

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024

Sumário: Aprova a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050.

O compromisso de Portugal com a neutralidade das suas emissões até ao final de 2050 determinou que o País traçasse uma trajetória de descarbonização profunda da economia nacional. O Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 foi aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho, e foi concretizado através do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho, no qual se estabelecem as políticas e as medidas necessárias para alcançar as metas estabelecidas para a próxima década. Um dos objetivos estratégicos do PNEC 2030 é o de garantir uma transição justa, democrática e coesa, reforçando o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criando condições equitativas para todos, combatendo a pobreza energética, criando instrumentos para a proteção dos cidadãos vulneráveis e promovendo o envolvimento ativo dos cidadãos e a valorização territorial.

Em cumprimento do disposto no Regulamento (UE) 2018/1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática [Regulamento (UE) 2018/1999], Portugal publicou e submeteu à Comissão Europeia, a 30 de junho de 2023, a primeira revisão do PNEC 2030, o qual reflete a renovada ambição nacional em matéria de política climática e energética, adaptada ao novo enquadramento europeu. Esta primeira versão de trabalho estabelece novas metas de redução de emissões de gases com efeito de estufa, em conformidade com o disposto na Lei de Bases do Clima (LBC), aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, novas metas de incorporação de energia a partir de fontes renováveis, bem como novas medidas para a sua concretização, refletindo o firme compromisso do Governo com a aceleração da transição climática e energética.

No âmbito do PNEC 2030, é estabelecida como medida de ação a aprovação de uma estratégia de longo prazo para o combate à pobreza energética com vista a melhorar o conhecimento sobre esta problemática, procurando a integração de respostas e a criação de condições que motivem uma mudança estrutural para a sua erradicação.

A nível europeu, o combate à pobreza energética está identificado como uma prioridade política, razão pela qual a Comissão Europeia, no âmbito do Pacote «Energia Limpa para todos os Europeus», deu destaque a este tema, incluindo nas várias iniciativas legislativas referências à necessidade de os Estados-Membros adotarem medidas neste sentido. De igual modo, no Pacto Ecológico Europeu, apresentado pela Comissão Europeia em dezembro de 2019, o combate à pobreza energética é reafirmado como uma prioridade, identificando-se a necessidade de «combater o risco de pobreza energética enfrentado por agregados familiares que não dispõem de meios para usufruir de serviços energéticos essenciais, a fim de garantir um nível de vida adequado».

A proteção dos consumidores, em particular dos mais vulneráveis, assume particular relevância no atual cenário do conflito armado na Ucrânia e das respetivas implicações no âmbito do sistema energético europeu. Neste contexto, a Comissão apresentou, a 18 de maio de 2022, o Plano REPowerEU, no qual se estabelece que os Estados-Membros devem assegurar a implementação de medidas que visem atenuar os impactos sociais e distributivos do conflito armado, centrando-se, em particular, nos agregados familiares vulneráveis que têm dificuldades em pagar as faturas de energia.

A pobreza energética é uma problemática complexa e multidimensional, que resulta da combinação de um conjunto de fatores, em particular de baixos rendimentos, dificuldade em aceder a serviços energéticos eficientes e com qualidade e do baixo desempenho energético das habitações, sendo, transversalmente, potenciada por baixos níveis de literacia energética. A pobreza energética é, assim, uma problemática com impactos ao nível do bem-estar social, qualidade de vida, saúde e produtividade laboral das famílias, não sendo exclusiva das famílias em situação de carência económica. Com efeito, no conceito de pobreza energética incluem-se também as famílias que,

para evitar custos com energia, adotam práticas de restrição do seu uso, prejudicando o seu conforto e bem-estar, e ainda as famílias que não dispõem de rendimento disponível que lhes permita aceder a serviços de energia mais eficientes ou implementar medidas para o aumento do conforto térmico das suas habitações.

A presente Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050 (ELPPE) tem como principal meta erradicar a pobreza energética em Portugal até 2050, protegendo os consumidores vulneráveis e integrando-os de forma ativa na transição energética e climática, que se pretende justa, democrática e coesa. Para tal, a ELPPE estrutura-se em quatro eixos estratégicos de atuação: *i)* promover a sustentabilidade energética e ambiental da habitação; *ii)* promover o acesso universal a serviços energéticos essenciais; *iii)* promover a ação territorial integrada e *iv)* promover o conhecimento e a atuação informada.

Os princípios orientadores da presente estratégia de combate à pobreza energética estão alinhados com o Objetivo 7 — Energia renovável e acessível da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, bem como com Objetivo 1 — Erradicar a Pobreza e o Objetivo 13 — Ação Climática.

Na sua implementação, a ELPPE deve ser integrada e articulada com a Estratégia de Longo Prazo de Renovação de Edifícios, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, e com a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro.

Foram ouvidas a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional de Freguesias, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos e a Associação das Agências de Energia e Ambiente.

Foi promovida a audição do Conselho Nacional do Consumo.

Foi promovida, por duas vezes, a consulta pública da presente resolução, entre 14 de abril e 15 de maio de 2021 e entre 20 de janeiro e 3 de março de 2023.

Assim:

Nos termos da alínea *g)* do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Aprovar a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050 (ELPPE), que consta do anexo à presente resolução e da qual faz parte integrante.

2 — Determinar que, no horizonte temporal 2030-2050, devem ser alcançados os seguintes indicadores estratégicos principais:

a) População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida: 10 % em 2030, 5 % em 2040 e < 1 % em 2050 (17,5 % em 2020);

b) População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão: 20 % em 2030, 10 % em 2040 e < 5 % em 2050 (35,7 % em 2012);

c) População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos: 20 % em 2030, 10 % em 2040 e < 5 % em 2050 (25,2 % em 2020);

d) Agregados familiares cuja despesa com energia representa + 10 % do total de rendimentos: 700 000 em 2030, 250 000 em 2040 e 0 em 2050 (1 202 567 agregados em 2016).

3 — Estabelecer que a estrutura do combate à pobreza energética se organiza em torno dos seguintes quatro eixos estratégicos de intervenção:

a) Promover a sustentabilidade energética e ambiental da habitação;

b) Promover o acesso universal a serviços energéticos essenciais;

c) Promover a ação territorial integrada;

d) Promover o conhecimento e a atuação informada.

4 — Criar o Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT), com a missão de acompanhar a evolução da pobreza energética a nível nacional.

5 — Estabelecer que o ONPE-PT deve, no âmbito da ELPPE:

a) Definir novos indicadores estratégicos ao nível do território que permitam auxiliar o desenho e avaliação das políticas públicas;



- b) Propor políticas públicas para a erradicação da pobreza energética;
- c) Promover a articulação entre diferentes áreas de política pública que concorram para os objetivos da ELPPE;
- d) Promover a atuação territorial descentralizada, através da articulação entre entidades da administração direta e autónoma do Estado, nomeadamente autarquias locais, bem como da operação em rede com outros agentes locais, incluindo as agências de energia e as instituições privadas de solidariedade social;
- e) Promover, em articulação com o INE, a melhoria da informação de base e o desenvolvimento de novas estatísticas através da integração de diferentes fontes de dados;
- f) Elaborar e propor ao Governo os planos de ação para o combate à pobreza energética (PACPE) decenais (horizontes 2030, 2040 e 2050), revistos com periodicidade trienal;
- g) Avaliar o progresso da execução da ELPPE, com periodicidade anual a contar da data da entrada em vigor da presente resolução, e cujo resultado deve ser publicitado nos sítios na Internet do ONPE-PT, da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e da ADENE — Agência para a Energia (ADENE);
- h) Apresentar ao Governo proposta de revisão da ELPPE, com uma periodicidade quinquenal ou sempre que considere necessário.

6 — Determinar que o ONPE-PT adota a seguinte estrutura organizacional:

- a) Unidade de gestão, presidida pela DGEG, com o apoio técnico e operacional da ADENE;
- b) Comissão estratégica, que coadjuva a unidade de gestão e que é constituída pelas áreas governativas relevantes, em particular nos domínios da energia, habitação, solidariedade e segurança social, saúde, educação, coesão territorial e finanças;
- c) Comissão consultiva, constituída por representantes das diferentes áreas de conhecimento da sociedade civil, garantindo a representatividade territorial e setorial.

7 — Determinar que a composição e o funcionamento do ONPE-PT são fixados por despacho do membro do Governo responsável pela área da energia.

8 — Determinar que os membros do ONPE-PT não auferem qualquer remuneração ou abono pelo exercício das suas funções.

9 — Determinar que o PACPE para o período 2024-2030 deve ser apresentado no período de 30 dias após a publicação do despacho previsto no n.º 7.

10 — Determinar que a assunção de compromissos no âmbito da execução das medidas previstas na presente resolução depende da existência de dotação orçamental disponível por parte das entidades envolvidas.

11 — Determinar que a presente resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Presidência do Conselho de Ministros, 23 de novembro de 2023. — O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.

ANEXO

(a que se refere o n.º 1)

Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050**0 — Sumário executivo**

Portugal tem vindo a percorrer um caminho de melhoria generalizada dos rendimentos das famílias portuguesas, contribuindo para reduzir de forma significativa a população em situação de pobreza ou exclusão social e para mitigar as desigualdades. No entanto, a pandemia da doença COVID-19 e as consequências ao nível da economia, mundial e europeia, decorrentes da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, contribuíram para a degradação dos indicadores sociais e para o agravamento das condições de muitos portugueses, impondo-se uma resposta sistémica e estrutural. É por isso necessário convocar o País para uma resposta eficaz a estes desafios.

Para dar cumprimento aos objetivos da descarbonização e da transição energética, social e económica, e em articulação com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, procedeu-se à elaboração e aprovação do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho, que estabelece metas e objetivos, e concretiza as políticas e medidas para o horizonte de 2030 para a redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE), reforço da eficiência energética e aumento da incorporação de energias renováveis.

Em cumprimento do disposto no Regulamento (UE) 2018/1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática [Regulamento (EU) 2018/199], Portugal publicou e submeteu à Comissão Europeia, a 30 de junho de 2023, a primeira revisão do PNEC 2030, refletindo a renovada ambição nacional em matéria de política climática e energética, bem como o novo enquadramento europeu. Esta primeira versão de trabalho estabelece novas metas de redução de emissões de GEE, em conformidade com o disposto na Lei de Bases do Clima (LBC), aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, novas metas de incorporação de energia a partir de fontes renováveis, bem como novas medidas a adotar para a sua concretização. A revisão reflete uma ambição renovada e o firme compromisso do Governo com a aceleração da transição climática e energética, com a segurança energética e com a industrialização do País, assegurando empregos e energia verde a preços competitivos.

O PNEC 2030 assume como um dos seus objetivos estratégicos garantir uma transição justa, democrática e coesa, reforçando o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criando condições equitativas para todos, combatendo a pobreza energética, criando instrumentos para a proteção dos cidadãos vulneráveis e promovendo o envolvimento ativo dos cidadãos e a valorização territorial.

É reconhecido que a pobreza energética afeta atualmente um número significativo de famílias em Portugal, tendo implicações sociais e económicas, pelo que importa desenhar e adotar instrumentos que permitam enfrentar esta problemática.

Sendo uma forma distinta de pobreza, a pobreza energética é igualmente uma problemática complexa, multidimensional, que resulta da combinação de um conjunto de fatores, em particular baixos rendimentos, baixo desempenho energético das habitações e dificuldade em aceder a serviços energéticos de qualidade, sendo, transversalmente, potenciada por baixos níveis de literacia energética. A pobreza energética configura-se, assim, como uma problemática com impactos ao nível do bem-estar social, qualidade de vida, saúde e produtividade das famílias, não sendo exclusiva das famílias em situação de carência económica — incluem-se também as famílias que, para evitar custos com energia, adotam práticas de restrição de uso, prejudicando o seu conforto e bem-estar, assim como das famílias que não dispõem de rendimento disponível que lhes permita

aceder a serviços de energia mais eficientes ou implementar medidas para o aumento do conforto térmico das suas habitações.

A presente Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética 2030-2050 (ELPPE) adota a definição de pobreza energética constante da Diretiva (UE) 2023/1791, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro, relativa à Eficiência Energética, que a define como sendo «a falta de acesso de um agregado familiar a serviços energéticos essenciais, quando tais serviços proporcionam níveis básicos e dignos de vida e de saúde, nomeadamente aquecimento, água quente, arrefecimento e iluminação adequados e a energia necessária para os eletrodomésticos, tendo em conta o contexto nacional, a política social e outras políticas nacionais pertinentes, causada por uma combinação de fatores, incluindo, pelo menos, a falta de acessibilidade dos preços, um rendimento disponível insuficiente, elevadas despesas energéticas e a fraca eficiência energética das habitações».

A ELPPE tem como principal meta erradicar a pobreza energética em Portugal até 2050, protegendo os consumidores vulneráveis e integrando-os de forma ativa na transição energética e climática, que se pretende justa, democrática e coesa.

A ELPPE estrutura-se em quatro eixos estratégicos de atuação:

Promover a sustentabilidade energética e ambiental da habitação (EE1). A atuação segundo este eixo prossegue os objetivos do aumento da eficiência energética da habitação e da descarbonização dos consumos;

Promover o acesso universal a serviços energéticos essenciais (EE2). A atuação segundo este eixo prossegue os objetivos da redução do número de agregados familiares com dificuldade em pagar os serviços energéticos essenciais e da proteção dos consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética;

Promover a ação territorial integrada (EE3). A atuação segundo este eixo prossegue os objetivos do reforço da ação das estruturas locais no combate à pobreza energética e da oferta de habitação pública de elevado desempenho energético, através da ação concertada e coordenada entre a oferta do Estado e a oferta municipal, segmentada por diferentes públicos-alvo;

Promover o conhecimento e a atuação informada (EE4). A atuação segundo este eixo prossegue os objetivos do aumentar a capacidade de identificação de agregados familiares em situação de pobreza energética, aumentar a literacia energética, estimular a investigação e inovação e estimular a formação de profissionais necessários à realização de intervenções de reabilitação, eficiência energética e energia renovável nas habitações.

Esta estruturação permite uma abordagem integrada à pobreza energética, estando os eixos estratégicos de atuação da ELPPE inter-relacionados, reforçando-se e complementando-se entre si.

Para caracterizar e avaliar a situação de pobreza energética em Portugal, tendo em conta as suas múltiplas dimensões, estabelece-se um conjunto de indicadores associados aos eixos estratégicos de atuação que, pela sua abrangência, se entendem adequados à caracterização da realidade no contexto nacional. O universo da população em pobreza energética é estimado por um subconjunto de indicadores, designados de principais, sendo os restantes considerados complementares. Adicionalmente, e com vista a estabelecer uma escala preliminar de severidade da condição de pobreza energética, os indicadores principais são aferidos para a população total e para o subconjunto da população que se encontra em situação de pobreza, distinguindo-se entre pobreza energética severa e moderada. Neste referencial, estima-se que em Portugal estejam em situação de pobreza energética entre 1,8 a 3 milhões de pessoas, das quais entre 609 mil e 660 mil se encontram em pobreza energética severa. As metas a alcançar ao nível dos indicadores estratégicos principais para o horizonte das décadas de 2030, 2040 e 2050 são apresentadas na tabela 0.1.

TABELA 0.1

Indicadores estratégicos principais para aferir a pobreza energética em Portugal

Indicador	Valor de Referência	Fonte	2030	2040	2050
População a viver em habitações sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida	17,5 % (≈1,8 milhões de pessoas) 2020	Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2020. INE, I.P.*	10%	5%	<1%
População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão	35,7% (≈3,7 milhões de pessoas) 2012	Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2012. INE, I.P.**	20%	10%	5%
População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos	25,2% (≈2,5 milhões de pessoas) 2020	Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2020. INE, I.P.*	20%	10%	<5%
Agregados familiares cuja despesa com energia representa +10% do total de rendimentos	1.202.567 (≈3,0 milhões de pessoas) 2016	Inquérito às Despesas das Famílias, 2016. INE, I.P.**	700.000	250.000	0
Fração de edifícios de habitação com classe energética C ou inferior	69,6% 2020	Sistema de Certificação Energética, 2020. ADENE*	50%	40%	30%

* Ano de referência em conformidade com o ano base de monitorização da Pobreza Energética no âmbito do PNEC 2030

** Ano de referência de acordo com último ano com dados disponíveis

Os indicadores principais agora selecionados para determinar o universo da população em situação de pobreza energética devem ser entendidos de forma crítica, podendo ser alvo de revisão e aprofundamento, nomeadamente, em resultado do objetivo de aumentar a capacidade de identificação de agregados familiares em situação de pobreza energética associados do EE4.

O Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT) constitui-se como um elemento central na estratégia de atuação subjacente à ELPPE. O ONPE-PT é uma estrutura, ao serviço das entidades nacionais, regionais e locais, com a missão de observação da situação de pobreza energética e de análise e desenvolvimento de políticas públicas para a sua erradicação em Portugal. O ONPE-PT deve promover a articulação entre diferentes áreas de política pública que concorrem para os objetivos da ELPPE, em particular nos domínios da energia, habitação, solidariedade e segurança social, saúde, educação, coesão territorial e finanças, através da inclusão na sua estrutura organizacional de uma comissão estratégica que integra as áreas governativas relevantes. É também incluída na estrutura organizacional do ONPE-PT uma comissão consultiva, representativa de diferentes áreas de conhecimento, realidades territoriais e setoriais.

A ELPPE, sendo uma estratégia de longo prazo, define linhas orientadoras que deverão ser densificadas para menores horizontes temporais e adequadas ao aumento de conhecimento implícito na atuação proposta. Neste sentido, o ONPE-PT será responsável por propor ao Governo Planos de Ação para o Combate à Pobreza Energética (PACPE) decenais, revistos com periodicidade trienal, que detalham e densificam as medidas, as linhas e os instrumentos de ação constantes da ELPPE.

O combate à pobreza energética articula-se com uma estratégia mais ampla de combate à pobreza, refletida na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro.

Os princípios orientadores da presente estratégia de combate à pobreza energética estão alinhados com o Objetivo 7 — Energia renovável e acessível da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e com o Objetivo 1 — Erradicar a Pobreza e o Objetivo 13 — Ação Climática.

1 — Enquadramento

1.1 — Enquadramento nas políticas da União Europeia

O Pacote Energia Limpa para todos os Europeus¹, juntamente com o Pacote Energia Clima 2030, tem como objetivo principal promover a transição energética na década 2021-2030, tendo em vista o cumprimento do Acordo de Paris e, simultaneamente, salvaguardar o crescimento económico, a criação de emprego e a inclusão, promovendo-se uma transição justa. Neste âmbito, e considerando o aumento significativo na Europa da consciência sobre a problemática da pobreza

energética, a Comissão Europeia deu prioridade a este tema, tendo o mesmo sido incluído nas várias iniciativas legislativas incluídas no Pacote Energia Limpa para todos os Europeus.

O Regulamento (UE) 2018/1999 estabelece, na alínea *d*) do n.º 3 do artigo 3.º, que os Estados-Membros, nos seus Planos Nacionais de Energia e Clima, devem «calcular o número de agregados familiares afetados pela pobreza energética, tendo em consideração os serviços de energia doméstica necessários para garantir o nível básico de vida no contexto nacional relevante, a política social existente e outras políticas pertinentes, bem como as orientações indicativas da Comissão sobre os indicadores relevantes para a pobreza energética».

A Diretiva (UE) 2018/844 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios, e a Diretiva (UE) 2023/1791, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro, relativa à eficiência energética e que altera o Regulamento (UE) 2023/955, determina que, na estratégia de longo prazo de renovação de edifícios, o Estado-Membro deve englobar uma panorâmica das políticas e ações que visam os segmentos com pior desempenho do parque imobiliário nacional, os dilemas da fragmentação dos incentivos e as deficiências do mercado, e um esboço das ações nacionais relevantes que contribuam para reduzir a precariedade energética.

A 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 e que altera a Diretiva 2012/27/EU [Diretiva (UE) 2019/944], estabelece que os Estados-Membros devem assegurar a proteção dos consumidores domésticos vulneráveis² e em situação de carência energética, mediante a adoção de medidas adequadas. Nesse contexto, cada Estado-Membro deve definir o conceito de consumidor vulnerável, que poderá referir-se à carência energética e/ou à proibição do corte da ligação desses consumidores em momentos críticos, e que pode considerar os níveis de rendimento, a percentagem do rendimento disponível que é gasta com as despesas de energia, a eficiência energética das habitações, a dependência crítica de equipamento elétrico por razões de saúde, a idade ou outros critérios. Dispõe ainda que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas, como a previsão de benefícios a nível dos seus sistemas de segurança social, para garantir o necessário fornecimento energético aos consumidores vulneráveis, e apoiar o aumento da eficiência energética, a fim de lutar contra a carência energética sempre que esta seja identificada.

No âmbito do Pacto Ecológico Europeu, apresentado pela Comissão Europeia em dezembro de 2019, o combate à pobreza energética é reafirmado como uma prioridade, identificando-se a necessidade de «combater o risco de pobreza energética enfrentado por agregados familiares que não dispõem de meios para usufruir de serviços energéticos essenciais, a fim de garantir um nível de vida adequado».

Na sequência da apresentação do Pacto Ecológico Europeu, foi publicada a 14 de outubro de 2020 a Comunicação da Comissão «Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida» que visa duplicar as taxas anuais de renovação energética dos edifícios nos próximos 10 anos, identificando, como domínio prioritário para esta renovação, «combater a pobreza energética e intervir nos edifícios com pior desempenho». No presente âmbito, foi de igual modo publicada a Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão de 14 de outubro de 2020 sobre a pobreza energética [Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão], na qual a Comissão Europeia recomenda aos Estados-Membros que:

1 — Apliquem uma abordagem sistemática da liberalização dos mercados de energia, para repartir os benefícios entre todos os segmentos da sociedade, em particular os mais necessitados;

2 — Tenham especialmente em conta o documento de trabalho anexo dos serviços da Comissão³, que fornece diretrizes sobre os indicadores de pobreza energética, bem como sobre a definição do que constitui um número significativo de agregados familiares em situação de pobreza energética, devendo os Estados-Membros recorrer às diretrizes da Comissão para aplicar e atualizar os seus planos nacionais de energia e clima, em conformidade com o disposto no artigo 14.º do Regulamento (UE) 2018/1999;

3 — Utilizem os indicadores descritos no anexo, nas suas avaliações da pobreza energética;

4 — Produzam soluções integradas no âmbito da política energética e social, em consonância com o considerando 60 da Diretiva (UE) 2019/944, devendo, para tal, definir medidas de política

social e melhoria de eficiência energética que se reforcem mutuamente, em especial no setor da habitação;

5 — Avaliem os efeitos distributivos da transição energética, em particular as medidas de eficiência energética no contexto nacional, definindo e aplicando políticas que abordem as preocupações afins;

6 — Prestem a devida atenção aos obstáculos ao investimento em habitações energeticamente eficientes e ao perfil das habitações com maiores necessidades de renovação, em sintonia com as estratégias nacionais de renovação a longo prazo;

7 — Promovam todas as políticas possíveis para combater a pobreza energética por meio de processos concretos e responsáveis de participação pública e com amplo envolvimento das partes interessadas;

8 — Definam medidas de combate à pobreza energética que assentem numa estreita cooperação entre todos os níveis de administração, permitindo, em especial entre as autoridades regionais e locais, por um lado, e organizações da sociedade civil e entidades do setor privado, por outro;

9 — Tirem o máximo partido do potencial de mobilização de fundos e programas da UE, nomeadamente a política de coesão, para combater a pobreza energética, analisando os efeitos distributivos dos projetos de transição energética e dando prioridade a medidas destinadas a grupos vulneráveis para garantir o acesso aos regimes de apoio;

10 — Atribuem ajudas públicas, especialmente subvenções, visando os agregados familiares de baixos rendimentos nas categorias de beneficiários com recursos próprios muito reduzidos e acesso limitado a empréstimos comerciais;

11 — Explore o papel das Empresas de Serviços Energéticos e dos Contratos de Gestão de Eficiência Energética na oferta de soluções de financiamento para a renovação de habitações de famílias energeticamente carentes, de forma que estas possam superar os elevados custos iniciais.

Entre as iniciativas europeias de maior relevância nesta matéria, destaca-se o Energy Poverty Advisory Hub⁴ (EPAH) promovido pela Comissão Europeia. O EPAH tem como objetivo apoiar os Estados-Membros a combater a pobreza energética, por via da definição de estudos e recomendações abrangentes sobre as medidas, atuais e futuras, para combater a pobreza energética na UE, contribuindo igualmente para a medição, monitorização e partilha de informação e para as melhores práticas sobre a situação atual da pobreza energética no contexto europeu. Portugal integra a equipa de coordenação do EPAH através do CENSE — Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade (CENSE), da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.

Para concretizar os objetivos do Pacto Ecológico Europeu, em particular a meta de alcançar uma redução de 55 % dos GEE em 2030, vinculada na Lei Europeia do Clima, a Comissão apresentou, em julho de 2021, o Pacote «Objetivo 55», nos termos do qual é proposto um conjunto de alterações legislativas, no qual se inclui a aprovação da Diretiva (UE) 2023/1791, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro, relativa à Eficiência Energética (Diretiva EED). Nesta diretiva, é estabelecida pela primeira vez uma definição de pobreza energética e estabelece-se como prioridade o financiamento e a implementação de medidas de eficiência energética destinadas a agregados familiares em situação de pobreza energética.

A proteção dos consumidores, em particular dos mais vulneráveis, assume particular relevância no atual cenário do conflito armado na Ucrânia e das respetivas implicações no âmbito do sistema energético europeu. Neste contexto, a Comissão emitiu, a 18 de maio de 2022, uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, por via da qual apresentou o Plano REPowerEU. Neste contexto, os Estados-Membros devem assegurar a implementação de medidas que visem atenuar os impactos sociais e distributivos, centrando-se, em particular, nos agregados familiares vulneráveis que têm dificuldades em pagar as faturas de energia.

1.2 — Enquadramento nacional

Portugal comprometeu-se, em 2016, a assegurar a neutralidade das suas emissões de GEE até 2050, traçando uma visão clara relativamente à descarbonização profunda da economia nacional, enquanto contributo para o Acordo de Paris e em consonância com os esforços em curso a nível internacional.

Para concretizar este objetivo, foi aprovado o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho, que se constitui como a estratégia de desenvolvimento a longo prazo com baixas emissões de GEE submetida à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas a 20 de setembro de 2019, e que identifica os principais vetores de descarbonização e as linhas de atuação a prosseguir rumo a uma sociedade neutra em carbono em 2050.

Entre os principais vetores de descarbonização e linhas de atuação para uma sociedade neutra em carbono estabelecidos no âmbito do RNC 2050, encontra-se a promoção da descarbonização no setor residencial, privilegiando a reabilitação urbana e o aumento da eficiência energética nos edifícios, fomentando uma progressiva eletrificação do setor e o uso de equipamentos mais eficientes, e combatendo a pobreza energética, assim como a promoção de uma transição justa e coesa, que valorize o território, crie riqueza, promova o emprego e contribua para elevar os padrões de qualidade de vida em Portugal.

Com o objetivo de concretizar as políticas e as medidas necessárias para alcançar as metas estabelecidas para a próxima década, em alinhamento com o RNC 2050 e em cumprimento do Regulamento (UE) 2018/1999, Portugal submeteu à Comissão Europeia, no final de 2020, o Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030). O PNEC 2030 assume-se como o principal instrumento de política energética e climática nacional até 2030 e a sua concretização permite a Portugal assumir o compromisso da transição energética, que se constitui como uma oportunidade ímpar de industrialização, de reforço da segurança energética e de descarbonização, assegurando ao mesmo tempo energia a preços acessíveis e competitivos. Neste âmbito, foram apresentadas metas para a década 2021-2030, nomeadamente a de redução das emissões de GEE, incorporação de fontes renováveis no consumo final de energia, redução da dependência energética do exterior e redução do consumo de energia primária.

Ainda em cumprimento do disposto no Regulamento (UE) 2018/1999, Portugal submeteu à Comissão Europeia, a 30 de junho de 2023, a primeira revisão do PNEC 2030, refletindo a renovada ambição nacional em matéria de política climática e energética, bem como o novo enquadramento europeu. Esta primeira versão de trabalho estabelece novas metas de redução de emissões de GEE, de acordo com o disposto na LBC, novas metas de incorporação de energia a partir de fontes renováveis, bem como novas medidas a adotar para a sua concretização. A revisão reflete uma ambição renovada e o firme compromisso do Governo com a aceleração da transição climática e energética, com a segurança energética e com a industrialização do País, assegurando empregos e energia verde a preços competitivos.

Com o propósito de materializar a visão estratégica de Portugal e garantir o cumprimento das metas e dos objetivos definidos para o horizonte 2030, foram definidos oito objetivos nacionais, entre os quais se destaca o objetivo «garantir uma transição justa, democrática e coesa — Reforçar o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criar condições equitativas para todos, combater a pobreza energética, criar instrumentos para a proteção dos cidadãos vulneráveis e promover o envolvimento ativo dos cidadãos e a valorização territorial».

Com vista à concretização deste objetivo, o PNEC 2030 estabelece como linha de atuação «Combater a pobreza energética e aperfeiçoar os instrumentos de proteção a clientes vulneráveis», na qual se estabelecem um conjunto de medidas de ação (anexo I), incluindo a aprovação de uma estratégia de longo prazo para o combate à pobreza energética, com vista a melhorar o conhecimento sobre esta problemática, procurando a integração de respostas e a criação de condições que motivem uma mudança estrutural para a sua erradicação.

Importa também mencionar a aprovação, por parte do Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), com o intuito de dar resposta à necessidade identificada no PNEC 2030

de desenvolver e implementar uma estratégia de longo prazo que permita promover a renovação de edifícios, a cujo principal objetivo é o de alcançar um parque de edifícios descarbonizado e de elevada eficiência energética, mediante a transformação dos edifícios existentes em edifícios de emissões quase nulas (NZEB).

A ELPRE analisa as necessidades energéticas e o conforto térmico do parque de edifícios em Portugal e o seu potencial impacto em termos de cobenefícios, onde se incluem a redução da fatura e dependência energética do País, a melhoria dos níveis de conforto e qualidade do ar interior e respetivos benefícios para a saúde, a maior produtividade laboral, o combate à pobreza energética, a extensão da vida útil dos edifícios e o aumento da sua resiliência. Entre os eixos de atuação da ELPRE consta um eixo específico para o combate à pobreza energética, que estabelece políticas e ações para a redução dos encargos com a energia e restantes consumos e a prestação do devido apoio aos agregados familiares mais vulneráveis na renovação energética das respetivas habitações. As ações concretas que constam desse eixo de atuação são apresentadas no anexo II.

Adicionalmente aos instrumentos de política pública em matéria de energia, estão em vigor instrumentos de outras áreas de ação governativa que devem ser entendidos de forma integrada e articulada, no âmbito do combate à pobreza energética, em particular:

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro, que consubstancia uma abordagem mais abrangente de combate à pobreza, de recuperação económica do País, de mitigação das desigualdades sociais e de melhoria generalizada das condições de vida dos portugueses;

O Programa de Arrendamento Acessível, criado pelo Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, na sua redação atual, e que visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias, contribuindo para responder às necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite aceder no mercado a uma habitação adequada às suas necessidades;

A bolsa de imóveis públicos para habitação, cuja criação foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro, na sua redação atual, que visa um aumento da oferta de habitação com apoio público para dar resposta aos agregados de rendimentos intermédios em situação de dificuldade de acesso à habitação;

O 1.º Direito — Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para a população que vive em condições habitacionais indignas e que não dispõe de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada;

O Programa Reabilitar para Arrendar — Habitação Acessível, que tem como objetivo o financiamento de operações de renovação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos que, após renovação, deverão destinar-se, predominantemente, a fins habitacionais, e cujas frações se destinam a arrendamento acessível ou a arrendamento com rendas de valor inferior aos limites aplicáveis no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível;

O Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbana 2020 (IFRRU 2020), que consiste num instrumento financeiro que disponibiliza empréstimos em condições mais favoráveis face às do mercado, para a reabilitação integral de edifícios, destinados à habitação ou a outras atividades, incluindo as soluções integradas de eficiência energética mais adequadas no âmbito dessa reabilitação.

1.2.1 — Medidas e ações em curso para o combate à pobreza energética

Promoção da redução da fatura energética

Tarifa social de energia

Portugal dispõe, desde 2010, de um regime de tarifa social de fornecimento de energia elétrica e de gás natural que é aplicado a consumidores finais economicamente vulneráveis. Este regime consiste na atribuição de um desconto sobre as tarifas de acesso às redes, traduzindo-se numa redução da fatura mensal de energia (eletricidade e/ou gás natural).

A Tarifa Social de Energia (TSE) é uma medida política de cariz social, a aplicar a clientes finais economicamente vulneráveis, cujo objetivo é garantir o acesso a estes consumidores a um serviço essencial como é o fornecimento de energia. A TSE é, desde 2016, uma medida de aplicação automática, direta e imediata, tendo as condições para a sua atribuição evoluído ao longo do tempo, resultando no alargamento do universo dos beneficiários. A elegibilidade é atualmente baseada em critérios de rendimento (em concreto, o acesso será disponibilizado quando o rendimento total anual é igual ou inferior a € 6 272,64, nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2023), bem como em critérios de carência socioeconómica, aferidos pelas prestações sociais a que o beneficiário acede (vide anexo III).

Em média, são cerca de 800 mil os beneficiários da TSE, tal como apresentado na figura 1, onde se pode igualmente observar o aumento exponencial de beneficiários após a implementação do mecanismo automático de atribuição. Tendo por base o universo total de consumidores domésticos, verifica-se que, em 2022, o total de beneficiários de tarifa social de eletricidade corresponde a cerca de 13 % do total de consumidores de energia elétrica, enquanto o total de beneficiários de tarifa social de gás natural corresponde a 3 % do total de consumidores de gás natural.

No que se refere à tarifa social de energia elétrica, tendo por base os dados de janeiro de 2023, verifica-se que mais de metade dos beneficiários (51 %) são elegíveis por cumprimento do critério do rendimento, 30 % são elegíveis por cumprimento do critério da carência socioeconómica e os restantes 19 % são elegíveis pelo cumprimento de ambos os critérios.

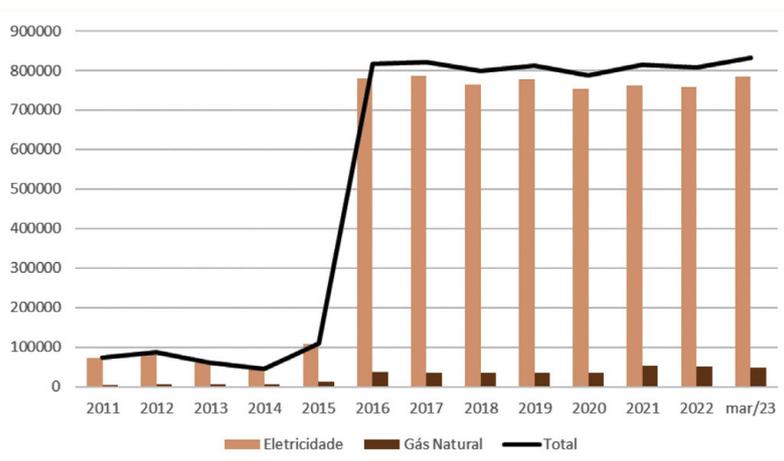


Figura 1 — Evolução do número total de beneficiários de TSE em Portugal (Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), DGEG)

Em termos de dispersão geográfica, verifica-se que, embora seja nos distritos de Lisboa e do Porto onde se situa o maior número de beneficiários, é nos distritos de Bragança, Vila Real, Guarda e Viseu onde é maior o número de beneficiários em relação à população residente (vide figura 2).

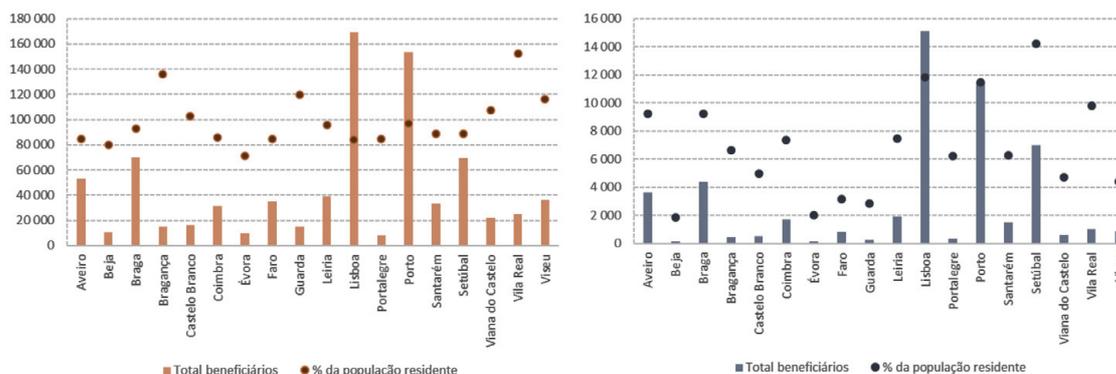


Figura 2 — Número de beneficiários da TSE de eletricidade (esquerda) e de gás natural (direita) por distrito em janeiro de 2023 (DGEG, INE, I. P.)

A aplicação da tarifa social de energia materializa-se num desconto sobre as tarifas de acesso às redes, que compõe o preço final faturado ao cliente de eletricidade, excluindo o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), demais impostos, contribuições, taxas e juros de mora que sejam aplicáveis. Em 2023, o valor do desconto sobre as tarifas de acesso às redes é de 190 %, equivalendo a um desconto de 33,8 %⁵ sobre os preços de venda a consumidores finais de eletricidade, em linha com o desconto que tem vindo a ser aplicado desde 2016.

A título de exemplo, ilustra-se na figura 3 a aplicação da tarifa social na fatura de eletricidade de um consumidor doméstico cuja potência contratada é de 3,45 kVA.

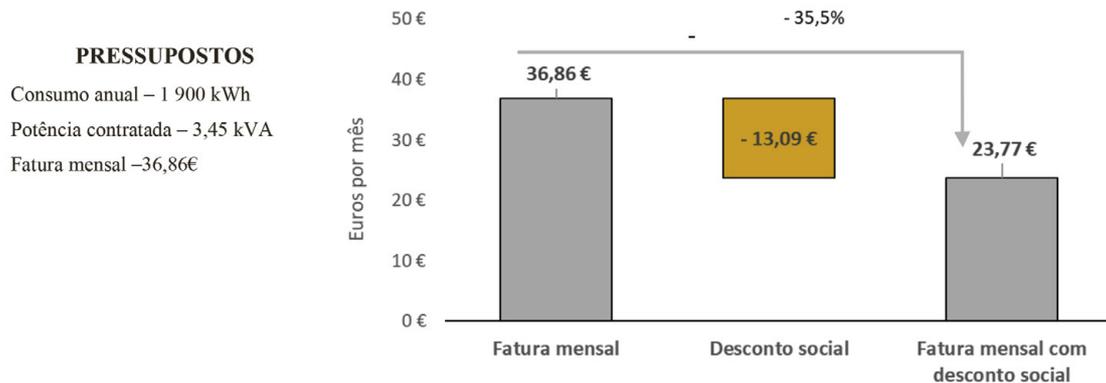


Figura 3 — Exemplo da aplicação da tarifa social de eletricidade (fonte: ERSE)

No que diz respeito ao modelo de financiamento, de acordo com a recente alteração legislativa, os custos com a aplicação da tarifa social de energia elétrica incidem sobre todos os produtores e comercializadores de eletricidade, bem como sobre os demais agentes em função do consumo, de acordo com um princípio da quantidade de energia produzida, comercializada ou consumida. No caso da tarifa social de gás natural, os custos são suportados pelas empresas transportadoras e comercializadoras de gás natural na proporção do volume comercializado de gás no ano anterior.

De acordo com os dados da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), em 2022, o financiamento da tarifa social de eletricidade cifrou-se em cerca de 115 milhões de euros e o financiamento da tarifa social de gás natural em cerca de 2,6 milhões de euros. A ERSE estima que, em 2023, o financiamento da TSE possa ascender a cerca de 132 milhões de euros.

No anexo IV apresenta-se a evolução regulamentar da tarifa social.

Programa de apoio à aquisição de gás de petróleo liquefeito

O Despacho n.º 3696-D/2022, de 29 de março, alterado pelo Despacho n.º 5651-B/2022, de 10 de maio, aprovou o regulamento do apoio extraordinário e excecional aos consumidores domésticos beneficiários de tarifa social de energia elétrica ou de outras prestações sociais mínimas na aquisição de gás de petróleo liquefeito (GPL) engarrafado. O Despacho n.º 12230/2022, de 19 de outubro, deu início à segunda fase do apoio, vigente em 2022. O artigo 213.º da Lei do Orçamento do Estado 2023, aprovado pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, aumentou a dotação global do apoio para 3 milhões de euros e estendeu o período de vigência até 31 de dezembro de 2023 (ou até ao esgotamento da verba prevista para o efeito).

O apoio consiste no pagamento de 10 euros pela aquisição de GPL engarrafado, com o limite de uma unidade por mês e por beneficiário. Até junho de 2023 foram atribuídos cerca de 63 mil apoios.

O apoio à aquisição de GPL engarrafado deve ser entendido em complemento à TSE, beneficiando os consumidores vulneráveis sem acesso a gás natural canalizado, devendo ter continuidade em 2024.

Redução da tarifa de acesso às redes

As tarifas de acesso às redes, fixadas pela ERSE, são pagas por todos os consumidores pela utilização das infraestruturas de redes. A redução das tarifas de acesso às redes é resultado da

diminuição dos custos de interesse económico geral (CIEG). A partir de 2022, os CIEG assumiram valores negativos, passando a traduzir-se numa receita líquida, a qual resulta do diferencial de custo positivo com a produção em regime especial com remuneração garantida, e do diferencial de custo com os contratos de aquisição de energia (CAE).

De acordo com a ERSE⁶, em cinco anos (de 2019 a 2023), a variação na tarifa de acesso às redes evidenciará uma redução acumulada de 124 % para consumidores em baixa tensão normal (BTN). Os consumidores domésticos de eletricidade observam, em cinco anos, uma redução média de 0,4 % no preço final (vide figura 4).

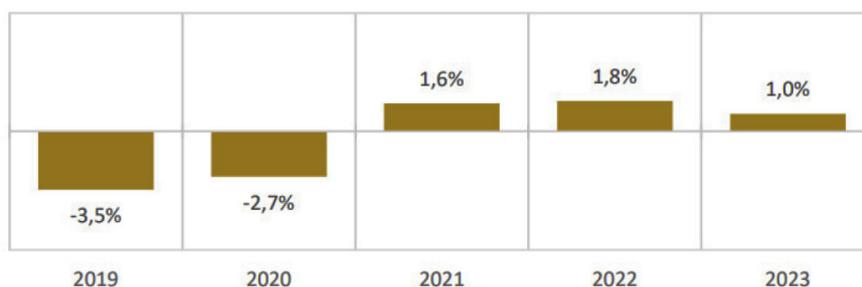


Figura 4 — Variação do preço médio de eletricidade para os consumidores domésticos (fonte: ERSE)

Benefícios fiscais

O Decreto-Lei n.º 60/2019, de 13 de maio, determinou a aplicação da taxa reduzida do IVA à componente fixa das tarifas de acesso às redes nos fornecimentos de eletricidade, correspondentes a uma potência contratada que não ultrapasse 3,45 kVA, e nos fornecimentos de gás natural, correspondentes a consumos em baixa pressão que não ultrapassem os 10 000 m³ anuais. Esta medida abrange cerca de 2 milhões de consumidores.

O Decreto-Lei n.º 74/2020, de 24 de setembro, determinou a aplicação da taxa intermédia do IVA aos fornecimentos de eletricidade até 100 kWh (por um período de 30 dias) e que sejam relativos a potências contratadas dentro da BTN até 6,9 kVA. O limite é majorado em 50 % (150 kWh por um período de 30 dias) para as famílias numerosas, considerando-se como tais os agregados constituídos por cinco ou mais pessoas. Esta medida foi reforçada extraordinariamente em setembro de 2022, passando a aplicar-se a taxa reduzida do IVA. A medida abrange cerca de 5,2 milhões de consumidores e está em análise a sua continuidade após o final de 2023, quando cessa a sua atual vigência.

A Lei do Orçamento do Estado de 2023 determinou a sujeição à taxa reduzida do IVA a aquisição de *pellets* e briquetes produzidos a partir de biomassa.

Acesso ao mercado regulado

A Lei do Orçamento do Estado de 2020, aprovada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, estabeleceu a prorrogação do prazo para a extinção das tarifas transitórias aplicáveis aos fornecimentos de eletricidade em BTN para 31 de dezembro de 2025.

A Portaria n.º 348/2017, de 14 de novembro, na sua redação atual, determina que o direito de opção pelo regime de preços pode ser exercido até 31 de dezembro de 2025. Neste quadro, os consumidores com contrato em mercado livre podem pedir regime equiparado ao das tarifas transitórias aos seus comercializadores, até ao final de 2025.

Ao contrário do que acontecia no mercado de eletricidade, os consumidores de gás natural estavam em 2022 impossibilitados de regressar ao mercado regulado. Face ao contexto internacional e à enorme volatilidade dos preços energéticos, especialmente no caso do gás natural, através do Decreto-Lei n.º 57-B/2022, de 6 de setembro, o Governo procedeu à alteração legislativa que estabelece um regime excecional e temporário que permite aos clientes finais de gás natural com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³ aderir ao regime de tarifa regulada de venda de gás natural, à semelhança do que acontece no mercado da eletricidade, sem quaisquer ónus ou encargos.

Medidas excecionais

Excecionalmente, e no seguimento da declaração do estado de emergência devido à pandemia da doença COVID-19, foram adotadas medidas com vista à proteção do consumidor, garantindo a continuidade do fornecimento de serviços essenciais de energia, como a eletricidade e gás, mesmo em caso de incumprimento.

A Lei n.º 7/2020, de 10 de abril, entretanto revogada, determinou, por um lado, a proibição da suspensão do fornecimento dos serviços essenciais de energia e, por outro, a possibilidade da criação de um plano de pagamentos. No início de 2021, o Governo aprovou um apoio extraordinário ao consumo de eletricidade, motivado pela descida acentuada de temperatura na primeira quinzena de janeiro, e pela imposição de confinamento geral.

Com a publicação do Regulamento da ERSE n.º 180/2021, de 2 de março, quem se encontrasse numa situação de desemprego, de quebra de rendimentos do agregado familiar igual ou superior a 20 % ou de doença COVID-19, passou a beneficiar de um plano de pagamento em prestações, obrigatoriamente disponibilizado pelos comercializadores de eletricidade e de gás natural.

A partir do início do ano de 2022 o governo português implementou diferentes medidas com vista a reduzir o impacto da subida de preços na vida dos cidadãos.

A 15 de maio de 2022 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 33/2022, de 14 de maio, na sua redação atual, que estabeleceu um mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica no âmbito do Mercado Ibérico de Eletricidade, estabelecido em Espanha através do Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de maio. Após aprovação pela Comissão Europeia, a aplicação do mecanismo ibérico foi estendido até 31 de dezembro de 2023.

A 11 de março de 2022 foi publicada a Portaria n.º 111-A/2022, entretanto alterada, nos termos da qual foi introduzido um mecanismo semanal de revisão dos valores das taxas unitárias de ISP, que reflete na determinação das referidas taxas a variação da receita de IVA, que ocorre em virtude das alterações nos preços dos combustíveis.

Promoção da reabilitação energética, eficiência energética e produção local de energia renovável

Programa Vale Eficiência

O Programa Vale Eficiência (PVE) é um instrumento que se destina a financiar, na totalidade, o investimento de famílias economicamente vulneráveis na melhoria do conforto térmico da sua habitação, quer por via da realização de intervenções na envolvente, quer pela substituição ou aquisição de equipamentos e soluções energeticamente eficientes. O PVE tem como meta entregar 100 000 vales com valor unitário de 1300 euros, valor que é financiado pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), sendo o IVA suportado pelo Fundo Ambiental (FA).

A primeira fase do PVE decorreu entre agosto de 2021 e maio de 2023, tendo sido atribuídos 14 534 vales, dos quais apenas cerca de 9500 efetivaram a candidatura a medida.

A segunda fase do PVE pretende responder às principais dificuldades encontradas na primeira fase da sua execução, destacando-se na sua reformulação:

A atribuição de até três vales por beneficiário, utilizável em uma ou mais tipologias de intervenção;

O alargamento da elegibilidade a arrendatários;

A constituição de uma bolsa de facilitadores para apoio à submissão de candidaturas a beneficiários (facilitadores administrativos) e de candidaturas a medidas (facilitadores técnicos);

A simplificação dos procedimentos de aprovação das candidaturas a beneficiário e de candidaturas a medidas.

A constituição da rede de facilitadores recorre a parcerias com a Associação das Agências de Energia e Ambiente (RNAE) e com a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), promovendo-se, deste modo, uma abordagem de proximidade. A segunda fase do PVE é também acompanhada de uma campanha de comunicação que privilegia o recurso a canais locais.

Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis

O Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis (PAEMS) é um instrumento que se destina a cofinanciar o investimento das famílias na melhoria do conforto térmico da sua habitação, quer por via da realização de intervenções na envolvente, quer pela substituição ou aquisição de equipamentos e soluções energeticamente eficientes. A segunda fase do PAEMS, lançada ao abrigo do PRR em junho de 2021, encerrou em maio de 2023 com cerca de 70 500 candidaturas elegíveis, correspondendo a um incentivo de 122 milhões de euros.

Na sequência do fecho do PAEMS foi realizado um inquérito de satisfação aos candidatos registados que revela que 61 % dos respondentes residem em habitações construídas anteriormente a 1992, 49 % dos respondentes indicam que o que mais valorizou após a intervenção foi o aumento do conforto térmico, enquanto que 48 % referem valorizar mais a redução da fatura energética e 66 % dos respondentes afirmam que não teriam executado as intervenções caso o PAEMS não existisse.

Estes resultados parecem indicar que o PAEMS contribuiu para a redução da pobreza energética em agregados familiares de rendimento médio, que dispõem de alguma capacidade de investimento, mas com um custo de oportunidade que se constitui como uma barreira ao investimento em eficiência energética.

O primeiro aviso do PAEMS 2023 foi reaberto em julho de 2023 com uma dotação de 30 milhões de euros, de um total de 100 milhões de euros, destacando-se na sua reformulação:

- A promoção da diversificação geográfica dos investimentos;
- A promoção da intervenção integrada na reabilitação térmica de edifícios multifamiliares;
- A promoção do armazenamento de energia em sistemas para produção local de eletricidade renovável;
- O alargamento da elegibilidade a arrendatários.

Programa de Apoio a Condomínios Residenciais

O Programa de Apoio a Condomínios Residenciais (PACR) iniciou-se em abril de 2023 e decorre até ao final do ano.

O PACR tem uma dotação de 12 milhões de euros, o remanescente dos 135 milhões de euros de dotação do PAEMS. O PACR consubstancia um aviso piloto que pretende promover a implementação de medidas de isolamento térmico da envolvente de edifícios multifamiliares, tendo como beneficiários os condomínios, e não os proprietários das frações autónomas.

Pretende-se assim dar resposta às dificuldades de implementação destas medidas em edifícios multifamiliares observadas no âmbito do PAEMS.

Programa de Apoio à Concretização de Comunidades de Energia e Autoconsumo Coletivo

O Programa de Apoio à Concretização de Comunidades de Energia e Autoconsumo Coletivo (PAACC&CER) é um instrumento que visa cofinanciar o investimento em autoconsumo coletivo (ACC) e comunidades de energia renovável (CER) em edifícios residenciais, de serviços e da administração pública central, individualmente ou em combinação.

A primeira fase decorreu entre junho de 2022 e fevereiro de 2023, tendo uma dotação total de 30 milhões de euros, 10 milhões de euros dos quais destinados a beneficiários residenciais. A segunda fase será lançada no último trimestre de 2023 e irá promover o ACC&CER em edifícios residenciais que integrem uma candidatura ao PACR, desta forma incentivando intervenções de reabilitação integradas. Ir-se-á igualmente promover a integração de consumidores vulneráveis economicamente.

Em complemento ao PAACC&CER, a ADENE lançou dois instrumentos de apoio à constituição de ACC&CER, ações que pretendem remover barreiras ao envolvimento de cidadãos: guia legislativo e regulamento interno tipo.

Encontra-se igualmente em curso a agilização e simplificação de procedimentos de licenciamento, tendo sido lançada a plataforma digital e linhas de apoio dedicadas.

Benefícios fiscais

A Lei do Orçamento do Estado para 2022, aprovada pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, determinou a aplicação da taxa reduzida do IVA à entrega e instalação de painéis solares térmicos e fotovoltaicos.

A Lei do Orçamento do Estado para 2023 determinou a aplicação da taxa reduzida do IVA ao fornecimento e instalação de aquecedores de ambiente local a biomassa sólida, com potência calorífica nominal não superior a 50 kW e caldeiras a biomassa sólida com uma potência calorífica nominal não superior a 500 kW, incluindo as integradas em sistemas mistos compostos por uma caldeira a combustível sólido, aquecedores complementares, dispositivos de controlo da temperatura e dispositivos solares, aos quais tenha sido atribuída uma etiqueta energética da União Europeia de uma das duas classes de eficiência energética mais elevadas e que cumpram os valores de referência indicativos previstos nos respetivos requisitos específicos de conceção ecológica.

A Lei do Orçamento do Estado para 2023 determinou, igualmente, que para unidades de produção para autoconsumo (UPAC) de potência instalada até 1 MW, e até ao limite de 1000 euros, os rendimentos auferidos pela venda de excedentes estão isentos de tributação em sede de imposto sobre os rendimentos das pessoas singulares (IRS).

Promoção da literacia energética

As agências de energia desempenham um papel fundamental no âmbito da promoção da literacia energética, aconselhando-se o acompanhamento das suas iniciativas. Identificam-se, de seguida, de forma não exaustiva, diversos instrumentos destinados à promoção da literacia energética dos consumidores:

CINERGIA (Centro de Informação para a Energia)⁷, que visa dar a conhecer a todos os cidadãos consumidores e produtores de energia uma visão integrada do setor energético;

Observatório da Energia⁸, que visa a promoção de uma maior transparência, concorrência e disseminação do conhecimento na área da energia, contribuindo para a literacia energética, o uso eficiente dos recursos energéticos e a redução do tempo de mudança de comercializador, através de um acesso fácil a informação isenta e independente;

Poupa Energia⁹, uma plataforma de comparação de tarifários de eletricidade e gás natural, com a qual se pretende dotar o consumidor de uma ferramenta que permita uma escolha/mudança informada de comercializador, assim como promover a eficiência no consumo de energia, e que, desde o seu lançamento, em novembro de 2017, registou cerca de 941 mil simulações, possibilitando mais de 9,3 mil mudanças de comercializador e traduzindo-se em poupanças de mais de 2 milhões de euros/ano aos consumidores;

Projeto «Consumidor Informado Consumidor Poupado»¹⁰, que está vocacionado para famílias e cidadãos com menos acesso à informação digital, focando-se em populações residentes no interior do País, que tem como objetivo formar cidadãos mais conscientes para o consumo de energia e promover a eficiência e redução do consumo energético nas habitações;

O projeto «LIGAR»¹¹, que visou desenvolver estratégias inclusivas de combate à pobreza energética e de aumento do consumo eficiente de energia junto da população em condições socioeconómicas desfavorecidas e de infoexclusão, através da dinamização de ações de terreno em diversas freguesias, com o objetivo de contribuir para a mudança de comportamentos em relação ao uso da energia.

Espaços de apoio ao cidadão

Os espaços de apoio ao cidadão são estruturas usualmente de iniciativa local, às quais corresponde um local físico e/ou virtual, ancoradas em espaços autárquicos ou outras estruturas e entidades locais de proximidade, que oferecem uma gama de serviços aos residentes e que incluem, total ou parcialmente:

Informação e capacitação, desde a interpretação de faturas energéticas ao uso sustentável de energia, passando pelos direitos do consumidor;

Aconselhamento, incluindo para a contratação de energia, aquisição de equipamentos, seleção de soluções de eficiência energética e energias renováveis e seleção de propostas comerciais;

Avaliação energética das habitações e hierarquização de prioridades de investimento com vista ao aumento do conforto térmico e redução da fatura energética;

Identificação e acesso a incentivos públicos e instrumentos de financiamento, públicos e privados, nacionais e locais.

Neste quadro, identificam-se as seguintes iniciativas:

Porto Energy Hub¹², projeto financiado pelo programa europeu Horizonte 2020. Combina portal digital e espaço físico nas instalações do município do Porto, fornecendo serviços de informação, aconselhamento, identificação de oportunidades de financiamento e apoio à submissão de candidaturas, apoio à implementação de medidas de eficiência energética;

Powerpoor¹³, projeto financiado pelo programa europeu Horizonte 2020. Cria em Portugal duas estruturas locais físicas, designadas de Gabinetes de Apoio ao Consumo de Energia, uma em Ermesinde, alojada no centro social da cidade, e outra em Mértola, alojada na Associação de Moradores do Centro Histórico;

Projeto STEP (Soluções para Combater a Pobreza Energética)¹⁴, financiado pelo programa europeu Horizonte 2020, cujo objetivo é atenuar a pobreza energética através do incentivo às mudanças comportamentais e da adoção de soluções de eficiência energética de baixo custo, recorrendo a um aconselhamento personalizado junto dos consumidores em pobreza energética, que conduziu à criação do Gabinete de Aconselhamento de Energia pela DECO. Este gabinete visa prestar um aconselhamento personalizado aos consumidores, com o objetivo de apoiar os consumidores em situação de pobreza energética a gerir o seu consumo de energia e a melhorar o seu padrão de vida, ajudando-os a encontrar as soluções mais adequadas, nomeadamente no que respeita a mecanismos de apoio existentes e ao consumo eficiente de energia;

Ponto de Transição¹⁵, projeto piloto apoiado pela Fundação Calouste Gulbenkian que está a ser implementado no distrito de Setúbal em parceria com a ENA — Agência de Energia e Ambiente da Arrábida, CENSE e RNAE, e com a colaboração da Câmara Municipal de Setúbal, da Câmara Municipal de Palmela, da Câmara Municipal de Sesimbra e das juntas de freguesia dos respetivos concelhos. Consiste num espaço físico móvel.

Promoção de conhecimento sobre a problemática da pobreza energética

O Índice de Vulnerabilidade à Pobreza Energética, desenvolvido pelo CENSE, desde 2017 com atualizações anuais, permite avaliar e mapear a vulnerabilidade da população portuguesa à pobreza energética, no inverno e no verão, ao nível da freguesia. Este índice combina a análise do desempenho energético dos edifícios residenciais, o consumo de energia nas habitações e as características socioeconómicas dos habitantes, para identificar focos de vulnerabilidade onde a intervenção é prioritária.

A viabilidade de utilização deste indicador na aferição da situação de pobreza energética em Portugal deve ser considerada no quadro da implementação da ELPPE.

2 — Setor residencial em Portugal

2.1 — Parque de edifícios residencial

Em Portugal, existem atualmente cerca de 3,6 milhões de edifícios de habitação familiar clássica e um total de cerca de 6 milhões de alojamentos, dos quais, de acordo com o CENSOS 2021, cerca de 4 milhões de alojamentos são residência habitual, correspondente a cerca de 70 % do total de alojamentos familiares.

Relativamente ao nível do desempenho energético nos alojamentos, os primeiros requisitos para avaliar o comportamento térmico de edifícios de habitação e para prevenir o seu

sobreaquecimento e situações de patologia na construção foram introduzidos em Portugal em 1990. No ano de 2006, foi implementado o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE)¹⁶, sistema este que permite avaliar o desempenho energético de um imóvel numa escala predefinida de oito classes, em que A+ é muito eficiente e F é muito pouco eficiente. O certificado energético é um instrumento de informação relevante sobre as necessidades de energia desse edifício para arrefecimento, aquecimento ambiente e aquecimento de água, assim como sobre as medidas de melhoria que podem ser implementadas para melhorar a classe energética existente.

De acordo com a informação existente, baseada em cerca de 1,7 milhões de certificados energéticos emitidos entre 2014 e 2022, apenas 17 % dos alojamentos se qualifica como muito eficiente, isto é, com uma classe de eficiência A e A+, e cerca de 66,3 % dos alojamentos certificados apresentam uma classe de eficiência C ou menos, conforme ilustra a figura 5.



Figura 5 — Desempenho energético para o setor residencial com base nas classes dos certificados energéticos emitidos até 2022 (fonte: ADENE, SCE)

De um modo geral, e dada a caracterização por via dos certificados energéticos, o parque nacional de edifícios existentes não apresenta capacidade de proporcionar condições de desempenho energético adequadas, nomeadamente aquelas associadas ao conforto térmico, ventilação e à boa qualidade do ar interior, podendo originar problemas de saúde nos seus ocupantes associadas a estas patologias. Uma análise efetuada no âmbito da ELPRE permite reforçar esta realidade, concluindo que, à exceção dos edifícios multifamiliares construídos após o ano de 2016, os edifícios apresentam uma categoria IV de conforto, o que significa que o parque de edifícios existentes proporciona algum desconforto térmico em mais de 95 % das horas do ano.

No que se refere ao estado de conservação e desempenho energético do parque nacional de edifícios residenciais, de acordo com os dados, ilustrados na figura 6 e figura 7, é possível verificar a existência de uma relação entre o estado de conservação e o desempenho energético, tendo em conta a época construtiva. Uma vez que uma parte significativa do parque de edifícios se encontra envelhecido e com necessidade de renovação, é importante não só criar as condições para aumentar o ritmo da renovação dos edifícios, mas também garantir que, durante a renovação, são igualmente realizados melhoramentos ao nível da sua eficiência energética.

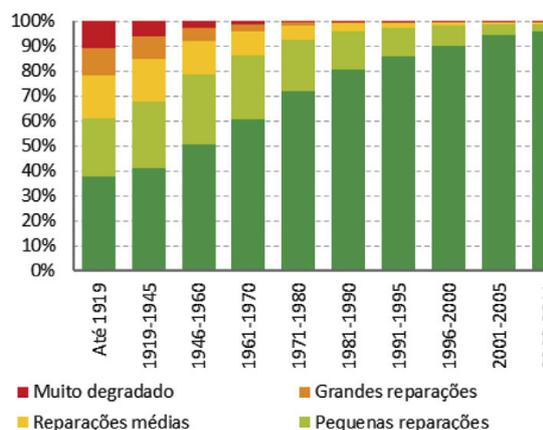


Figura 6 — Estado de conservação por época construtiva (fonte: INE, I. P., 2011)

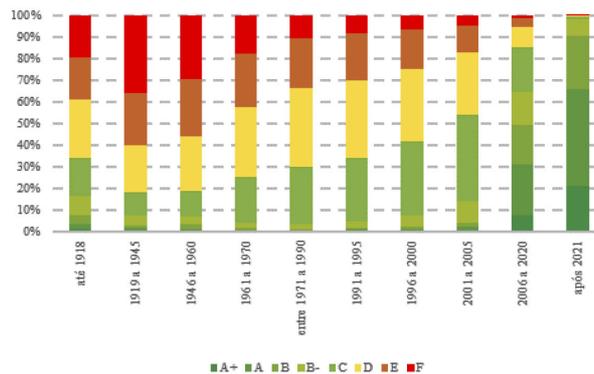


Figura 7 — Desempenho energético por época construtiva (fonte: ADENE)

2.2 — Consumo de energia

De acordo com as estatísticas mais recentes¹⁷, o setor residencial representa atualmente cerca de 18,6 % do consumo total de energia final em Portugal, verificando-se uma taxa de crescimento média anual de 0,7 % na última década. Em termos de consumo final, a eletricidade representa atualmente 40 % do total da energia final consumida no setor residencial, seguido das renováveis, com 37 % (que, na sua grande maioria, diz respeito à utilização de biomassa), dos produtos de petróleo, com 13 % (que corresponde a um consumo principalmente de gás de petróleo liquefeito (GPL), e o gás natural, com 10 % (figura 8). Na última década, verificou-se um decréscimo do consumo de produtos de petróleo, substituído por eletricidade e gás natural, conforme é possível observar na figura 9 e na figura 10.

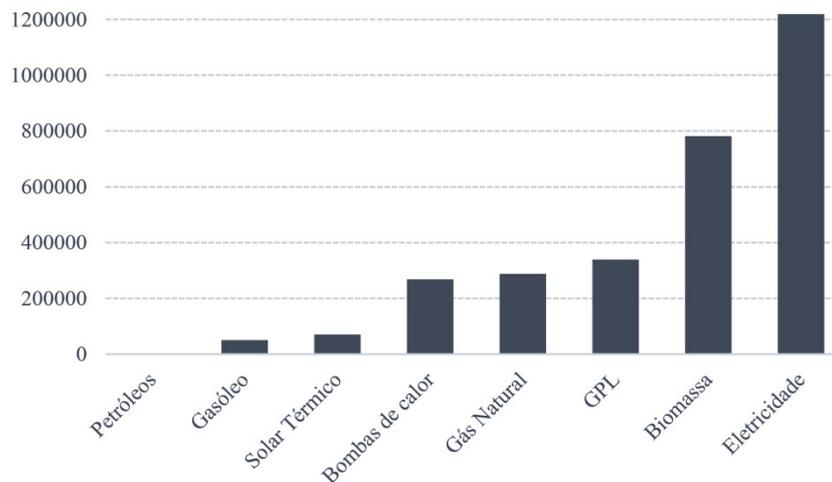


Figura 8 — Consumo de energia final no setor doméstico por tipo de fonte em 2021 (tep) (fonte: DGEG)

Importa referir a importância da biomassa no consumo de energia nas habitações. Para além de ser um recurso renovável, é uma fonte energética de baixo custo, assente num princípio de economia circular pela utilização dos resíduos e produtos florestais advenientes das atividades de limpeza/manutenção da floresta, preservando-se a floresta e mitigando o risco de incêndio. A biomassa é especialmente importante em territórios onde a sua disponibilidade é elevada e na promoção do desenvolvimento rural. Por um lado, evitam-se os constrangimentos de transporte e armazenamento. Por outro, a aposta nos recursos endógenos permite criar oportunidades económicas, levando a uma maior coesão social e à valorização e proteção ambiental.

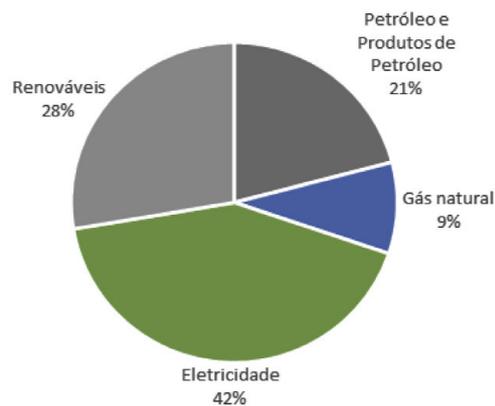


Figura 9 — Consumo de energia final por forma no setor residencial em Portugal em 2011 (fonte: DGEG)

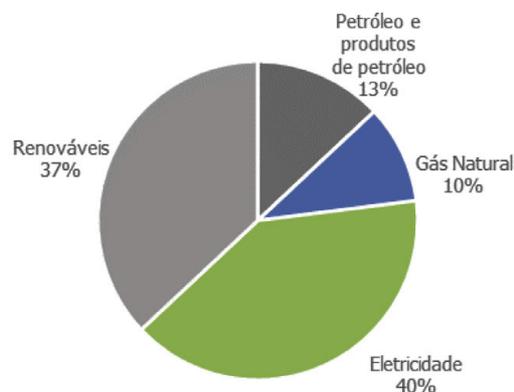


Figura 10 — Consumo de energia final por forma no setor residencial em Portugal em 2021 (fonte: DGEG)

O consumo de energia por alojamento, tendo por base o número de alojamentos de residência principal, cifra-se em cerca de 0,7 tep/alojamento (2464 kWh/alojamento) e, no caso particular do consumo de eletricidade, representa cerca de 966 kWh/alojamento. Pese embora na última década se tenha verificado um aumento de 2 % no número de alojamentos familiares de residência principal, o consumo total por alojamento decresceu cerca de 3,6 %, o que pode refletir a combinação de um conjunto de fatores, incluído o efeito das políticas de eficiência energética.

No que diz respeito ao consumo de energia por tipo de utilização (figura 11), de acordo com os resultados preliminares do último Inquérito ao Consumo de Energia no Setor Doméstico (ICESD, 2020)¹⁸ verifica-se que foi na cozinha que se verificou a maior parte do consumo global (34,8 %), seguido do aquecimento de águas com 22 %, dos equipamentos elétricos (21,4 %) e do consumo de energia para o aquecimento do ambiente, com 19,1 % do consumo total de energia.

Importa realçar que os anos de 2020 e 2021 foram anos atípicos, marcados pela pandemia da doença COVID-19, não só pelo tremendo impacto na saúde e na economia, como também pela forma como impactou o dia-a-dia da população. Os longos períodos de confinamento nas habitações, e a opção pelo teletrabalho, conduziram a uma alteração dos padrões de consumo de energia nos alojamentos. Ainda assim, de acordo com os dados constantes do 4.º relatório de progresso da ELPRE, o consumo de eletricidade em 2020 e 2021 manteve-se praticamente inalterado face a 2019, enquanto o consumo de gás registou um aumento de 3,6 % em 2020 e de 0,9 % em 2021 face a 2019.

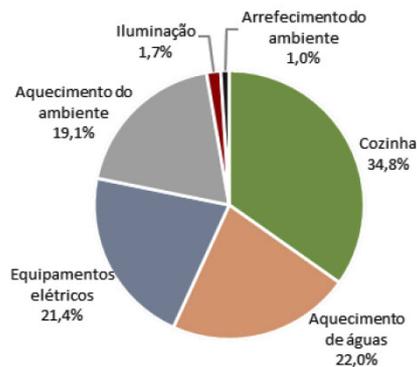


Figura 11 — Distribuição do consumo de energia no alojamento por tipo de uso (fonte: ICESD 2020)

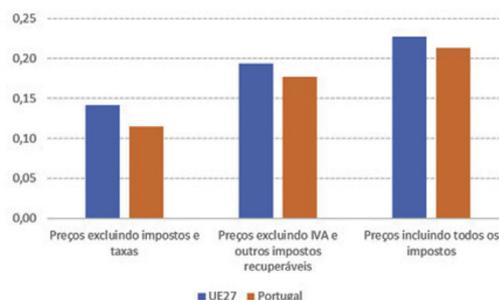
2.3 — Mercado de energia

Em Portugal continental, desde setembro de 2006 que a totalidade dos consumidores de energia elétrica passaram a poder efetivamente escolher o seu fornecedor de eletricidade. De um total de cerca de 6,4 milhões de consumidores existentes no mercado de eletricidade em Portugal em abril de 2023, o Mercado Livre (ML) representa cerca de 5,47 milhões de consumidores, correspondente a cerca de 85 % do total de consumidores no mercado, sendo que os restantes pertencem ao Mercado Regulado (MR), que são abastecidos pelo Comercializador de Último Recurso. Os consumidores domésticos correspondem à grande fatia de consumidores que ainda permanece no MR, sendo que a maioria dos restantes consumidores já migraram para o ML.

No caso do gás natural, desde o início de 2010 que todos os consumidores têm o direito a escolher livremente o seu fornecedor. No global do mercado retalhista, com cerca de 1,5 milhões de consumidores, o ML contava com cerca de 1,1 milhões de consumidores em abril de 2023, representando cerca de 72 % do total de consumidores no mercado de gás natural em Portugal.

Desde que todos os consumidores (domésticos e não-domésticos) passaram a ter o direito de escolha do seu fornecedor, tem-se assistido a um progressivo aumento do número de comercializadores ativos nos diferentes segmentos de mercado e do número de ofertas em mercado retalhista, sendo expectável que os benefícios resultantes de uma maior concorrência, traduzida em maior escolha, melhores preços e mais competição entre agentes, sejam também crescentemente aproveitados pelos consumidores.

No que diz respeito ao preço da eletricidade no setor doméstico em Portugal (figura 12 e figura 13), no primeiro semestre de 2021 o preço médio final (incluindo todos os impostos) situou-se em 0,209 euros/kWh (Banda DC) verificando-se uma redução de 1,5 % face ao semestre homólogo de 2020. Comparando com o preço médio na UE 27, verifica-se que o preço médio final em Portugal é 4,7 % inferior (figura 14). Relativamente ao preço do gás natural no setor doméstico em Portugal (figura 15), no primeiro semestre de 2021, o preço médio final situou-se em 21,171 euros/GJ (Banda D2) verificando-se uma redução de 1,5 % face ao semestre homólogo de 2020. Comparando com o preço médio na EU 27, verifica-se que o preço médio final em Portugal é cerca de 19,2 % superior (figura 15).

Figura 12 — Preços de eletricidade no setor doméstico em Portugal e na EU 27 em 2021 (euros/kWh — Banda DC¹⁹) (fonte: DGEG)

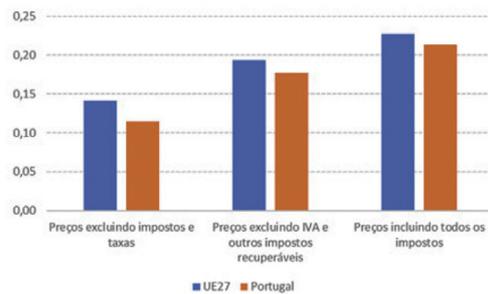


Figura 13 — Preços do gás natural no setor doméstico em Portugal e na EU 27 em 2021 (euros/GJ — Banda D2²⁰) (Fonte: DGEG)

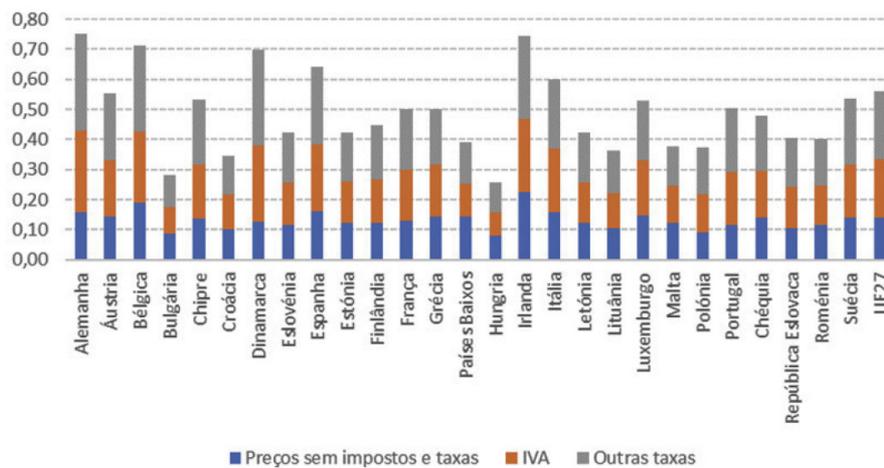


Figura 14 — Preços da eletricidade no setor doméstico na EU 27 em 2021 (euros/kWh — Banda DC) (fonte: DGEG)

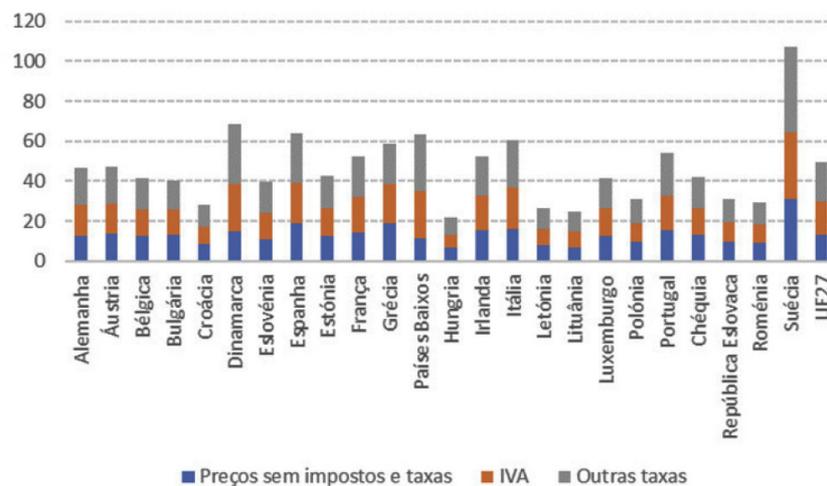


Figura 15 — Preço do gás natural no setor doméstico na EU 27 em 2021 (euros/GJ — Banda D2) (fonte: DGEG)

2.4 — Condições de vida

Em Portugal, as duas principais fontes de informação estatística sobre os agregados familiares com relevância para a presente ELPPE, são o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), correspondente à versão nacional do «European Union Statistics on Income and Living

Conditions» (EU-SILC), e o Inquérito às Despesas das Famílias (IDEF), ambos da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.)

De acordo com os dados mais recentes do ICOR, verifica-se que, em Portugal, 16,4 % da população encontrava-se em risco de pobreza em 2021 (-2,0 % p.p. face a 2020), após transferências sociais, verificando-se uma tendência de redução deste indicador (figura 16). A taxa de risco de pobreza em 2021 correspondeu à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos por adulto equivalente inferiores a 6608 €/ano, ou seja, a 550 €/mês. Este limiar, ou linha de pobreza relativa, corresponde a 60 % da mediana (10 800 €/ano ou 900 €/mês) da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes (figura 17).

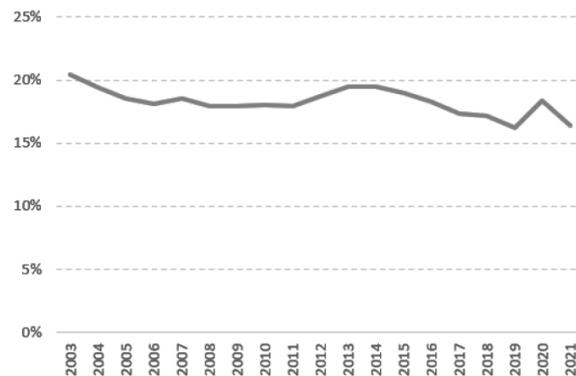


Figura 16 — Evolução da taxa de risco de pobreza após transferências sociais em Portugal (fonte: INE, I. P.)

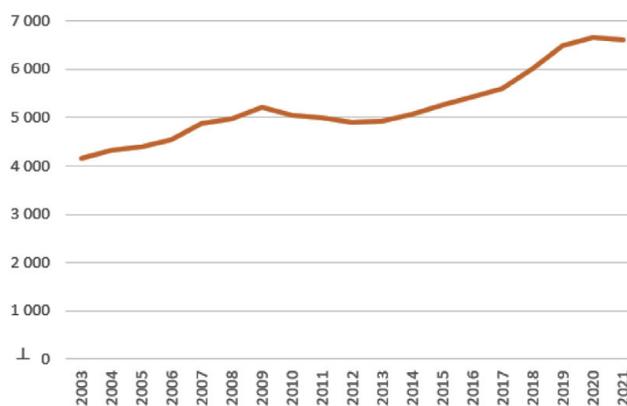


Figura 17 — Evolução do limiar de risco de pobreza em Portugal (fonte: INE, I. P.)

No que diz respeito ao indicador geral de privação material e social, que é o indicador que a partir de 2021 substituiu o indicador de privação material, e que corresponde às situações em que não existe acesso a, pelo menos, cinco dos treze itens devido a dificuldades económicas, registou-se, em 2022, uma taxa de 11,9 % (-1,6 p.p. face a 2021).

Um dos 13 itens considerados no indicador de privação material e social é a capacidade para manter a casa adequadamente aquecida, verificando-se, em 2021, que 16,4 % (-1 p.p. face a 2020) da população vive em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida, conforme ilustra a figura 18. Esta realidade tem vindo a melhorar nos últimos anos, passando de valores próximos dos 30 % até 2014, para valores abaixo dos 20 %, desde 2018. No entanto, quando comparado com a realidade europeia, Portugal é o quinto país da UE com o maior número de agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida, consideravelmente acima dos 7,0 % verificado para o conjunto da UE-27. Importa referir que o indicador «capacidade para manter a casa adequadamente aquecida» resulta da perceção do entrevistado (pergunta da tipologia sim/não), e não de uma análise com critérios objetivos.

Se for analisado este indicador tendo em conta os rendimentos dos agregados (dados de 2021) e a população que tem rendimentos anuais inferiores ao limiar abaixo do qual se considera que se vive em risco de pobreza (ou seja, 60 % da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes), verifica-se que cerca de 28 % dos agregados familiares que vivem sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida vivem em risco de pobreza, demonstrando que o nível de rendimentos afeta substancialmente a capacidade para dispor de níveis adequados de serviços energéticos essenciais, nomeadamente para o aquecimento do alojamento, conforme ilustra a figura 19.

De acordo com o Eurostat, em 2020, a taxa de privação severa das condições de habitação em Portugal era de 3,9 % (sendo 4,3 % a média da UE), enquanto 6,8 % dos portugueses consideravam a sua casa demasiado escura (sendo a média da UE cerca de 6,5 %).

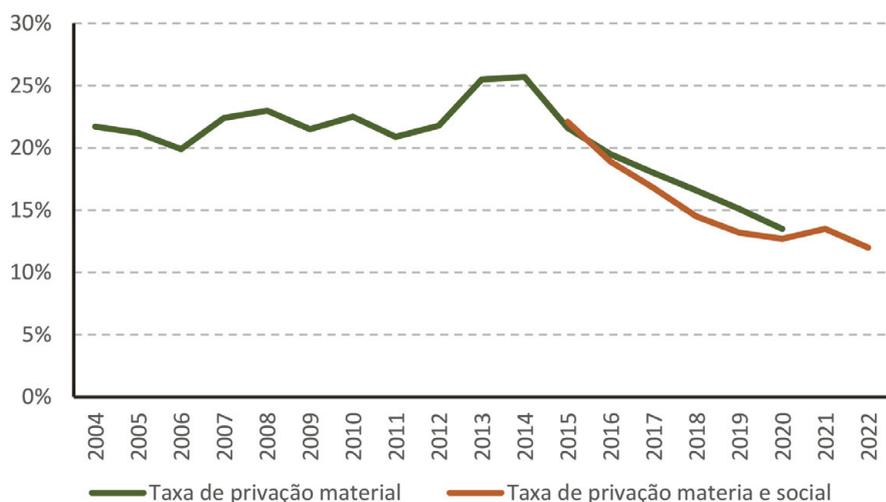


Figura 18 — Evolução do indicador geral de privação material em Portugal (fonte: INE, I. P.)

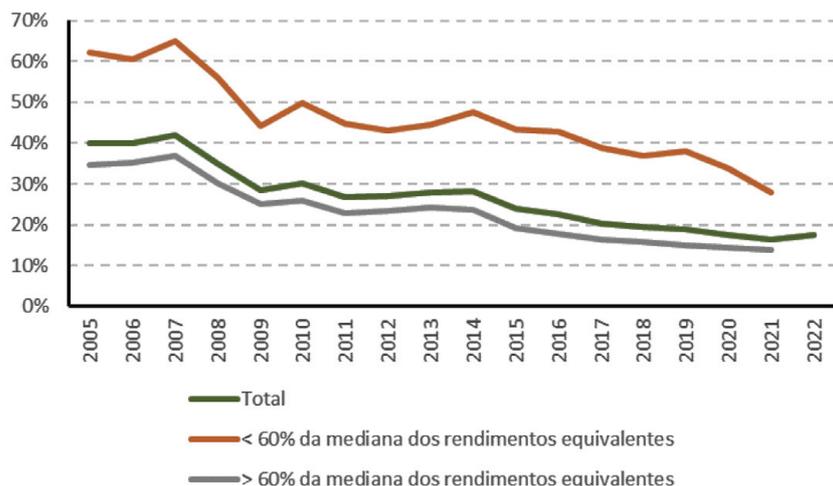


Figura 19 — População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida em Portugal (fonte: INE, I. P., Eurostat)

Em termos da composição do agregado familiar, verifica-se que 24,4 % da população em agregados constituídos por apenas um adulto não tem capacidade para manter a casa suficientemente aquecida, valor bastante superior ao valor total nacional (figura 20). Por outro lado, são os agregados constituídos por dois adultos e uma ou duas crianças dependentes aqueles onde a incapacidade para manter a casa suficientemente aquecida é mais baixa, 6,2 % (com duas crianças dependentes) e 8,5 % (com uma criança dependente).

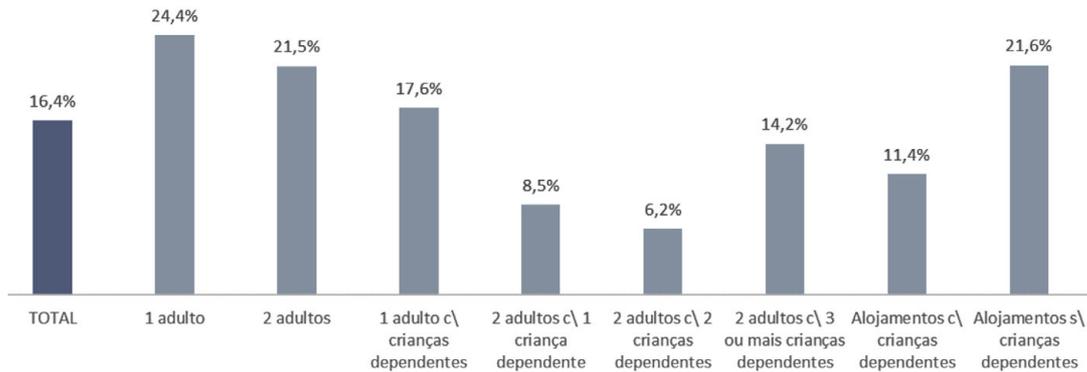


Figura 20 — Incapacidade para manter a casa adequadamente aquecida em Portugal por tipo de agregado em 2021 (fonte: Eurostat)

A ausência de serviços energéticos adequados, nomeadamente para o aquecimento, causa diversos constrangimentos na saúde e bem-estar dos ocupantes das habitações. Em situações climatéricas extremas, a falta de condições de habitabilidade, especialmente no que diz respeito ao conforto térmico, pode conduzir a situações de debilidade de saúde, tais como, doenças mentais, do foro respiratório, cardiovascular, dermatológicas, entre outros, podendo levar à mortalidade, especialmente nos meses de inverno. De acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I. P.²¹, estimam-se «3.331 (IC95 % 3.115 a 3.552) óbitos atribuíveis à gripe e 397 óbitos (IC95 % 315 a 489) atribuíveis às temperaturas extremas» relativamente à época 2018/2019.

Quanto à capacidade para manter a casa adequadamente arrefecida no verão, verifica-se pelos únicos dados disponíveis, que se reportam ao ano de 2012, que 35,7 % da população vive em alojamentos que não estão confortavelmente frescos durante o verão.

No que respeita à ocorrência de patologias nos elementos construtivos passíveis de contribuir para agravar as condições de habitabilidade nos alojamentos, em Portugal cerca de 25 % da população vive em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos (a média da UE é cerca de 15 %), 36 % no caso da população que vive abaixo do limiar de risco de pobreza (figura 21). As ocorrências destas patologias nos alojamentos causam, entre outros, problemas de saúde aos seus ocupantes, não permitindo uma qualidade do ar interior satisfatória e níveis de conforto interior adequados, o que contribui para acentuar as situações de pobreza energética.

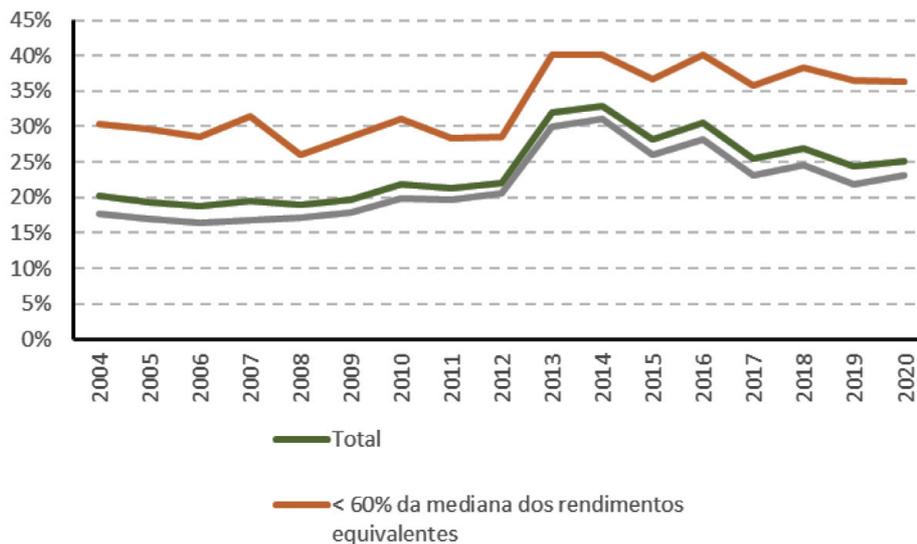


Figura 21 — População que vive em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos (fonte: Eurostat)

O IDEF, cujos últimos dados disponíveis reportam ao período 2015-2016, dispõe de informação sobre a estrutura das despesas (incluindo energia) e sobre as condições de conforto dos agregados familiares. No que respeita à existência de sistemas de regulação de temperatura no interior do alojamento, estimava-se que estivessem presentes em quase 4 milhões de agregados familiares portugueses (tabela 1).

TABELA 1

Número de agregados familiares com sistemas de regulação de temperatura no interior do alojamento em 2015-2016 (fonte: INE, I. P.)

Aparelho de ar condicionado	Sistema de aquecimento central	Outro aparelho de aquecimento de ar
643 488	663 934	2 616 874

A despesa total anual média por agregado em eletricidade, gás e outros combustíveis (tabela 2) situa-se nos 1278 €/ano, correspondente a 106,5 €/mês, a qual representa 6,3 % da despesa total anual média por agregado e 5,4 % face ao rendimento total anual médio por agregado (23 635 €).

TABELA 2

Despesa total anual média por agregado na componente «Eletricidade, gás e outros combustíveis» em 2015/2016 (fonte: INE, I. P.)

Despesa total	Eletricidade	Gás	Combustíveis líquidos	Combustíveis sólidos ²²
1 278 €/ano 106,5 €/mês	745 €/ano 62,1 €/mês	378 €/ano 31,5 €/mês	37 €/ano 3,1 €/mês	119 €/ano 9,9 €/mês

Se for analisada a mesma despesa em função do escalão de rendimento total do agregado (tabela 3), verifica-se que nos agregados com rendimento médio mais baixo (6608 €/ano ou 550 €/mês), equivalente aos agregados em situação de pobreza, a despesa com energia representa cerca de 14 % do total de rendimentos, substancialmente acima dos restantes escalões de rendimento. No caso dos agregados com rendimento médio anual de 10 365 €/ano (864 €/mês), a despesa com energia representa cerca de 10 % do total de rendimentos. Resulta que, em 2015/2016, o número de agregados com uma despesa com energia que representava mais de 10 % do total de rendimentos era cerca de 1,2 milhões, o que se traduz em cerca de 3 milhões de pessoas nesta situação (considerando a dimensão média dos agregados domésticos privados de 2,5²³), dos quais cerca de 660 mil estão em situação de pobreza (6608 €/ano ou 550 €/mês).

Pese embora se verifique que as despesas com energia representam uma fatia considerável dos rendimentos dos agregados familiares, as estatísticas relativas à população com dívidas aos serviços de utilidade pública mostram que apenas 5,3 % da população apresenta dívidas, onde se inclui a energia, sendo a média da UE de 6 %.

Não obstante, se se considerar apenas a população cujos rendimentos são inferiores a 60 % da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes (10 800 €/ano), verifica-se que 13,6 % da população apresenta dívidas aos serviços de utilidade pública, consideravelmente acima do valor médio em Portugal e acima do valor médio da UE. No caso particular do fornecimento de energia (eletricidade e gás natural), o incumprimento de pagamento da fatura de energia no prazo estipulado é uma das situações que pode originar a interrupção do fornecimento de energia por facto imputável ao consumidor, após um período de pré-aviso. Em 2019, segundo dados da ERSE, conforme ilustram a figura 23 e a figura 24, nas quais são apresentados os dados relativos às interrupções em cada trimestre, verificou-se um total de 524 143 interrupções por facto imputável ao consumidor, das quais 467 475 na eletricidade e 56 668 no gás natural. No entanto,

estes dados não permitem aferir os motivos pelos quais o pagamento da fatura de energia não foi realizado no prazo estipulado, tendo conduzido a uma interrupção do fornecimento²⁴.

TABELA 3

Despesa total anual média por agregado na componente «Eletricidade, gás e outros combustíveis» por escalão de rendimento em 2015/2016 (fonte: INE, I. P.)

	Escalaão de rendimento						
	Total	< 6 790 €	6 790 € — 13 580 €	13 580 € — 20 370 €	20 370 € — 27 160 €	27 160 € — 40 740 €	> 40 740 €
Rendimento total anual médio por agregado	23 635 €/ano	5 121 €/ano	10 365 €/ano	16 847 €/ano	23 502 €/ano	32 623 €/ano	60 043 €/ano
Total da despesa	1 278 €/ano 106,5 €/mês	726 €/ano 60,5 €/mês	995 €/ano 83 €/mês	1 182 €/ano 98,5 €/mês	1 282 €/ano 107 €	1 519 €/ano 126,5 €/mês	1 959 €/ano 163 €/mês
Despesa face ao rendimento.	5,4 %	14,2 %	9,6 %	7,0 %	5,5 %	4,7 %	3,3 %
Número de agregados	4 104 709	263 033	939 534	944 228	743 549	742 819	471 546

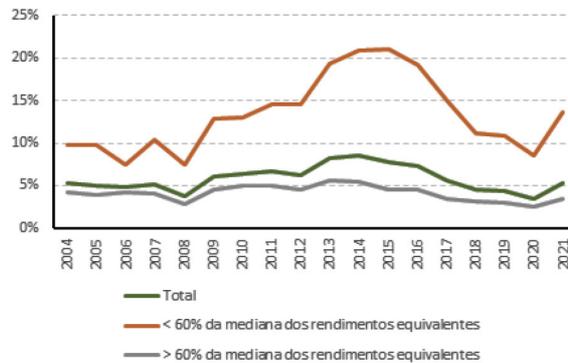


Figura 22 — População com dívidas aos serviços de utilidade pública (fonte: Eurostat)

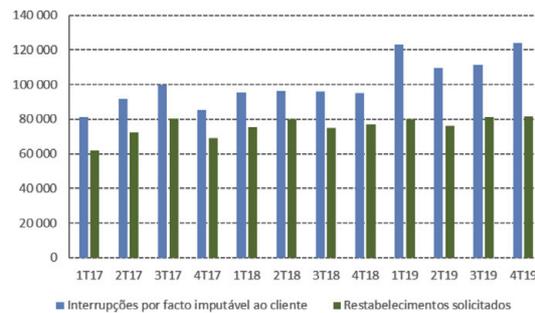


Figura 23 — Número de interrupções do fornecimento de eletricidade (fonte: ERSE)

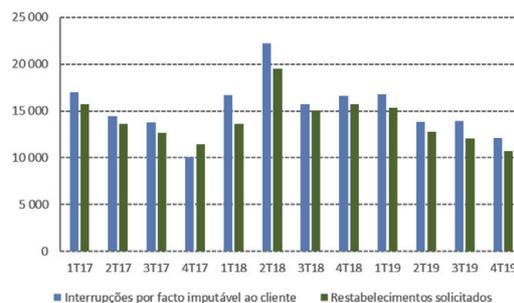


Figura 24 — Número de interrupções do fornecimento de gás natural (fonte: ERSE)

2.5 — Literacia energética

Pela complexidade do tema, ainda existe um nível considerável de iliteracia energética, que se traduz na incapacidade de compreender os temas associados à utilização da energia e os benefícios que advêm de uma utilização mais eficiente. A disseminação de mais e melhor informação permite aumentar o nível de conhecimentos dos consumidores relativamente aos seus direitos e deveres e oferecer toda a informação disponível sobre tarifas energéticas e apoios disponíveis no mercado.

De acordo com um estudo da ERSE²⁵, que teve como objetivo avaliar o grau de literacia dos consumidores relativamente ao mercado de energia, o índice de literacia dos consumidores particulares é de 42,8 pontos (escala de 0 a 100 pontos, em que 0 é «desconhece todos os aspetos estudados sobre literacia energética» e 100 é «conhece todos os aspetos estudados sobre literacia energética»). O estudo, além de caracterizar o perfil socioeconómico dos consumidores, incidu sobre temas como o mercado e as fontes de energia, o conhecimento de ferramentas de poupança, os direitos dos consumidores e medidas de promoção ambiental e revela que o índice de literacia é mais elevado nos consumidores com nível de escolaridade superior ao 10.º ano, com despesas médias mensais mais elevadas e com responsabilidade pela contratação do fornecedor de energia. Os resultados são apresentados nas figuras 25, 26 e 27.

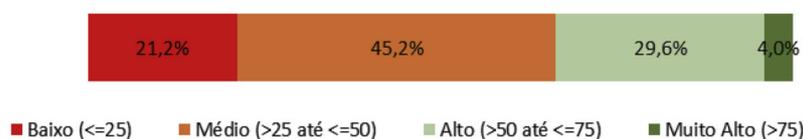


Figura 25 — Nível de literacia global dos consumidores particulares (fonte: ERSE)

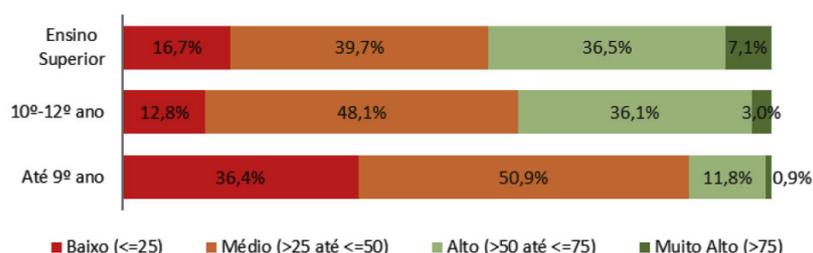


Figura 26 — Nível de literacia global dos consumidores particulares por nível de escolaridade (fonte: ERSE)

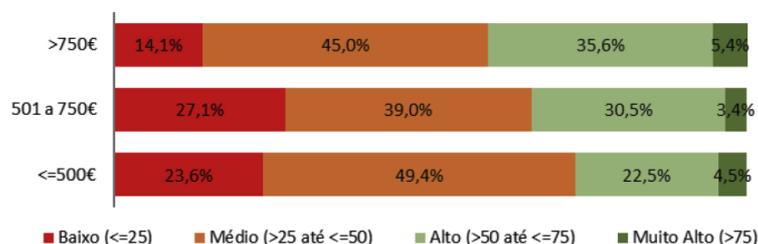


Figura 27 — Nível de literacia global dos consumidores particulares por nível médio das despesas mensais (fonte: ERSE)

3 — Pobreza energética em Portugal

A pobreza energética é uma problemática complexa e multidimensional, que resulta da combinação de um conjunto de fatores, em particular de baixos rendimentos, dificuldade em aceder a serviços energéticos essenciais, eficientes e com qualidade e baixo desempenho energético das habitações, sendo, transversalmente, potenciada por baixos níveis de literacia energética.

A pobreza energética configura-se, assim, como uma problemática com impactos ao nível do bem-estar social, qualidade de vida, saúde e produtividade laboral das famílias, não sendo exclusiva das famílias em situação de carência económica, uma vez que nela se incluem também

as famílias que para evitar custos com energia adotam práticas de restrição de uso, prejudicando o seu conforto e bem-estar, ou famílias que não dispõem de rendimento disponível que lhes permita aceder a serviços de energia mais eficientes, ou implementar medidas para o aumento do conforto térmico das suas habitações. Estas situações são classificadas como pobreza energética «escondida», sendo, como o nome indica, de difícil identificação.

A complexidade inerente à problemática da pobreza energética requer que uma adequada caracterização recorra à identificação de diferentes perfis e níveis de severidade, sendo necessário detalhar o perfil socioeconómico dos agregados familiares em situação de pobreza energética e cruzá-lo com as diferentes dimensões da pobreza energética.

Definir a pobreza energética, bem como os indicadores relevantes para a sua medição é, assim, fundamental para determinar a população que está nessa situação, desenhar instrumentos adequados e direcionados, nomeadamente ao nível do financiamento, e monitorizar os resultados das medidas adotadas e a adotar.

3.1 — Definição e medição da pobreza energética no contexto nacional

A definição de pobreza energética não se encontrava consensualizada na UE, tendo vários Estados-Membros adotado uma definição diferente tendo em conta a sua realidade nacional.

O Observatório Europeu da Pobreza Energética estabelece que os alojamentos pobres energeticamente se caracterizam por níveis inadequados de serviços de energia, nomeadamente no aquecimento e no arrefecimento, devido a uma combinação de elevados gastos com energia, baixos rendimentos e edifícios e equipamentos ineficientes.

Na Diretiva (UE) 2023/1791, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro, relativa à eficiência energética, é estabelecida pela primeira vez uma definição comum de pobreza energética, a qual é adotada na presente estratégia, e que a determina como «a falta de acesso de um agregado familiar a serviços energéticos essenciais, quando tais serviços proporcionam níveis básicos e dignos de vida e de saúde, nomeadamente aquecimento, água quente, arrefecimento e iluminação adequados e a energia necessária para os eletrodomésticos, tendo em conta o contexto nacional em questão, a política social nacional existente e outras políticas nacionais pertinentes, causada por uma combinação de fatores, incluindo, pelo menos, a falta de acessibilidade dos preços, um rendimento disponível insuficiente, elevadas despesas energéticas e a fraca eficiência energética das habitações».

Neste âmbito, será necessário estabelecer quais os serviços energéticos considerados essenciais no contexto nacional, bem como os limiares aplicáveis. Esta análise deverá ser conduzida no âmbito das ações que integram o Plano de Ação para o Combate à Pobreza Energética 2023-2030 (PACPE), a adotar no âmbito da implementação da ELPPE.

Tendo em conta a definição adotada e a Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão de 14 de outubro de 2020 sobre a pobreza energética, que fornece diretrizes sobre os indicadores de pobreza energética, para a medição da pobreza energética em Portugal consideram-se, num primeiro nível, indicadores que reflitam a fração da despesa energética no rendimento disponível, bem como indicadores que reflitam o desempenho energético das habitações e o seu impacto no conforto e saúde dos agregados familiares. Estes indicadores deverão ser complementados com outros que permitam estabelecer relações de causalidade, perfis de pobreza energética e a graduação do nível de severidade.

Numa situação de pobreza energética, os elevados gastos com energia, isto é, a fração desta despesa no rendimento total dos agregados familiares, refletem uma combinação de baixos rendimentos e preços de energia elevados. Salienta-se, no entanto, que um indicador baseado no peso da despesa de energia no rendimento total poderá resultar quer na identificação de falsos positivos, quer na de falsos negativos. A título de exemplo, podem ser considerados em situação de pobreza energética agregados cuja fração se situa acima de um limiar preestabelecido, como resultado de elevados consumos, por via do seu estilo de vida, ainda que auferindo rendimentos médios a altos. Contrariamente, podem não ser considerados os agregados em situação de pobreza energética escondida, por se encontrarem num quadro de privação de serviços energéticos essenciais.

O acesso inadequado a serviços energéticos de aquecimento e arrefecimento reflete-se na incapacidade de se manter um nível de conforto mínimo em termos de temperatura média no interior da habitação, e de forma estável ao longo do ano, tendo em conta condições climatéricas da zona onde a mesma se insere, no inverno e no verão. Neste quadro, as condições de habitabilidade constituem outro elemento crítico na identificação de situações de pobreza energética. Muitas habitações apresentam infiltrações, humidade e bolor, por vezes relacionadas com problemas estruturais, traduzindo-se em baixos níveis de conforto, que por sua vez se traduzem em problemas de saúde para os ocupantes.

3.2 — Definição de consumidor vulnerável em situação de pobreza energética

Em concordância com o disposto na Diretiva (UE) 2019/944, Portugal deve tomar medidas para garantir a proteção dos consumidores vulneráveis e, neste contexto, deve proceder à definição do conceito.

De um modo geral, o conceito de consumidor vulnerável pode considerar, entre outros, os níveis de rendimento, a percentagem do rendimento disponível que é gasta com as despesas de energia, a eficiência energética das habitações, a dependência crítica de equipamentos elétricos por razões de saúde e a idade. No âmbito da TSE, recorre-se ao conceito de «consumidor final economicamente vulnerável», definindo-se como a pessoa singular que se encontra em situação de carência económica, tal como medida pelas condições contratuais de serviços de energia, pelas prestações sociais de que beneficia e/ou do rendimento anual auferido, sujeito a um limiar mínimo.

No contexto da ELPPE, o conceito de consumidor vulnerável deve ser entendido num âmbito mais lato, uma vez que um consumidor vulnerável poderá não se encontrar em situação de pobreza energética. Devem ser considerados, assim, outros tipos de vulnerabilidade, tais como o acesso a informação, a infoexclusão ou a existência de doenças ou deficiência, mas que não implicam necessariamente uma situação de pobreza energética.

Como tal, no contexto da ELPPE, define-se como consumidor vulnerável o «consumidor doméstico de energia que se encontra em carência económica e/ou social e potencialmente em situação de pobreza energética».

3.3 — Universo da população em situação de pobreza energética em Portugal

Em cumprimento do disposto no Regulamento (UE) 2018/1999, Portugal deve avaliar o número de agregados familiares em situação de pobreza energética, tendo em conta os serviços energéticos necessários para garantir um nível de vida básico no contexto nacional. Ao determinar o número de agregados familiares em situação de pobreza energética, devem ser estabelecidos e publicados um conjunto de indicadores que podem incluir os baixos níveis de rendimento, a elevada parte do rendimento disponível que é gasta com energia e a baixa eficiência energética.

Para avaliar a situação de pobreza energética em Portugal, tendo em conta as suas múltiplas dimensões, estabelece-se um conjunto de indicadores que, pela sua abrangência, se entendem adequados à caracterização da realidade no contexto nacional, que estão incluídos na Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão e para os quais existem dados disponíveis que permitem a sua estimação.

Opta-se, adicionalmente, por estabelecer que o universo da população em pobreza energética é estimado por um subconjunto de indicadores, designados de principais, devendo os restantes ser considerados complementares. Por acréscimo, e com vista a estabelecer uma escala preliminar de severidade da condição de pobreza energética, os indicadores principais são aferidos para a população total e para o subconjunto da população que se encontra em situação de pobreza, distinguindo-se entre pobreza energética severa e moderada. Os indicadores principais, agora selecionados para determinar o universo da população em situação de pobreza energética, devem ser entendidos de forma crítica, devendo ser alvo de revisão e aprofundamento. Neste sentido, é designado como objetivo estratégico da ELPPE aumentar a capacidade de identificação de agregados familiares em situação de pobreza energética, para o qual se estabelece uma medida de desenvolvimento de novas estatísticas através da integração de diferentes fontes de dados.

No capítulo 4 os indicadores principais e complementares são relacionados com os eixos estratégicos de intervenção, identificando-se igualmente os indicadores das medidas que integram cada eixo de intervenção.

Tendo em vista a integração de uma perspetiva de género nesta caracterização, será assegurada, sempre que possível, a desagregação por sexo dos indicadores utilizados, em conformidade com a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, aprovada em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho.

Na tabela 4 apresentam-se os indicadores principais e os seus valores de referência determinados com base nos dados estatísticos disponíveis. Na tabela 5 apresentam-se os indicadores complementares. O indicador IP4 não é, por agora, utilizado na aferição do universo de população em pobreza energética, uma vez que não é alvo de medição desde 2012. Não obstante, pela sua importância no contexto climático português, opta-se por mantê-lo no subconjunto de indicadores principais, devendo-se desenvolver ações que permitam a sua atualização.

TABELA 4

Indicadores principais para aferir a pobreza energética em Portugal

Indicador	Valor	Referência ²⁶
(IP1.1) População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida	17,5 % (≈1,8 milhões de pessoas)	2020 (INE, I. P.)
(IP1.2) População em situação de pobreza e a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida	33,8 % (≈609 mil pessoas)	2020 (INE, I. P.)
(IP2) Desempenho energético das habitações	69,6 % (classe de eficiência C ou abaixo)	2020 (ADENE)
(IP3.1) População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos	25,2 % (≈2,6 milhões de pessoas)	2020 (INE, I. P.)
(IP3.2) População em situação de pobreza e a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos.	36,4 % (≈944 mil pessoas)	2020 (INE, I. P.)
(IP4) População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão.	35,7 % (≈3,7 milhões de pessoas)	2012 (INE, I. P.)
(IP5.1) População em agregados familiares cuja despesa com energia representa +10 % do total de rendimentos.	1 202 567 (≈3,0 milhões de pessoas)	2016 (INE, I. P.)
(IP5.2) Agregados familiares em situação de pobreza cuja despesa com energia representa +10 % do total de rendimentos.	263 033 (≈660 mil pessoas)	2016 (INE, I. P.)

TABELA 5

Indicadores complementares para aferir a pobreza energética em Portugal

Indicador	Valor	Referência
(IC1) População em risco de pobreza	16,2 % (≈1,7 milhões de pessoas)	2020 (INE, I. P.)
(IC2.1) População com dívidas aos serviços de utilidade pública	3,5 % (≈443 mil de pessoas)	2020 (Eurostat)



Indicador	Valor	Referência
(IC2.2) População em situação de pobreza e com dívidas aos serviços de utilidade pública.	8,6 % (≈60 mil pessoas)	2020 (Eurostat)
(IC3) Interrupções por facto imputável ao consumidor.	524 143 ²⁷	2019 (ERSE)
(IC4) Percentagem do consumo residencial de energia satisfeito por produção local de energia renovável	6,6 % (1 139,9 ktep)	2021 (DGEG)
(IC5) Literacia energética global dos consumidores particulares	43,8 pontos ²⁸	2020 (ERSE)

Tendo por base os indicadores principais, estima-se que em Portugal estejam em situação de pobreza energética entre 1,8 e 3 milhões de pessoas, das quais entre 609 mil e 660 mil encontram-se em pobreza energética severa.

4 — Estratégia de atuação

A ELPPE tem como principal meta erradicar a pobreza energética em Portugal até 2050, protegendo os consumidores vulneráveis e integrando-os de forma ativa na transição energética e climática, que se pretende justa, democrática e coesa.

A ELPPE estrutura-se em quatro eixos estratégicos de atuação:

Promover a sustentabilidade energética e ambiental da habitação (EE1). A atuação segundo este eixo prossegue dois objetivos:

Aumento da eficiência energética da habitação (OE1.1), através da adoção de soluções construtivas, reabilitação e renovação, substituição e/ou adoção de novos equipamentos mais eficientes, novos materiais, tecnologias e processos, reduzindo significativamente as necessidades de energia e aumentando o conforto;

Descarbonização de consumos (OE1.2), através da adoção de sistemas de produção local de energia renovável para produção de eletricidade e para aquecimento e arrefecimento, privilegiando igualmente a eletrificação de consumos;

Promover o acesso universal a serviços energéticos essenciais (EE2). A atuação segundo este eixo prossegue dois objetivos:

Reduzir o número de agregados familiares com dificuldade em pagar os serviços energéticos essenciais (OE2.1), através da implementação de instrumentos que reduzam a fatura energética, quer atuando sobre os preços de energia, quer sobre o acesso à produção local de eletricidade renovável para autoconsumo e à partilha de energia em comunidades de energia renovável;

Assegurar a proteção de consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética (OE2.2), através do desenvolvimento de mecanismos que previnam interrupções de fornecimento em períodos críticos, bem como de instrumentos que garantam o fornecimento de serviços mínimos;

Promover a ação territorial integrada (EE3). A atuação segundo este eixo prossegue dois objetivos:

Reforçar a ação das estruturas locais no combate à pobreza energética (OE3.1), através da promoção de uma rede integrada de Espaços Cidadão Energia de elevada permeabilidade territorial, que disponibilizem serviços de informação, aconselhamento e apoio à implementação de intervenções e à adoção de práticas sustentável de energia, da promoção da integração do combate à pobreza energética nas políticas públicas locais, e da remoção de barreiras ao desenvolvimento de comunidades de energia renovável municipais;

Reforçar a oferta de habitação pública de elevado desempenho energético (OE3.2), privilegiando a reabilitação de edifícios existentes, através da ação concertada e coordenada entre a oferta do Estado e a oferta municipal, segmentada por diferentes públicos-alvo;

Promover o conhecimento e a atuação informada (EE4). A atuação segundo este eixo prossegue quatro objetivos:

Aumentar a capacidade de identificação de agregados familiares em situação de pobreza energética (OE4.1), através do desenvolvimento de novas estatísticas, do desenvolvimento do conhecimento sobre a problemática da pobreza energética, em particular sobre a relação entre pobreza energética, rendimento, conforto, saúde e inclusão social, para diferentes perfis socioeconómicos, e da diversificação de estruturas de apoio à identificação de agregados em pobreza energética;

Aumentar a literacia energética (OE4.2), atuando sobre diferentes públicos-alvo, desde o público em geral, crianças e jovens e populações em situação de pobreza energética severa e/ou em risco de exclusão;

Estimular a investigação e inovação (OE4.3), promovendo a inovação social e tecnológica, bem como a inovação no financiamento, incluindo novos instrumentos baseados na sociedade civil, bem como nos setores da energia, segurança social e sistema nacional saúde;

Estimular a formação de profissionais (OE4.4) necessários à realização de intervenções de reabilitação, eficiência energética e energia renovável nas habitações, atuando sobre a oferta formativa profissional, quer para especialização, quer para aquisição de novas competências.

Esta estruturação permite uma abordagem integrada à pobreza energética, estando os eixos estratégicos de atuação da ELPPE inter-relacionados, reforçando-se e complementando-se entre si.

O Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT) constitui-se como um elemento central na estratégia de atuação subjacente à ELPPE. O ONPE-PT é uma estrutura, ao serviço das entidades nacionais, regionais e locais, com a missão de observação da situação de pobreza energética e de análise e desenvolvimento de políticas públicas para a sua erradicação em Portugal.

O ONPE-PT promoverá a articulação entre diferentes áreas de política pública que concorrem para os objetivos da ELPPE, em particular nos domínios da energia, habitação, solidariedade e segurança social, saúde, educação, coesão territorial e finanças, através da inclusão na sua estrutura organizacional de uma comissão estratégica que integra as áreas governativas relevantes.

É também incluída na estrutura organizacional do ONPE-PT uma comissão consultiva, representativa de diferentes áreas de conhecimento, realidades territoriais e setoriais, constituída por figuras e entidades de reconhecido mérito e envolvimento na problemática da pobreza energética, incluindo entidade reguladora, universidades, autarquias locais, agências de energia locais, organizações não-governamentais, associações de consumidores e de proprietários, operadores das redes de energia, associações empresariais setoriais e entidades públicas e privadas do setor financeiro. A comissão consultiva deverá organizar-se em grupos de trabalho que permitam dar resposta aos objetivos estratégicos da ELPPE.

A ELPPE, sendo uma estratégia de longo prazo, define linhas orientadoras que deverão ser concretizadas para menores horizontes temporais e adequadas ao aumento de conhecimento implícito na atuação proposta. Neste sentido, serão desenvolvidos Planos de Ação para o Combate à Pobreza Energética (PACPE) decenais que detalham e densificam as medidas, as linhas e instrumentos de ação constantes da ELPPE. No PACPE serão, por instrumento de ação, definidos os objetivos e metas, de execução e impacto, os indicadores e métodos associados, o período de implementação, a responsabilidade pela implementação e entidades envolvidas e, se aplicável, os montante e fontes de financiamento.

4.1 — Políticas e medidas

Na tabela 6 sistematizam-se as medidas da ELPPE, por objetivo estratégico e por eixo de atuação.

Na tabela 7 apresentam-se as medidas e linhas de ação do EE1, identificando-se os indicadores relativos aos objetivos estratégicos e às medidas associadas.

Na tabela 8 apresentam-se os instrumentos de ação já identificados, em curso, em desenvolvimento ou por iniciar, por linha de ação para o EE1.

Na tabela 9 apresentam-se as medidas e linhas de ação do EE2, identificando-se os indicadores relativos aos objetivos estratégicos e às medidas associadas.

Na tabela 10 apresentam-se os instrumentos de ação já identificados, em curso, em desenvolvimento ou por iniciar, por linha de ação para o EE2.

Na tabela 11 apresentam-se as medidas e linhas de ação do EE3, identificando-se os indicadores relativos aos objetivos estratégicos e às medidas associadas.

Na tabela 12 apresentam-se os instrumentos de ação já identificados, em curso, em desenvolvimento ou por iniciar, por linha de ação para o EE3.

Na tabela 13 apresentam-se as medidas e linhas de ação do EE4, identificando-se os indicadores relativos aos objetivos estratégicos e às medidas associadas.

Na tabela 14 apresentam-se os instrumentos de ação já identificados, em curso, em desenvolvimento ou por iniciar, por linha de ação para o EE4.

TABELA 6

Resumo de medidas por objetivo estratégico e eixo de intervenção

Eixo Estratégico	Objetivo Estratégico	Medida
EE1 Promover a Sustentabilidade Energética e Ambiental da Habitação	OE 1.1 Aumentar o desempenho energético da habitação	M1.1.1 Promover a Reabilitação Energética, o Aumento do Conforto Térmico Passivo e a Redução de Problemas de Infiltrações, Humidade e Elementos Apodrecidos
		M1.1.2 Promover a Eficiência Energética e o Aumento do Conforto Térmico Ativo
	OE1.2 Descarbonizar o consumo de energia na habitação	M1.2.1 Promover o autoconsumo de eletricidade renovável
		M1.2.2 Promover o aquecimento e arrefecimento renovável
		M1.2.3 Promover a eletrificação de consumos
	EE2 Promover o acesso universal a serviços energéticos essenciais	OE2.1 Reduzir o número de agregados familiares com dificuldade em pagar os serviços energéticos essenciais
M2.1.2 Promover o autoconsumo e a partilha de eletricidade renovável envolvendo consumidores vulneráveis		
OE2.2 Assegurar a proteção de consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética		M2.2.1 Prevenir interrupções em períodos críticos
		M2.2.2 Assegurar serviços mínimos
EE3 Promover a ação territorial integrada	OE3.1 Reforçar a ação das estruturas locais no apoio ao cidadão	M3.1.1 Promover uma rede integrada de Espaços Cidadão Energia
		M3.1.2 Promover a integração do combate à pobreza energética nas políticas públicas locais
		M3.1.3 Facilitar o desenvolvimento de comunidades de energia renovável municipais
	OE3.2 Reforçar a oferta de habitação pública de elevado desempenho energético	M3.2.1 Promover a Reabilitação Energética e o Aumento do Conforto Térmico
		M3.2.2 Promover a Nova Construção
EE4 Promover o conhecimento e a atuação informada	OE4.1 Aumentar a capacidade de identificação de agregados familiares em situação de pobreza energética	M4.1.1 Desenvolver e reforçar instrumentos de inquérito
		M4.1.2 Desenvolver conhecimento sobre a problemática da pobreza energética
		M4.1.3 Diversificar as estruturas de apoio à identificação de agregados em pobreza energética
	OE4.2 Aumentar a literacia energética	M4.2.1 Promover a literacia energética de crianças e jovens
		M4.2.2 Promover a literacia energética dos consumidores em situação de pobreza energética severa e/ou em risco de exclusão
		M4.2.3 Promover a literacia energética dos consumidores em geral
	OE4.3 Estimular a investigação e inovação	M4.3.1 Promover a inovação social
		M4.3.2 Promover a inovação tecnológica
		M4.3.3 Promover a inovação no financiamento
	OE4.4 Estimular a formação de profissionais	M4.4.1 Promover a oferta formativa profissional para especialização e para aquisição de novas competências



TABELA 7

Linhas de ação por medida e objetivo estratégico: Eixo Estratégico 1

Eixo Estratégico	Objetivo Estratégico	Indicadores de Objetivo Estratégico	Medida	Indicadores de Medida	Linha de Ação				
1	1.1	Aumentar o desempenho energético da habitação	1.1.1	Promover a Reabilitação Energética, o Aumento do Conforto Térmico Passivo e a Redução de Problemas de Infiltrações, Humidade e Elementos Apodrecidos	Área de edifícios renovada	1.1.1.1	Reabilitação da envolvente opaca		
					Percentagem de edifícios renovados	1.1.1.2	Reabilitação da envolvente envidraçada		
					Número de horas de desconforto	1.1.1.3	Substituição de elementos de elementos apodrecidos e redução de humidade		
						1.1.1.4	Ventilação eficiente		
			1.1.2	Promover a Eficiência Energética e o Aumento do Conforto Térmico Ativo	Consumo de energia primária	1.1.2.1	Eletrodomésticos e iluminação eficientes		
					Número de horas de desconforto	1.1.2.2	Aquecimento de água e eficiência hídrica		
					Percentagem de edifícios renovados	1.1.2.3	Aquecimento e arrefecimento ambiente eficiente		
	1.2	Descarbonizar o consumo de energia na habitação	1.2.1	Promover o autoconsumo de eletricidade renovável	Percentagem de consumo de eletricidade satisfeita por produção local renovável	1.2.1.1	Autoconsumo individual		
					Potência instalada em sistemas de produção de eletricidade renovável local	1.2.1.2	Autoconsumo Coletivo e Comunidades de Energia Renovável		
					1.2.2	Promover o aquecimento e arrefecimento renovável	Fração do consumo para aquecimento e arrefecimento satisfeito por produção local renovável	1.2.2.1	Aquecimento de água renovável
							Potência Instalada em sistemas de aquecimento/arrefecimento renovável local	1.2.2.2	Aquecimento e arrefecimento ambiente renovável
			1.2.3	Promover a eletrificação de consumos	Fração de consumo de eletricidade no consumo total de energia		1.2.3.1	Confeção de alimentos	
							1.2.3.2	Aquecimento de águas	
							1.2.3.3	Aquecimento ambiente	



TABELA 8

Instrumentos de ação por linhas de ação: Eixo Estratégico 1

Linha de Ação	Instrumento de Ação	Estado	Tipo	Fonte Financiamento	
1.1.1.1	Reabilitação da envolvente opaca	PAEMS PACR	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		PACR-PVE	Em desenvolvimento	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		Produto bancário PAEMS PVE	Por iniciar	Apoio ao investimento Financiamento reembolsável	Setor bancário
		IVA à taxa reduzida empreitadas em ARU	Em curso	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
1.1.1.2	Reabilitação da envolvente envidraçada	PAEMS PVE	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		IVA à taxa reduzida empreitadas em ARU	Em curso	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
		Produto bancário PAEMS PVE	Por iniciar	Apoio ao investimento Financiamento reembolsável	Setor bancário
		IVA à taxa reduzida janelas eficientes	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
1.1.2.1	Eletrodomésticos e iluminação eficientes	IVA à taxa reduzida equipamentos eficientes	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
	Apoio à aquisição de equipamentos eficientes por agregados familiares em situação de pobreza energética severa	Por iniciar	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	n.d.	
1.1.2.2	Aquecimento de água e eficiência hídrica	PAEMS PVE	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		Produto bancário PAEMS PVE	Por iniciar	Apoio ao investimento Financiamento reembolsável	Setor bancário
		IVA à taxa reduzida equipamentos eficientes	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
1.1.2.3	Aquecimento e arrefecimento ambiente eficiente	PAEMS PVE	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		Produto bancário PAEMS PVE	Por iniciar	Apoio ao investimento Financiamento reembolsável	Setor bancário
		IVA à taxa reduzida equipamentos eficientes	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
1.2.1.1	Autoconsumo individual	PAEMS PVE	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		IVA à taxa reduzida sistemas solares fotovoltaicos	Em curso	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
		Simplificação da venda de excedentes	Em curso	Regulatório	n.a.
		Isenção de tributação de receitas de venda de excedentes	Em curso	Apoio à Produção Incentivo fiscal	OE
1.2.1.2	Autoconsumo Coletivo e Comunidades de Energia Renovável	PAAC&CER	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR
		PAAC&CER II	Em desenvolvimento	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR
		Remoção de barreiras ao envolvimento de cidadãos em CER	Em curso	Capacitação	n.a.
		Simplificação da venda de excedentes	Em curso	Regulatório	n.a.
		Agilização e simplificação de procedimentos	Em curso	Regulatório	n.a.
1.2.2.1	Aquecimento de água renovável	PAEMS PVE	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		IVA à taxa reduzida sistemas solares térmicos e equipamentos de aquecimento a biomassa	Em curso	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
		IVA à taxa reduzida pellets e briquetes	Em curso	Apoio à produção Incentivo fiscal	OE
		IVA à taxa reduzida bombas de calor	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
1.2.2.2	Aquecimento e arrefecimento ambiente renovável	PAEMS PVE	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		IVA à taxa reduzida sistemas solares térmicos e equipamentos de aquecimento a biomassa	Em curso	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
		IVA à taxa reduzida pellets e briquetes	Em curso	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
		IVA à taxa reduzida bombas de calor	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
1.2.3.1	Confeção de alimentos	IVA à taxa reduzida fogões e fornos elétricos	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
1.2.3.2	Aquecimento de águas	PAEMS PVE	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
		IVA à taxa reduzida bombas de calor e termoacumuladores elétricos eficientes	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
1.2.3.3	Aquecimento ambiente	PAEMS PVE	Em curso	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
		IVA à taxa reduzida bombas de calor	Por iniciar	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE

TABELA 9

Linhas de ação por medida e objetivo estratégico: Eixo Estratégico 2

Eixo Estratégico	Objetivo Estratégico	Indicador de Objetivo	Medida	Indicador de Medida	Linha de Ação			
2	2.1 Reduzir o número de agregados familiares com dificuldade em pagar os serviços energéticos essenciais	Agregados familiares cuja despesa com energia representa +10% do total de rendimentos População em risco de pobreza População com dívidas aos serviços de utilidade pública Número de interrupções por facto imputável ao consumidor	2.1.1 Promover a redução da fatura energética	Redução média de fatura de consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética Redução média de fatura de consumidores em situação de pobreza energética	2.1.1.1	Apoio a consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética		
					2.1.1.2	Apoio a consumidores em situação de pobreza energética, incluindo consumidores vulneráveis		
			2.1.2 Promover o autoconsumo e a partilha de eletricidade renovável envolvendo consumidores vulneráveis	2.1.2.1	Autoconsumo individual			
				2.1.2.2	Autoconsumo coletivo e Comunidades de Energia Renovável			
			2.2 Assegurar a proteção de consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética	Número de interrupções por facto imputável ao consumidor vulnerável em situação de pobreza energética evitadas	2.2.1 Prevenir interrupções em períodos críticos	Número de interrupções por facto imputável ao consumidor evitadas	2.2.1.1	Definição de condições de aplicabilidade e mecanismos
							2.2.1.2	Implementação de mecanismos
	2.2.2 Assegurar serviços mínimos	Número de interrupções por facto imputável ao consumidor evitadas			2.2.2.2	Definição de condições de aplicabilidade e mecanismos		
					2.2.2.3	Implementação de mecanismos		

TABELA 10

Instrumentos de ação por linhas de ação: Eixo Estratégico 2

Linha de Ação	Instrumento de Ação	Estado	Tipo	Fonte Financiamento
2.1.1.1 Apoio a consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética	Tarifa Social de Eletricidade	Em curso	Apoio ao consumo	Agentes de mercado elétrico
	Tarifa Social do Gás	Em curso	Apoio ao consumo	Agentes de mercado gás
	Apoio à Aquisição de Gás Liquefeito Engarrafado	Em curso	Apoio ao consumo	OE
2.1.1.2 Apoio a consumidores em situação de pobreza energética, incluindo consumidores vulneráveis	IVA à taxa reduzida	Em curso	Apoio ao investimento Incentivo fiscal	OE
	Acesso a mercado regulado	Em curso	Regulatório	
	Redução da tarifa de acesso às redes	Em curso	Regulatório	
2.1.2.1 Autoconsumo individual	PVE	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR FA
2.1.2.2 Autoconsumo coletivo e Comunidades de Energia	PAAC&CER II	Em desenvolvimento	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR



TABELA 11

Linhas de ação por medida e objetivo estratégico: Eixo Estratégico 3

Eixo Estratégico	Objetivo Estratégico	Indicador de Objetivo	Medida	Indicador de Medida	Linha de Ação	
3	3.1 Reforçar a ação das estruturas locais no apoio ao cidadão	Número de administrações públicas locais e agências de energia envolvidas Número de estruturas do setor social envolvidas	3.1.1 Promover uma rede integrada de Espaços Cidadão Energia	Número de Espaços Cidadão Energia	3.1.1.1	Desenvolvimento de modelo de Espaço Cidadão Energia
					3.1.2.1	Planos Municipais de Ação Climática
			3.1.2 Promover a integração do combate à pobreza energética nas políticas públicas locais	Número de Instrumentos de política pública	3.1.2.1	Planos Municipais de Ação Climática
					3.1.2.2	Cartas Municipais de Habitação
			3.1.3 Facilitar o desenvolvimento de comunidades de energia renovável municipais	Número de comunidades de energia renovável	3.1.3.1	Remoção de barreiras ao envolvimento de municípios em Comunidades de Energia Renovável
					3.1.3.2	Capacitação de municípios
	3.2 Reforçar a oferta de habitação pública de elevado desempenho energético	Número de habitações reabilitadas NZEB20 Número de novas habitações NZEB20	3.2.1 Promover a Reabilitação Energética e o Aumento do Conforto Térmico	Área de edifícios renovada Porcentagem de edifícios renovados Número de horas de desconforto	3.2.1.1	Habitação pública do Estado
					3.2.1.2	Habitação Pública Municipal
			3.2.2 Promover a Nova Construção	Área de novos edifícios	3.2.1.1	Habitação pública do Estado
					3.2.1.2	Habitação Pública Municipal



TABELA 12

Instrumentos de ação por linhas de ação: Eixo Estratégico 3

Linha de Ação	Instrumento de Ação	Estado	Tipo	Fonte Financiamento	
3.1.1.1	Desenvolvimento de modelo de Espaço Cidadão Energia	Observatório da Pobreza Energética	Em desenvolvimento	Capacitação	FA
3.1.1.2	Capacitação de Facilitadores Técnicos	Observatório da Pobreza Energética	Em desenvolvimento	Capacitação	FA
3.1.2.1	Planos Municipais de Ação Climática	Plataforma de Apoio à Rede de Cidades Portuguesas climaticamente neutras e inteligentes 2030	Em desenvolvimento	Capacitação	FA
3.1.2.2	Cartas Municipais de Habitação	Plataforma de Apoio à Rede de Cidades Portuguesas climaticamente neutras e inteligentes 2030	Em desenvolvimento	Capacitação	FA
3.1.3.1	Remoção de barreiras ao envolvimento de municípios em Comunidades de Energia Renovável	Grupo de Trabalho Interministerial Programas de Procedimento tipo	Em desenvolvimento	Regulatório	n.a.
3.1.3.2	Capacitação de municípios	Aviso para apresentação de candidaturas	Em desenvolvimento	Capacitação	FA
3.2.1.1	Habitação pública do Estado	Aviso 01/CD2-I05/2022	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR
3.2.1.2	Habitação Pública Municipal	Aviso 01/CD2-I05/2022	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR
3.2.1.1	Habitação pública do Estado	Aviso 01/CD2-I05/2022	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR
3.2.1.2	Habitação Pública Municipal	Aviso 01/CD2-I05/2022	Em curso	Apoio ao investimento Financiamento não reembolsável	PRR

TABELA 13

Linhas de ação por medida e objetivo estratégico: Eixo Estratégico 4

Eixo Estratégico	Objetivo Estratégico	Indicador de Objetivo	Medida	Indicador de Medida	Linha de Ação			
4	Aumentar a capacidade de identificação de agregados familiares em situação de pobreza energética	Amplitude universo de população em situação de pobreza energética com base nos indicadores principais	4.1.1	Desenvolver e reforçar instrumentos de inquérito	Número de instrumentos implementados	4.1.1.1 Melhorar a informação de base e desenvolver novas estatísticas		
			4.1.2	Desenvolver conhecimento sobre a problemática da pobreza energética	Número de indicadores desenvolvidos Número de indicadores com métodos de cálculo definidos Número de iniciativas de combate à pobreza energética identificadas	4.1.2.1	Aumentar o conhecimento sobre a relação entre pobreza energética, rendimento e conforto	
						4.1.2.2	Aumentar o conhecimento sobre a relação entre pobreza energética e saúde	
						4.1.2.3	Aumentar o conhecimento sobre a relação entre pobreza energética e inclusão social	
						4.1.2.4	Aumentar o conhecimento sobre situações de pobreza energética escondida	
						4.1.2.5	Desenvolver e/ou consolidar definições e métodos de cálculo dos indicadores da ELPPE e da escala de severidade	
						4.1.2.6	Aumentar a visibilidade pública da problemática da pobreza energética	
			4.1.3	Diversificar as estruturas de apoio à identificação de agregados em pobreza energética	Número de estruturas de apoio	4.1.3.1	Envolver o setor da saúde	
						4.1.3.2	Envolver o setor social	
			Aumentar a literacia energética	Literacia energética global dos consumidores particulares	4.2.1	Promover a literacia energética de crianças e jovens	Literacia energética global das crianças e jovens	4.2.1.1 Integração com matrizes curriculares (1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico, ensino secundário, ensino profissional) 4.2.1.2 Dinamização da comunidade escolar
	4.2.2	Promover a literacia energética dos consumidores em situação de pobreza energética severa e/ou em risco de exclusão			Literacia energética global dos consumidores em situação de pobreza energética severa e/ou em risco de exclusão	4.2.2.1 Dinamização de ações de capacitação dedicadas a públicos-alvo específicos		
	4.2.3	Promover a literacia energética dos consumidores em geral			Literacia energética global dos consumidores particulares	4.2.3.1	Reforçar o conteúdo, abrangência e integração de plataformas	
						4.2.3.2	Desenvolvimento de materiais e campanhas de Informação e sensibilização	
	Estimular a investigação e inovação	Número de projetos e iniciativas Número de entidades envolvidas			4.3.1	Promover a inovação social	Número de projetos e iniciativas	4.3.1.1 Dinamização do ecossistema de inovação 4.3.1.2 Desenvolvimento de mecanismos de incentivo a projetos de inovação social
					4.3.2	Promover a inovação tecnológica	Número de projetos e iniciativas	4.3.2.1
			4.3.2.2	Novos produtos e serviços				
			4.3.3	Promover a inovação no financiamento	Número de instrumentos de financiamento	4.3.3.1	Instrumentos baseados na sociedade civil	
	4.3.3.2	Instrumentos baseados nos setores da energia, social e da saúde						
	Estimular a formação de profissionais	Número de pessoas certificadas	4.4.1	Promover a oferta formativa profissional para especialização e para aquisição de novas competências	Número de percursos formativos	4.4.1.1 Oferta de percursos formativos de curta e média duração para a reabilitação energética do edificado 4.4.1.2 Oferta de percursos formativos de curta e média duração para o projeto e instalação de sistemas de energias renováveis 4.4.1.3 Oferta de percursos formativos de curta e média duração para o projeto e instalação de sistemas de aquecimento e arrefecimento		

TABELA 14

Instrumentos de ação por linhas de ação: Eixo Estratégico 4

Linha de Ação	Instrumento de Ação	Estado	Tipo	Fonte Financiamento	
4.1.1.1	Melhorar a informação de base e desenvolver novas estatísticas	Integração de informação de base e de diferentes fontes de dados (administrativos, inquéritos e outros) no INE, em colaboração com ADENE e DGEG	Por iniciar	Informação	n.d.
4.3.2.1	Digitalização e inteligência de dados	Gémeos Digitais	Por iniciar	Informação	n.d.
4.4.1.1	Oferta de percursos formativos de curta e média duração para a reabilitação energética do edificado	Centro de Formação para a Transição Energética Centros de formação do IEFP	Em desenvolvimento	Capacitação	IEFP, ADENE, APREN
4.4.1.2	Oferta de percursos formativos de curta e média duração para o projeto e instalação de sistemas de energias renováveis	Centro de Formação para a Transição Energética Centros de formação do IEFP	Em desenvolvimento	Capacitação	IEFP, ADENE, APREN
4.4.1.3	Oferta de percursos formativos de curta e média duração para o projeto e instalação de sistemas de aquecimento e arrefecimento	Centro de Formação para a Transição Energética Centros de formação do IEFP	Em desenvolvimento	Capacitação	IEFP, ADENE, APREN

4.2 — Objetivos estratégicos e metas

A definição das metas não resulta de um exercício de previsão, mas sim de um compromisso que se pretende adequado à mobilização e agregação dos vários agentes numa trajetória comum: a de erradicar a pobreza energética.

Na tabela 15 apresentam-se os indicadores e metas associados aos objetivos estratégicos ELPPE, identificando-se os indicadores principais tal como discutidos no capítulo 3.

TABELA 15

Objetivos estratégicos e metas da ELPPE

Eixo Estratégico	Objectivo Estratégico	Indicador	Valor de Referência	2030	2040	2050	
EE1 Promover a Sustentabilidade Energética e Ambiental da Habitação	OE 1.1 Aumentar o desempenho energético da habitação	População a viver em habitações sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida (Indicador Principal)	17,5 % (=1,8 milhões pessoas) 2020	10%	5%	<1%	
		População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão (Indicador Principal)	35,7% (=3,7 milhões de pessoas) 2012	20%	10%	5%	
		População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos (Indicador Principal)	25,2% (=2,5 milhões pessoas) 2020	20%	10%	<5%	
		Fração de edifícios de habitação com classe energética C ou inferior (Indicador Principal)	69,6% 2020	50%	40%	30%	
EE2 Promover o acesso universal a serviços energéticos essenciais	OE1.2 Descarbonizar o consumo de energia na habitação	Porcentagem do consumo de energia satisfeito por produção local de energia renovável	6,6% (1 139,9 ktep) 2021	10%	35%	73%	
		OE2.1 Reduzir o número de agregados familiares com dificuldade em pagar os serviços energéticos essenciais	Agregados familiares cuja despesa com energia representa +10% do total de rendimentos (Indicador Principal)	1.202.567 (=3,0 milhões pessoas) 2016	700.000	250.000	0
			População em risco de pobreza	16,2% (=1,7 milhões de pessoas) 2020	10%	7%	<5%
			População com dívidas aos serviços de utilidade pública	3,5% (=443 mil pessoas) 2020	3%	2%	<1%
OE2.2 Assegurar a proteção de consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética	Número de interrupções por facto imputável ao consumidor vulnerável em situação de pobreza energética evitadas	524.143 2019	500.000	300.000	100.000		
	n.a.	80%	90%	100%			
EE3 Promover a ação territorial integrada	OE3.1 Reforçar a ação das estruturas locais no apoio aos cidadãos	Número de administrações públicas locais e agências de energia envolvidas	<3% (=3400) 2022	10%	30%	50%	
		Número de estruturas do setor social envolvidas	<3% (=6700) 2022	5%	10%	15%	
	OE3.2 Reforçar a oferta de habitação pública de elevado desempenho energético	Número de habitações reabilitadas NZEB20	A definir				
		Número de novas habitações NZEB20	A definir				
EE4 Promover o conhecimento e a atuação informada	OE4.1 Aumentar a capacidade de identificação de agregados familiares em situação de pobreza energética	Amplitude do universo de população em situação de pobreza energética com base nos indicadores principais	≈1.200.000 2020/2016	<1.000.000	<750.000	<500.000	
		OE4.2 Aumentar a literacia energética	Literacia energética global dos consumidores particulares	43,8 pontos (escala de 0 a 100 pontos) 2020	60	75	90
	OE4.3 Estimular a investigação e inovação	Número de projetos e iniciativas	A definir				
		Número de entidades envolvidas	A definir				
OE4.4 Estimular a formação de profissionais	Número de pessoas certificadas	n.d.	+30.000	+50.000	+70.000		



4.3 — Monitorização

A monitorização da ELPPE é da responsabilidade do ONPE-PT, que terá de acompanhar, supervisionar, coordenar e reportar a sua implementação.

A monitorização da ELPPE recorrerá aos instrumentos de inquérito existentes e a novas estatísticas a desenvolver através da integração de diferentes fontes de dados, tal como previsto na medida 4.1.1. A calendarização e cronograma de ações é apresentada na tabela 16 e tabela 17.

TABELA 16

Calendarização da ELPPE e PACPE

ELPPE	Publicação no 4.º trimestre de 2023 e revisão com periodicidade quinquenal em: 3.º trimestre dos seguintes anos: 2028, 2033, 2038, 2043 e 2048.
PACPE	Planos de Ação para o Combate à Pobreza Energética decenais (horizontes 2030, 2040 e 2050), revistos com periodicidade trienal: PACPE 2024-2030 — O ONPE — PT deve apresentar proposta no 4.º trimestre de 2023 Avaliação e revisão do PACPE 2024-2030, no 4.º trimestre de 2027 e 2030 Elaboração do PACPE 2031-2040, no 4.º trimestre de 2030 Avaliação e revisão do PACPE 2031-2040, no 4.º trimestre de 2033, 2036 e em 2039 PACPE 2041-2050, no 4.º trimestre de 2040 Avaliação e revisão do PACPE 2041-2050, no 4.º trimestre de 2042, 2045 e 2048

TABELA 17

Cronograma da ELPPE e PACPE

Cronograma	Anos							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Publicação ELPPE 2023-2050	3.º T							
Avaliação e revisão ELPPE						3.º T		
Elaboração do PACPE 2024-2030	4.º T							
Avaliação e revisão PACPE 2024-2030					4.º T			4.º T
Elaboração PACPE 2031-2040								4.º T

Cronograma	Anos									
	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Avaliação e revisão ELPPE			3.º T					3.º T		
Avaliação e revisão PACPE 2031-2040			4.º T			4.º T			4.º T	
Elaboração PACPE 2041-2050										4.º T

Cronograma	Anos									
	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050
Avaliação e revisão ELPPE			3.º T					3.º T		
Avaliação e revisão PACPE 2041-2050		4.º T			4.º T			4.º T		

4.4 — Modelo de governação

A natureza transversal da ELPPE obriga a que haja um acompanhamento, supervisão e coordenação da mesma, que deverá assegurar o seu cumprimento em estreita cooperação com as entidades relevantes, nomeadamente em matéria de finanças, economia, educação e formação, proteção social, saúde e habitação.

O ONPE-PT promoverá a articulação entre diferentes áreas de política pública que concorrem para os objetivos da ELPPE, através da inclusão na sua estrutura organizacional de uma comissão estratégica que integra as áreas governativas relevantes.

O ONPE-PT será constituído por uma unidade de gestão, presidida pela Direção-Geral de Energia e Geologia, com o apoio técnico e operacional da ADENE — Agência para a Energia. A unidade de gestão será coadjuvada pela comissão estratégica e por uma comissão consultiva, que integra figuras e entidades de reconhecido mérito e envolvimento na problemática da pobreza energética.

No âmbito da ELPPE, o ONPE-PT deve:

Elaborar e propor ao Governo planos de ação decenais (horizontes 2030, 2040 e 2050), bem como a sua revisão e da ELPPE, com uma periodicidade máxima trienal e quinquenal respetivamente;

Promover a articulação entre diferentes áreas de política pública que concorrem para os objetivos da ELPPE, em particular nos domínios da energia, habitação, solidariedade e segurança social, saúde, educação, coesão territorial e finanças;

Promover a atuação territorial descentralizada através da articulação e operação em rede com os Espaços Cidadão Energia, e com outras estruturas e entidades locais relevantes, incluindo entidades do setor social;

Promover e implementar ações de capacitação dos agentes nacionais, regionais e locais, públicos e privados, envolvidos na implementação da ELPPE;

Identificar, caracterizar e monitorizar os agregados familiares em situação de pobreza energética;

Propor instrumentos de ação, nomeadamente financeiros, fiscais e/ou de financiamento público de medidas de eficiência energética adequados ao perfil dos agregados familiares em situação de pobreza energética identificados;

Desenvolver materiais e campanhas para o aumento da literacia energética adequados ao perfil dos agregados familiares em situação de pobreza energética identificados;

Promover, valorizar e disseminar trabalhos relacionados com o fenómeno da pobreza energética.

5 — Mecanismos de financiamento

Transitar para uma sociedade neutra em carbono de forma justa e inclusiva, combatendo as situações de pobreza energética e incluindo todos os cidadãos, implica mobilizar o investimento e criar mecanismos de financiamento acessíveis, promovendo em simultâneo uma maior dinâmica económica e a criação de emprego qualificado.

Entre os desafios que impedem a concretização de investimentos na melhoria do desempenho energético dos edifícios, inclui-se a componente do financiamento, associado aos elevados custos de investimento iniciais, em particular para as famílias mais vulneráveis e em pobreza energética, os períodos de amortização relativamente longos e os riscos de crédito, ou a sua perceção, associados aos investimentos em eficiência energética.

Por outro lado, não obstante o aumento, de uma forma geral, dos investimentos na melhoria do desempenho energético dos edifícios, em conjugação com vários exemplos de boas práticas de instrumentos e consequentes poupanças de energia com uma boa relação custo-eficácia, são ainda limitados os mecanismos ou produtos financeiros para o efeito e que sejam acessíveis à generalidade dos consumidores.

Neste contexto, assume particular destaque o apoio e o financiamento público. Com efeito, numa conjuntura em que se identificam falhas generalizadas de mercado para dar resposta a esta problemática, a política de apoios públicos torna-se crítica e deve estar alinhada com os objetivos de transição energética e descarbonização, bem como da recuperação económica do País, dando sinais positivos e claros aos consumidores e dinamizando novos investimentos e intervenções.

Em paralelo e de forma complementar, a política fiscal poderá igualmente desempenhar um papel importante no combate à pobreza energética, influenciando a alteração de comportamentos e adoção de novos. Portugal está fortemente empenhado em redirecionar apoios e fluxos financeiros para combater a pobreza energética, alinhando os objetivos da descarbonização e da transição

energética com a proteção do consumidor, promovendo um quadro favorável para o financiamento da eficiência energética, reabilitação dos edifícios, informação e educação e a adoção de novas tecnologias que contribuam ativamente para mitigar esta problemática.

Enfrentar o desafio da pobreza energética significa que será necessário atuar em diversas frentes. Como referido, estamos perante um conjunto de fatores, como seja o custo com a energia, o acesso a níveis adequados de serviços energéticos, o nível de rendimentos e o desempenho energético das habitações, que conduzem a uma potencial situação de pobreza energética. De entre estes fatores, destaca-se a melhoria do desempenho energético das habitações e no acesso a fontes de energia renovável, que permitirá endereçar o tema do acesso a níveis adequados de serviços energéticos e da redução dos encargos com a energia.

No âmbito da ELPRE, foi apresentado um pacote de medidas dirigido à melhoria do conforto e mitigação da pobreza energética, que pretende atuar ao nível da envolvente térmica dos edifícios de forma a garantir níveis de conforto aceitáveis sem aumento do consumo de energia para aquecimento.

Em concreto, estas ações desenvolver-se-iam em duas fases: *i)* até 2030, a implementar nos edifícios residenciais com pior desempenho energético, nomeadamente os alojamentos de habitação permanentes construídos antes de 1990, correspondentes a 65 % do parque nacional de edifícios residenciais existentes em 2018; e *ii)* até 2040, nos restantes edifícios residenciais construídos até 2016, correspondente a quase 100 % do parque nacional de edifícios existentes em 2018. A concretização deste objetivo, tendo em conta os valores de investimento estimados, representará um investimento de 7671 milhões de euros até 2040, cerca de 384 milhões de euros por ano, o que permitirá, de forma bastante considerável, por via da renovação do parque de edifícios, reduzir as situações de pobreza energética em Portugal.

Quer a nível nacional, quer europeu, existem fundos para apoiar a descarbonização da economia, a transição energética e a eficiência energética, que cofinanciam projetos públicos e privados. Para que esta nova estratégia setorial tenha concretização material, os instrumentos disponíveis devem ser concebidos de forma a garantir que os investimentos a apoiar contribuem para cumprir os objetivos pretendidos. Destacam-se, de seguida, alguns dos instrumentos de financiamento com potencial para apoiar projetos e ações que contribuam diretamente e indiretamente para o combate à pobreza energética.

5.1 — Mecanismos de financiamento e apoio nacionais

Fundo Ambiental (FA)

O FA tem por finalidade apoiar políticas ambientais para a prossecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável, contribuindo para o cumprimento dos objetivos e compromissos nacionais e internacionais, designadamente os relativos às alterações climáticas, aos recursos hídricos, aos resíduos e à conservação da natureza e biodiversidade.

O FA financia a fundo perdido projetos que contribuem para as políticas públicas ambientais, através de candidaturas que são realizadas mediante abertura de avisos. O FA tem tido um importante papel no apoio a projetos de descarbonização da economia, destacando-se o facto de ter como principal fonte de receita os leilões de licenças de emissão no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão.

A 1 de janeiro de 2022 o Fundo de Apoio à Inovação e o Fundo de Eficiência Energética foram integrados no FA, em cumprimento do disposto na Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, passando, assim, o FA a poder promover ações nestes domínios, alavancando o potencial de apoio a projetos de combate à pobreza energética.

Plano de Promoção da Eficiência no Consumo

O PPEC visa promover medidas que tenham como objetivo melhorar a eficiência no consumo de energia, através de ações empreendidas pelos diversos agentes do setor²⁹, apoiando as medidas de eficiência energética que permitem maximizar os benefícios do programa para o orçamento disponível.

As medidas de eficiência no consumo de energia contempladas no PPEC devem promover a redução do consumo de energia ou a gestão de cargas, de forma permanente, que possam ser claramente verificáveis e mensuráveis (designadas por medidas tangíveis). São igualmente consideradas medidas de informação e de divulgação que, muito embora não tenham impactos diretos mensuráveis, são indutoras de comportamentos mais racionais e permitem a tomada de decisão mais consciente pelos visados no que diz respeito à adoção de soluções mais eficientes no consumo de energia (designadas por medidas intangíveis).

Setor financeiro

O Governo e o setor financeiro estão a trabalhar conjuntamente para criar incentivos e produtos financeiros que facilitem os investimentos, públicos e privados, necessários para assegurar a redução da pobreza energética, alinhados com os objetivos da transição para uma economia neutra em carbono. Estes instrumentos devem possibilitar o acesso generalizado dos consumidores, independentemente da sua condição económica.

Fiscalidade

Num enquadramento mais abrangente, importa prosseguir com uma política fiscal alinhada com os objetivos de transição energética e descarbonização da sociedade, dando os sinais certos à economia e promovendo comportamentos mais sustentáveis.

Prosseguir uma fiscalidade verde, que incida sobre a utilização dos recursos, que internalize os impactos ambientais e que discrimine positivamente os produtos e serviços de elevado desempenho ambiental é fundamental para assegurar uma transição justa e o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de energia e clima. Mais concretamente, e em complemento dos apoios ao investimento, deve ser avaliada a implementação de um quadro fiscal que incentive a eficiência energética e as energias renováveis, através da atribuição de benefícios fiscais ou através de uma discriminação positiva em sede de impostos aplicáveis.

5.2 — Mecanismos de financiamento e apoio europeus

Plano de Recuperação e Resiliência

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, disponível no âmbito do NGEU, tem como objetivo apoiar a concretização de investimentos e reformas que capacitem as economias dos Estados-Membros, tornando-as mais resilientes e mais bem preparadas para o futuro. Neste âmbito, surge o PRR orientado pelas estratégias e políticas nacionais, inserindo-se no quadro de resposta europeia e alinhando-se com a prioridade europeia conferida às transições climática e digital.

Uma das dimensões estruturante do PRR é a transição climática e a sua promoção inscreve-se no quadro do Pacto Ecológico Europeu e resulta do esforço e disponibilidade nacionais para contribuir para as metas climáticas que permitirão alcançar a neutralidade climática até 2050. A descarbonização da economia e da sociedade oferece também oportunidades importantes e prepara o País para realidades que configurarão os fatores de competitividade num futuro próximo.

Entre os vários roteiros, merece particular destaque a componente «C13 — Eficiência Energética em Edifícios» que conta com 610 milhões de euros de subvenções entre 2021 e 2025 para apoiar a reabilitação dos edifícios, dos quais 300 milhões de euros são destinados ao setor doméstico, contribuindo para a melhoria do desempenho energético do parque imobiliário, o aumento da incorporação de fontes de energia renovável, a redução das situações de pobreza energética e a melhoria das condições de vida dos ocupantes. No âmbito da reprogramação do PRR, Portugal assegurou financiamento adicional de 120 milhões de euros para apoiar a eficiência energética em edifícios residenciais.

A componente C13 tem como objetivo principal promover a renovação e reabilitação dos edifícios, contribuindo para o cumprimento das metas nacionais e europeias em matéria de energia e clima, nomeadamente a redução de emissões de GEE, a eletrificação de consumos e a redução do consumo de energia, a melhoria da eficiência energética e de recursos dos edifícios, a melhoria

do desempenho energético do parque imobiliário, o aumento da incorporação de fontes de energia renováveis, a redução das situações de pobreza energética e a melhoria das condições de vida.

No âmbito específico da habitação, destaque para a componente C2 — Habitação, que visa relançar e reorientar a política de habitação em Portugal, salvaguardando habitação para todos, através do reforço do parque habitacional público e da reabilitação das habitações indignas das famílias de menores rendimentos, por forma a promover um acesso generalizado a condições de habitação adequadas, e que conta com um envelope financeiro total de cerca de 2,7 mil milhões de euros, que inclui uma componente de empréstimo.

Para o objetivo do combate à pobreza energética concorrem outras dimensões do PRR, como a Resiliência que prevê três roteiros (ex.: vulnerabilidades sociais; coesão territorial) e que, entre outros objetivos, pretende apoiar as áreas da habitação, das respostas sociais e da pobreza.

Portugal 2030 (quadro financeiro plurianual 2021-2027)

O Portugal 2030 será uma importante fonte de financiamento para a descarbonização da economia nesta década, na medida em que incorpora as orientações estabelecidas a nível europeu, contribuindo, designadamente, para o compromisso de alocar 30 % do orçamento global da despesa da UE à ação climática, onde se inclui a transição energética.

Estão previstos, assim, apoios à transição energética e ao reforço da eficiência energética, incluindo ações com contributo para o combate à pobreza energética.

InvestEU

Instrumento da UE que oferece garantias com o objetivo de mobilizar o financiamento público e privado para investimentos estratégicos no quadro das políticas europeias. Abrange o período 2021-2027, e reunirá sob o mesmo teto uma multiplicidade de instrumentos financeiros da UE atualmente disponíveis, expandindo o modelo do Plano Juncker. O Fundo InvestEU mobilizará investimentos públicos e privados através de uma garantia do orçamento da UE e apoiará projetos de investimento de parceiros financeiros como o Grupo do BEI e outros, reforçando a sua capacidade de absorção de riscos.

Este fundo irá apoiar quatro domínios de intervenção: infraestruturas sustentáveis, investigação, inovação e digitalização, pequenas e médias empresas e investimento social e competências.

Fundo Social em Matéria de Clima (FSAC)

No sentido de dar resposta aos impactos sociais da aplicação do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, dos edifícios e do transporte rodoviário, na Comunidade, foi criado o Fundo Social em matéria de Clima, que tem por finalidade contribuir para uma transição socialmente justa para a neutralidade climática.

Criado pelo Regulamento (UE) 2023/955, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, o FSAC pretende prestar apoio financeiro aos Estados-Membros ajudando as famílias vulneráveis, as microempresas vulneráveis e os utilizadores vulneráveis de transportes, por meio de apoio direto temporário ao rendimento e de medidas e investimentos destinados a aumentar a eficiência energética dos edifícios, a descarbonizar o aquecimento e arrefecimento de edifícios, a integrar nos edifícios a produção de energia de fontes renováveis e o seu armazenamento, assegurando também um melhor acesso à mobilidade e aos transportes com nível nulo ou baixo de emissões.

Os Estados-Membros devem submeter um plano social em matéria de clima até 30 de junho de 2025 o qual estabelece um conjunto coerente de medidas e investimentos nacionais, novos ou existentes, com vista a dar resposta ao impacto da tarifação do carbono nas famílias vulneráveis, nas microempresas vulneráveis e nos utilizadores vulneráveis de transportes.

O Fundo tem uma dotação que pode ascender a 65 mil milhões de euros a preços correntes, cabendo a Portugal 1,88 % deste valor, com uma dotação máxima de 1 223 154 017 de euros. O fundo estará disponível para o período 2026-2032.

6 — Processo de envolvimento e consulta

O processo de transição energética deve ser inclusivo, promovendo o envolvimento dos agentes do setor e da sociedade. A elaboração de um documento desta natureza e importância estratégica para o País, dada a sua transversalidade e impacto, deve ser acompanhado de um processo participativo na sua elaboração, pelo que foi promovido um processo de auscultação da sociedade e de discussão técnica envolvendo os agentes do setor com vista à consolidação dos principais objetivos da presente ELPPE, com particular foco na determinação das metas e objetivos setoriais.

Em concreto, conduziu-se um processo de auscultação de diversas entidades, através de reuniões de trabalho e de uma sessão com vários intervenientes, incluindo associações, que visou discutir as medidas de ação, pois só desta forma será possível determinar e estabelecer o grau de ambição nacional, as necessidades de investimento atuais e futuras, a necessidade e tipologia de apoios, os desafios que se colocam ao combate à pobreza energética e a adequação das ações para fazer face a esta problemática.

Posteriormente, decorreu um processo de consulta pública, entre 14 de abril de 2021 e 15 de maio de 2021, que contou com a participação de mais de 20 entidades e personalidades, e cujos contributos foram incorporados na ELPPE. A natureza e densidade dos contributos recebidos motivou uma reflexão no sentido da sua consolidação; paralelamente, a aprovação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro, motivou o alinhamento dos dois instrumentos de política pública, bem como uma discussão renovada durante 2022, que culminou no documento Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050, que esteve em discussão pública entre 20 de janeiro e 3 de março de 2023, que contou com 29 participações de entidades e personalidades, e cujos contributos foram incorporados na presente ELPPE.

ANEXO I

Medidas de ação previstas no PNEC 2030 para o combate à pobreza energética

Medida de ação	Objetivo
8.2.1. Promover uma estratégia de longo prazo para o combate à pobreza energética.	<p>Aprovar uma estratégia de longo prazo para o combate à pobreza energética que melhore o conhecimento sobre esta problemática, procurando a melhor resposta ao problema e que crie uma mudança estrutural para mitigar o mesmo.</p> <p>Esta estratégia, que será elaborada em conjunto com as entidades relevantes, contará, entre outros, com representantes de entidades da administração central e local, associações de consumidores, representantes do setor da energia e academia. Terá como objetivo obter um diagnóstico e uma caracterização do problema, desenvolver indicadores de acompanhamento, estratégias de monitorização, estabelecer objetivos de redução da pobreza energética a médio e longo prazo, à escala nacional, regional e local, e propor medidas específicas para alcançar estes objetivos, bem como formas de financiamento.</p> <p>O acompanhamento da implementação desta estratégia será feito através de um grupo de trabalho multidisciplinar criado para o efeito. [Data prevista: 2020-2021]</p>
8.2.2. Estabelecer um sistema nacional de avaliação e monitorização da pobreza energética, incluindo o número de agregados familiares em pobreza energética	<p>O reconhecimento dos fatores que potenciam o surgimento de situações de pobreza energética apresenta-se essencial para a compreensão das causas que desencadearam ou influenciam, estrutural ou conjuntamente, a pobreza energética. Associada ao reconhecimento destes fatores, encontra-se a necessidade de adoção de métodos claros para a medição da pobreza energética, que ofereçam uma ferramenta de ponto de partida para a implementação de uma estratégia concertada e bem-sucedida para a proteção de consumidores vulneráveis.</p>



Medida de ação	Objetivo
	De forma a assegurar um acompanhamento efetivo do progresso das ações de combate à pobreza energética e em particular dos cidadãos nesta situação, importa conhecer o número de agregados em pobreza energética, bem como quais as suas principais características (composição, níveis de rendimento, etc.) e a sua concentração geográfica por forma a estabelecer um sistema nacional de avaliação e de monitorização da pobreza energética que seja eficaz e robusto. [Data prevista: 2020-2021]
8.2.3. Prosseguir com os mecanismos de proteção de consumidores vulneráveis e estudar a introdução de novos mecanismos	<p>Prosseguir com a implementação de mecanismos que permitam a redução dos encargos energéticos dos consumidores domésticos, contribuindo para que o preço da energia não seja fator de exclusão no acesso a estes serviços, independentemente da situação económica, social ou geográfica dos consumidores, e servindo ao mesmo tempo o propósito de assegurar o acesso universal a serviços de qualidade a preços acessíveis. De entre estes mecanismos, destaque para a tarifa social de energia (TSE) que tem tido um impacto muito substancial na promoção da acessibilidade económica.</p> <p>Acrescem também medidas de proteção ao consumidor, nomeadamente ao consumidor vulnerável ou ao consumidor com problemas de saúde graves, que consistem na impossibilidade de desconexão por parte dos comercializadores em caso de atraso no pagamento de faturas, são importantes na proteção de clientes vulneráveis em Portugal dado os níveis de pobreza energética atuais a par da ocorrência de fenómenos climatéricos cada vez mais extremos.</p> <p>Serão igualmente promovidas formas de apoio à participação dos consumidores vulneráveis em comunidades de energia e no autoconsumo coletivo. [Data prevista: 2019-2030]</p>
8.2.4. Desenvolver programas de promoção e de apoio à eficiência energética e integração de energias renováveis para mitigação da pobreza energética	Promover programas, ações e mecanismos de apoio de carácter mais estrutural de combate a situações de pobreza energética, como sejam os incentivos a alterações nos padrões de consumo, intervenções direcionadas para a realização de investimentos em eficiência energética, reabilitação de edifícios e programas que visem a integração de energias renováveis. Estes mecanismos de apoio serão desenvolvidos juntamente com os municípios de forma a adequar melhor face à realidade e promover mais proximidade com os consumidores em situação de pobreza energética. [Data prevista: 2020-2030]
8.2.5. Promover e apoiar estratégias locais de combate à pobreza energética	Devem ser apoiadas e incentivadas as estratégias locais de energia que visem o combate à pobreza energética numa lógica de proximidade e maior alcance das políticas de mitigação desta problemática. [Data prevista: 2020-2030]
8.2.6. Disseminar informação para mitigar a pobreza energética	No campo das medidas complementares estão as medidas estruturais orientadas para a promoção da consciencialização e o acesso a informação relevante de apoio à tomada de decisão. A disseminação de informação relevante permite aumentar os conhecimentos dos consumidores relativamente aos seus direitos/deveres e oferecer toda a informação disponível sobre tarifas energéticas e apoios sociais disponíveis no mercado. Nesse sentido reveste-se de especial importância a disponibilização de informação e ferramentas para comparação de preços entre diferentes operadoras e a existência de campanhas para divulgação de informação relevante acerca do mercado energético.



Medida de ação	Objetivo
	Apesar de ser uma forma de intervenção indireta, o conhecimento pleno dos mercados energéticos e de todas as ferramentas de apoio disponíveis, por parte do consumidor, tem um papel fundamental na mudança dos padrões de consumo e pode ser uma medida na minimização da pobreza energética. [Data prevista: 2020-2030]

Fonte: RCM 53/2020, de 10 de julho — PNEC 2030.

ANEXO II

Políticas e ações previstas na ELPRE para o combate à pobreza energética

Políticas	Ações
Disponibilização de financiamento e benefícios fiscais para quem reabilita.	Divulgação e promoção de apoios financeiros existentes a entidades locais que levem a cabo programas de apoio à renovação energética em habitação social; Estudar a introdução de benefícios fiscais e bónus de poupança energética integrado no esquema de certificação energética de edifícios; Propor a inclusão de um critério social na atribuição de benefícios financeiros e fiscais.
Aumento das condições de conforto	Apoiar as populações energeticamente mais vulneráveis ou as famílias com baixos rendimentos através de, designadamente, programas específicos de apoio ao financiamento para a renovação dos edifícios, com vista à realização de investimentos em eficiência energética; Estudar a atribuição de apoios para a substituição/aquisição de sistemas de aquecimento ambiente e AQS por sistemas eficientes (por exemplo, solar térmico, bombas de calor, geotermia superficial), bem como substituição/aquisição de dispositivos terminais de uso da água (torneiras, chuveiros, autoclismos) mais eficientes dos pontos de vista hídrico e energético; Promover a integração das populações energeticamente mais vulneráveis ou das famílias com baixos rendimentos em comunidades de energia renovável, conjugado com a promoção da substituição de equipamentos com base em fontes fósseis para eletricidade; Apoiar as medidas ao nível dos sistemas de aquecimento ambiente e AQS através da ferramenta online (projeto europeu HARP) para emissão de etiqueta energética para equipamentos de aquecimento, visualização de alternativas no mercado e contacto a fornecedores; Apoiar as medidas relativas aos dispositivos de uso da água, que podem ser apoiadas por sistemas de certificação hídrica de produtos existentes a nível nacional disponibilizado pela Associação Nacional para a Qualidade nas Instalações Prediais e a nível europeu, com a preparação, em curso, pela indústria, do Unified Water Label, que informa sobre o desempenho hídrico e energético de produtos de uso da água; Assegurar o alinhamento da futura estratégia de longo prazo para o combate à pobreza energética com a ELPRE, com o objetivo de obter um diagnóstico e uma caracterização do problema, desenvolver indicadores de acompanhamento, estratégias de monitorização, estabelecer objetivos para o combate à pobreza energética a médio e longo prazo, à escala nacional, regional e local, e propor medidas específicas, incluindo, medidas no domínio da renovação do parque de edifícios, com vista a alcançar estes objetivos, bem como formas de financiamento.

Fonte: ELPRE.



ANEXO III

Número de beneficiários por prestação social

Apoio	Destinatários	Condição	Apoio mensal	Beneficiários
Complemento solidário para idosos.	Idosos de baixos recursos com +66 anos e 4 meses e residentes em Portugal.	Recursos \leq 10 252,60 €/ano (casal) ou recursos \leq 5 858,63 €/ano (casado 1 titular e não casado).	488,12 € ³⁰	162 646 (2022)
Rendimento social de inserção.	Todos em situação de pobreza extrema.	Sozinho — a soma dos rendimentos mensais não pode ser superior ou igual a 209,11 €. Com familiares — a soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar não pode ser igual ou superior ao valor máximo de RSI, calculado em função da composição do agregado familiar.	O valor máximo de RSI corresponde à soma dos seguintes valores, por cada elemento do agregado familiar: — Pelo titular — 209,11 € (100 % do valor do RSI) — Por cada individuo maior — 146,38 € (70 % do valor do RSI) — Por cada individuo menor — 104,56 € (50 % do valor do RSI) ³¹	262 251 (2022)
Prestações de desemprego ³² .	Desempregados para compensar a falta de remuneração.	— Residência no território nacional; — Situação de desemprego involuntário; — Capacidade e disponibilidade para o trabalho; — Inscrição para procura de emprego no centro de emprego da área da residência; — Cumprimento do prazo de garantia exigido (360 dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 24 meses anteriores à data do desemprego)	Varia consoante a tipologia.	38 836 (2022)
Abono de família ³³	Agregados familiares com crianças/jovens.	1.º escalão: rendimentos do agregado \leq 3 102,40 €; 2.º escalão: rendimentos do agregado $>$ 3 102,40 € e \leq 6 204,80 €. 3.º escalão: rendimentos do agregado $>$ 6 204,80 € e \leq 10 548,16 €. 4.º escalão: rendimentos do agregado 10 548,16 € e \leq 15 512,00 €.	Calculado em função: — Da idade da criança ou jovem; — Da composição do agregado familiar; — Do rendimento de referência do agregado familiar, em que a mesma se insere, agrupados em escalões indexados.	1 221 794 (2022)



Apoio	Destinatários	Condição	Apoio mensal	Beneficiários
Pensão social de invalidez do regime especial de proteção na invalidez ou do complemento da prestação social para a inclusão.	Pensão social de invalidez do regime especial de proteção na invalidez — Incapacidade permanente para o trabalho. Complemento da prestação social para a inclusão — Tem como objetivo combater a pobreza das pessoas com deficiência.	Pensão social de invalidez do regime especial de proteção na invalidez: — Idade superior a 18 anos; — Não estar abrangido por qualquer regime de proteção social obrigatório ou pelos transitórios dos rurais ou, estando, não ter os períodos de garantia exigidos para acesso à pensão de invalidez; — Ser pensionista de invalidez ou de sobrevivência com pensão de valor inferior ao da pensão social. Complemento da prestação social para a inclusão: — O valor máximo mensal do complemento é de 488,22 €, e corresponde à diferença entre o valor do limiar do complemento e a soma dos rendimentos do agregado familiar; — Nas situações em que haja mais do que um titular da prestação no mesmo agregado familiar, o valor do complemento tem como limite máximo 488,22 €, majorado numa percentagem de 75 % por cada um.	278,05 € ³⁴ n.e. ³⁵	n.e.
Pensão social de velhice. . .	+66 anos e 4 meses	Não se encontrem abrangidos por qualquer regime de proteção social obrigatório ou pelos regimes transitórios dos rurais ou estando-o, não satisfaçam os períodos de garantia definidos para acesso à pensão Rendimento ≤ 192,17 €/mês (40 % IAS), se for um casal, juntos não podem ganhar mais que 288,26 €/mês (60 % do IAS).	231,88 €	n.e.

ANEXO IV

Evolução regulamentar da tarifa social de energia

A tarifa social de fornecimento de energia elétrica a aplicar a consumidores finais economicamente vulneráveis foi criada pelo Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, na sua redação atual. Por sua vez, a tarifa social de fornecimento de gás natural foi criada pelo Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro, na sua redação atual.

Neste âmbito, e de forma a balizar o espectro de atribuição da tarifa social, estabeleceram-se as condições para a sua atribuição, o que, entre outros, pressupunha, inicialmente, que o consumidor, titular de contrato de fornecimento de energia, destinado exclusivamente a uso doméstico em habitação permanente, se encontrasse numa situação de carência socioeconómica, comprovada pelo facto de, à data, se encontrarem num conjunto de situações definidas (serem beneficiários do complemento solidário para idosos, do rendimento social de inserção, do subsídio social de desemprego, do 1.º escalão do abono de família ou da pensão social de invalidez).

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, procedeu à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, com o objetivo de alargar o espectro de potenciais beneficiários da tarifa social de energia elétrica aos beneficiários dos restantes escalões do abono de família e aos beneficiários de pensão social de velhice (vide anexo III). Por outro lado, esta alteração introduziu um novo critério para a aferição dos consumidores finais economicamente vulneráveis, relacionado com o rendimento do agregado familiar (rendimento total anual do agregado familiar igual ou inferior a 5808 €/ano, acrescido de 50 % por cada elemento do agregado familiar até ao máximo de 10, que não tenha qualquer rendimento), assim como procedeu ao alargamento da potência máxima contratada elegível (de 4,6 kVA para 6,9 kVA). Quanto à tarifa social de gás natural, as condições de elegibilidade mantiveram-se inalteradas.

Até 2016, o pedido de atribuição da tarifa social era efetuado pelo próprio consumidor junto do comercializador de energia (eletricidade e/ou gás natural), o que, face à franja de consumidores em causa, colocava dificuldades de acesso, muitas vezes relacionadas com a falta de informação. Com o objetivo de facilitar o acesso à tarifa social de energia, e com isso alargar o universo de potenciais beneficiários, a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2016, procedeu à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro, tornando automática a atribuição da tarifa social de energia. Com esta alteração, e com efeitos a partir de 1 de julho de 2016, o acesso ao benefício da tarifa social de energia elétrica e de gás natural passou a ser realizado através de um mecanismo de reconhecimento automático, mantendo-se a possibilidade de os consumidores finais requererem um comprovativo da sua condição de elegibilidade e apresentá-lo diretamente ao comercializador.

Aproveitando esta alteração e a maturidade do sistema existente, promoveu-se outra importante mudança ao nível do mecanismo de atribuição da tarifa social, no sentido de desenvolver a capacidade de resposta às necessidades dos consumidores economicamente vulneráveis, mediante a passagem da periodicidade trimestral para mensal dos respetivos procedimentos de identificação e validação automática (Portarias n.ºs 178-B/2016 e 178-C/2016, ambas de 1 de julho, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 45-B/2021, de 1 de março, e Portaria n.º 12/2021, de 11 de janeiro, para a energia elétrica e gás natural, respetivamente).

Após a publicação da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, o número de beneficiários total aumentou substancialmente, de cerca de 120 mil, em 2015, para cerca de 800 mil no final de 2016.

Nos termos do artigo 293.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2020, prevê-se que «O Governo, durante o ano de 2020, procede ao alargamento das condições de acesso à tarifa social da energia elétrica e do gás natural, designadamente integrando no âmbito da elegibilidade todas as situações de desemprego», pelo que se procedeu a uma nova alteração aos Decretos-Leis n.ºs 138-A/2010, de 28 de dezembro, e 101/2011, de 30 de setembro, na sua redação atual. A principal alteração, operada pelo Decreto-Lei n.º 100/2020, de 26 de novembro, incidiu sobre os critérios de elegibilidade, alargando a proteção da situação de

desemprego, passando a estar abrangidos não só os beneficiários do subsídio social de desemprego, mas todos os beneficiários de prestações de desemprego.

De notar ainda que, de acordo com o disposto no artigo 278.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2023, a partir de janeiro de 2023, o rendimento total anual elegível foi alterado para igual ou inferior a 6272,64 de euros.

O modelo de financiamento da tarifa social de eletricidade foi recentemente revisto. Este novo modelo alarga o âmbito e o número de entidades que irão financiar 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, sendo os últimos definidos como sendo os consumidores e outros agentes que adquirem energia elétrica diretamente no mercado grossista, sem intermediação de comercializadores.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_16_4009.

² Clientes vulneráveis, de acordo com a 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 e que altera a Diretiva 2012/27/UE.

³ SWD (2020) 960 final, de 14 de outubro.

⁴ <https://energy-poverty.ec.europa.eu/>.

⁵ <https://www.erse.pt/media/oklimnr/tarifa-social-eletricidade-2021.pdf>.

⁶ https://www.erse.pt/media/1kubqa5j/comunicado_-tarifas-excepcionais-eletricidade-julho-2023.pdf.

⁷ <https://www.cinergia.pt/pt/>.

⁸ <https://www.observatoriodaenergia.pt/pt/>.

⁹ <https://poupaenergia.pt/>.

¹⁰ <https://consumidorpoupado.quercus.pt/>.

¹¹ <https://ligar.adene.pt/>.

¹² <https://portoenergyhub.pt/>.

¹³ <https://powerpoor.eu/about/locations/portugal>.

¹⁴ <https://www.stepenergy.eu/>.

¹⁵ <https://gulbenkian.pt/programas/programa-desenvolvimento-sustentavel/acao-climatica/ponto-de-transicao/>.

¹⁶ <https://www.sce.pt/>.

¹⁷ Balanço Energético Nacional 2021, DGEG.

¹⁸ INE/DGEG/ADENE.

¹⁹ Banda DC, banda de referência em termos do Eurostat, para efeitos comparativos entre a União Europeia.

²⁰ Banda D2, banda de referência em termos do Eurostat, para efeitos comparativos entre a União Europeia.

²¹ Programa Nacional de Vigilância da Gripe — Relatório da época 2018/2019.

²² Para aquecimento e iluminação.

²³ INE, I. P.

²⁴ Os sistemas de reporte dos comercializadores sofreram alterações nos últimos anos decorrentes da entrada em vigor de um novo Regulamento de Qualidade de Serviço, nomeadamente entre 2017 e 2018, verificando-se correções ausência de dados em alguns trimestres.

²⁵ <https://www.erse.pt/media/y23jkwk5/estudo-literacia-consumidores-energia.pdf>.

²⁶ Ano de referência em conformidade com o ano base de monitorização da Pobreza Energética no âmbito do PNEC.

²⁷ No que respeita às interrupções por facto imputável ao consumidor, e considerando que estiveram em vigor, entre 2020 e 31 de março de 2022, medidas excepcionais que proibiram a interrupção de fornecimento, mantém-se o ano de 2019 como ano de referência.

²⁸ Escala de 0 a 100 pontos.

²⁹ Comercializadores, operadores das redes de transporte e de distribuição, associações e organizações não governamentais sem fins lucrativos, que contenham nos seus estatutos a promoção e defesa dos interesses dos consumidores, ou da eficiência energética, ou da proteção do ambiente e clima, associações municipais, associações empresariais sem fins lucrativos, agências de energia; instituições de ensino superior e instituições de I&D.

³⁰ Mensalmente recebe 1/12 da diferença entre os seus recursos anuais e o valor de referência do complemento (em 2023, é de 5858,63 €) No máximo, em 2023 recebe 5858,63 €/ano.

³¹ Valor médio processado de prestação de RSI por beneficiário em dezembro de cada ano. mensal de prestação de RSE processado por beneficiário no ano de referência em análise.

³² As prestações de desemprego atualmente elegíveis para atribuição da tarifa social de energia elétrica incluem o subsídio de desemprego, o subsídio de desemprego parcial, o subsídio social de desemprego inicial, o subsídio social de desemprego subsequente, o prolongamento do subsídio social de desemprego, o subsídio por cessação de atividade profissional de membro dos órgãos estatutários (MOE), o subsídio por cessação de atividade empresarial, o subsídio por cessação de atividade de trabalhador independente (TI) economicamente dependente e o subsídio parcial por cessação de atividade e apoio aos desempregados de longa duração.

³³ 1.º, 2.º, 3.º e 4.º escalão de abono de família e abono de família pré-natal. No 4.º escalão só as famílias com crianças até aos 72 meses recebem abono de família, pelo que só nesta situação esta prestação social será considerada elegível para atribuição da tarifa social de energia elétrica.

³⁴ Pensão social de invalidez do regime especial de proteção na invalidez <http://www.seg-social.pt/pensao-de-invalidez>.

³⁵ Complemento da prestação social para a inclusão.