos com a Tarifa Social deveriam ser revistas, no sentido de que os produtores e os comercializadores de energia elétrica sejam colocados em pé de igualdade;
- ii) Deverá ser clarificado de que forma os custos com a Tarifa Social a cargo dos comercializadores de energia elétrica deverão ser indicados na fatura a ser apresentada aos clientes, por forma a permitir uma adequada explicação a estes do aumento do preço a ser faturado e cobrado;
- iii) A aplicação de juros sobre os ajustamentos de anos anteriores, ainda que prevista em normas regulatórias, é particularmente gravosa, desproporcional e desprovida de sentido.

Por tudo quanto acima referido,

SOLICITA-SE, para os devidos efeitos, que se tome em consideração a presente pronúncia apresentada e submetida a V. Exas., e que a mesma possa contribuir, em conjunto com as demais pronúncias apresentadas pelos restantes agentes de setor, para o melhoramento do já apreciável esforço legiferante empreendido pela ERSE.

Pela ACCIONA Energia

Aprígio Cunha Guimarães
04/12/2025

Assinado por: **Aprígio Furtado Duarte da Cunha**
Guimarães
Dados Pessoais
Data: 2025.12.05 12:09:41+00'00'

