

Rita Martins

Univ Coimbra, CeBER, Faculty of Economics
rvmartin@fe.uc.pt
orcid.org/0000-0001-5300-9322

Micaela Antunes

Univ Coimbra, CeBER, Faculty of Economics
micaela@fe.uc.pt
orcid.org/0000-0002-2113-2139

Patrícia Pereira da Silva

Univ Coimbra, CeBER, Faculty of Economics
patsilva@fe.uc.pt
orcid.org/0000-0002-5862-1278

Adelino Fortunato

Univ Coimbra, CeBER, Faculty of Economics
adelino@fe.uc.pt
orcid.org/0000-0002-4790-6470

DOI: https://doi.org/10.14195/2183-203X_53_6

Tarifa Social de Energia: Génese, Incidência e Lições

Social Energy Tariff: Origin, Impact and Lessons

Rita Martins

Micaela Antunes

Patrícia Pereira da Silva

Adelino Fortunato

Received for publication: June 15, 2020

Revision accepted for publication: April 9, 2021

RESUMO

Desde a sua criação em 2010 na eletricidade e em 2011 no gás natural, para combater os efeitos da Crise Financeira Global de 2008-2009, a tarifa social de energia em Portugal sofreu adaptações no sentido do alargamento do leque de beneficiários. Ainda que subsistam detalhes que podem vir a ser melhorados, a introdução da automaticidade no acesso ao benefício em 2016 revelou-se uma alavanca poderosa para alargar o âmbito de famílias contempladas e para explicar o sucesso dos seus impactos. Tendo em conta o balanço desta experiência, procuramos neste artigo usar a pertinência dos seus princípios para recomendar a extensão da tarifa social aos setores das águas, telecomunicações e transportes, no contexto da crise social e económica gerada pela pandemia Covid-19.

Palavras-chave: Tarifa social de energia; acessibilidade económica; acesso universal.

ABSTRACT

Since its implementation in 2010 (for electricity) and in 2011 (for natural gas) as a measure to combat the effects of the Global Financial Crisis of 2008-2009, the Portuguese social energy tariff has been progressively adapted to cover a growing number of beneficiaries. Although there is room for improvement in certain aspects, the introduction of an automatic procedure for applying to the tariff in 2016 has proven to be a powerful lever to expand the number of beneficiaries and explains the success of its impact. Bearing in mind the efficacy of the social energy tariff, in this paper we seek to recommend the extension of social tariff to the water, telecommunications and transports sectors on the grounds of the relevance of its principles, in the context of the social and economic crisis triggered by the Covid-19 pandemic.

Keywords: Energy social tariff; affordability; universal access.

JEL Classification: D18, L51, L94; L95.

Agradecimentos: Os autores agradecem a um revisor anónimo, pelos seus comentários e sugestões. Não obstante, os erros e omissões são da inteira responsabilidade dos autores.

1. INTRODUÇÃO

Na União Europeia (UE), o reconhecimento da importância dos serviços energéticos encontra tradução na classificação do fornecimento de eletricidade e de gás natural como serviços de interesse económico geral (SIEG). Deve, por isso, ser respeitado um conjunto de obrigações de serviço público, entre as quais a universalidade e a acessibilidade económica, que salvaguardem a satisfação das necessidades fundamentais de consumo de energia dos cidadãos.

As tarifas sociais foram criadas na sequência da última crise económico-financeira com o propósito de apoiar o consumo de energia pelas famílias que estariam a passar por um período de maior dificuldade. Enquadram-se no conjunto de medidas de proteção a consumidores vulneráveis, concebidas e aplicadas em linha com o parecer do Comité Económico e Social Europeu (Comissão Europeia – Parecer 2013/C 341/05, 2013, designado “Ação coordenada a nível europeu para prevenir e combater a pobreza energética”). Este instrumento foi concebido para vigorar num horizonte de curto prazo, e tem critérios (rendimentos baixos e/ou determinadas pensões sociais, no modelo atual) de natureza financeira. Para além de serem uma medida de proteção social, as tarifas sociais fazem parte da política de regulação do mercado energético (Dobbins et al., 2016). As tarifas sociais são medidas aplicadas na Bélgica, Bulgária, Chipre, França, Grécia, Espanha, Itália, Roménia e também em Portugal, (Pye et al., 2015).

Em Portugal, a tarifa social de eletricidade foi criada em 2010 e a tarifa social de gás natural em 2011, tendo sofrido, desde então, adaptações no sentido do alargamento do leque de beneficiários. Ao permitir a redução dos encargos energéticos dos consumidores domésticos, contribui para que o preço não seja fator de exclusão no acesso a tais serviços, independentemente da situação económica, social ou geográfica dos consumidores. Serve assim o propósito de assegurar o acesso universal a serviços de qualidade a preços acessíveis.

A tarifa social de energia consiste num desconto sobre as tarifas de acesso às redes, que são reguladas pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), e que visam refletir os custos com o sistema. Estas tarifas de acesso às redes são pagas por todos os consumidores de energia, independentemente de estarem no mercado regulado ou no mercado liberalizado. Na eletricidade, o desconto a aplicar nas tarifas de acesso às redes em baixa tensão normal incide sobre as tarifas transitórias de venda a clientes finais de eletricidade, excluído o IVA, demais impostos, contribuições, taxas e juros de mora que sejam aplicáveis. No gás natural, a tarifa social corresponde a um desconto na tarifa de acesso às redes em baixa pressão sobre as tarifas transitórias de venda a clientes finais, incidindo sobre as tarifas transitórias de venda a clientes finais de gás natural, excluído o IVA, demais impostos, contribuições, taxas e juros de mora que sejam aplicáveis.

Mais do que nunca, a necessidade de proteção dos consumidores vulneráveis vai acentuar-se devido às consequências decorrentes da retração económica esperada e ao aumento previsível de população economicamente vulnerável, devido aos choques, tanto do lado da oferta como da procura, provocados pelos constrangimentos associados à pandemia por Covid-19. Os serviços energéticos são essenciais a todas as famílias e particularmente relevantes, tanto para garantir o cumprimento do isolamento social como, após o levantamento das restrições mais exigentes impostas pela pandemia.

Neste contexto, o objetivo deste artigo é o de caracterizar a incidência e o perfil dos beneficiários da tarifa social de energia (eletricidade e gás natural) em Portugal para apreciar a sua relevância também para outros SIEG no quadro do agravamento da crise económica e social.

Este artigo está organizado da seguinte forma. Após a introdução, a Secção 2 oferece uma análise sobre a incidência da tarifa social de energia em Portugal. Na Secção 3 é feita uma reflexão acerca do modelo da tarifa social de energia, com vista a compreender os seus méritos e limitações e assim perceber o que pode ser transposto para outros setores essenciais, e como pode ser útil no contexto económico desencadeado pela atual pandemia. Na Secção 4 apresentam-se as conclusões e algumas recomendações.

2. INCIDÊNCIA DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA EM PORTUGAL

A elegibilidade para aceder ao benefício na energia elétrica faz-se pela condição rendimento, se o total anual do agregado familiar não ultrapassar o limiar de 5 808€, acrescido de 50% por cada elemento que não aufera qualquer rendimento, até ao máximo de 10 elementos; e/ou pela condição prestações sociais, se o titular do contrato for beneficiário de determinadas transferências sociais. Os critérios de elegibilidade são mais restritivos no caso do gás natural, uma vez que só a condição prestações sociais dá acesso ao benefício e o leque de prestações tido em conta é também menor que no caso da energia elétrica.

Desde a sua criação, a tarifa social de eletricidade tem sido atribuída a um número crescente de famílias, especialmente a partir do final de 2014, a que não são alheias as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, em concreto a introdução de um critério rendimento e o alargamento das prestações sociais elegíveis.

Em 2016, o acesso ao benefício da tarifa social de energia passou a ser realizado em Portugal através de um mecanismo de reconhecimento automático, com efeitos a partir de 1 de julho de 2016, centralizado na Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), no caso de Portugal Continental. Nas Regiões Autónomas, o processo de reconhecimento automático foi atribuído às entidades das respetivas administrações regionais com competências nas matérias em causa.

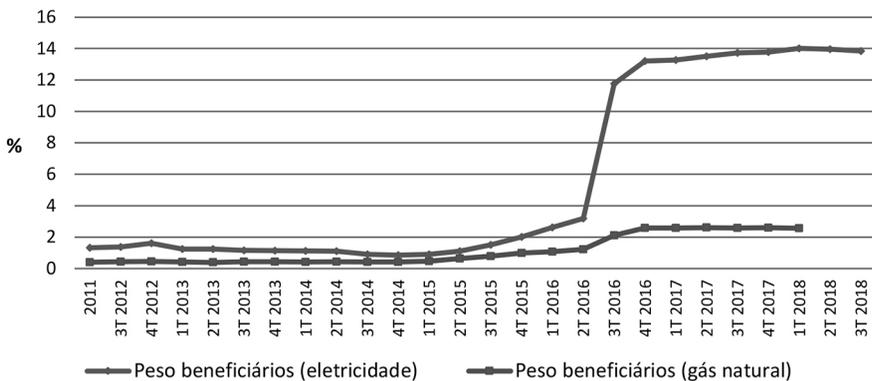
Imediatamente após a entrada em vigor do procedimento automático (do 2.º para o 3.º trimestre de 2016), o crescimento do número de beneficiários foi bastante expressivo, 283%. A partir daí, as evoluções foram muito mais modestas, verificando-se mesmo uma alteração da tendência a partir de 2018 o que poderá significar que a melhoria da situação económica veio atenuar o efeito do procedimento automático. No 2.º e 3.º trimestres de 2018 verificou-se uma ligeira redução do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade. Atualmente menos de 800 000 famílias beneficiam deste apoio.

A evolução temporal do número de beneficiários de tarifa social de gás natural apresentou também um crescimento continuado do número de beneficiários (aumentando em cerca de sete vezes em relação aos números iniciais). Tal como na eletricidade, o crescimento mais pronunciado aconteceu na sequência da aplicação do mecanismo de atribuição automática da tarifa social (verificando-se um crescimento de 73% no trimestre subsequente). Ainda assim, os valores são bastante mais estáveis, rondando atualmente as 35 000 famílias beneficiárias.

O crescimento muito acentuado do número de beneficiários subsequente ao automatismo na atribuição da tarifa social parece estar em linha com a relutância em pedir apoio, um dos fatores de risco de pobreza energética (conforme referido em Assist2gether, s.d.) ou com o desconhecimento do benefício e/ou da forma de o solicitar.

Para avaliar a expressão da tarifa social, encontra-se representada na Figura 1 a evolução do peso de beneficiários no universo de consumidores domésticos de energia.

Figura 1: Evolução do peso de beneficiários de tarifa social



Fonte: ERSE e DGEG.

É evidente, através da sua análise, que o peso de beneficiários de tarifa social de eletricidade é superior ao do gás natural. Focando-nos primeiro na energia elétrica, o rácio de beneficiários passou de 1,32% em 2011, aquando da implementação da tarifa social, para 13,84% no 3.º trimestre de 2018. Vila Real registou, em 2018, 20% de beneficiários no total de consumidores domésticos seguido dos distritos do Porto, Braga e Viseu. O aumento mais pronunciado na evolução deste indicador deu-se precisamente no 3.º trimestre de 2016, altura em que entrou em vigor o procedimento automático. O peso de beneficiários no universo de consumidores domésticos foi de 13,92% em 2018. Em relação ao gás natural, o peso de beneficiários de tarifa social foi sempre inferior a 1% até ao final de 2015. A partir daí a evolução foi de forma geral positiva, sendo de 2,57% no último período retratado na figura (1.º trimestre de 2018).

Esta diferença em termos do rácio de beneficiários de tarifa social nos dois tipos de serviços energéticos é explicável, em parte, pelo facto de não haver uniformidade nos critérios de elegibilidade, sendo os da tarifa social de eletricidade mais abrangentes (além das prestações sociais, também incluem o critério rendimento). Acresce a esta explicação o facto de a extensão da rede de distribuição de gás natural ser menor do que a de eletricidade.

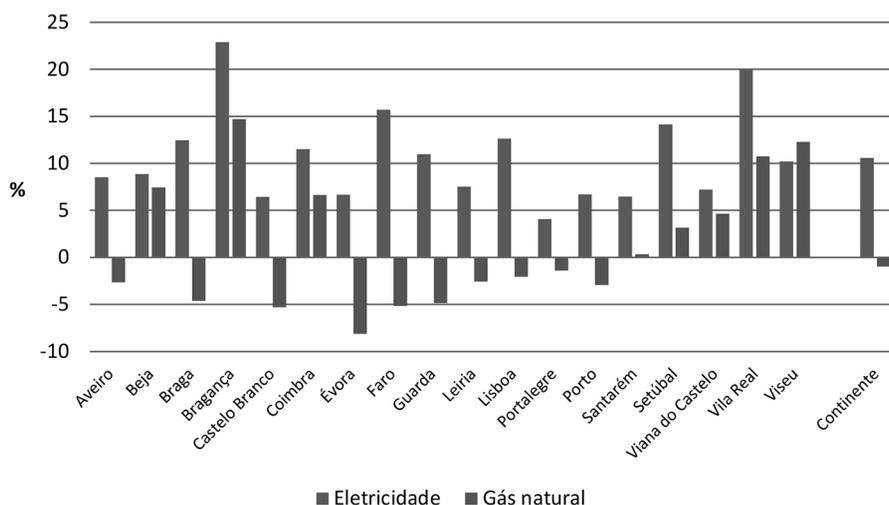
O apuramento mais recente da DGEG revela a existência de 778 1935 famílias beneficiárias de tarifa social de energia elétrica no final do 2.º trimestre de 2020, representando um aumento de 0,25% face ao mesmo período do ano anterior, ou seja, uma estabilização

nos últimos processamentos. Em relação ao gás natural, o apuramento relativo ao final do 1.º trimestre de 2020, aponta para 34 709 famílias beneficiárias, traduzindo uma redução de cerca de 2% face a igual período do ano anterior.

A distribuição do peso de beneficiários de tarifa social de eletricidade em 2018 parece estar em linha com os dados mais recentes do Eurostat relativos à percentagem de população portuguesa em risco de pobreza (considerando como limiar de pobreza 60% da mediana do rendimento total por adulto equivalente), 17% em 2018. De acordo com INE (2019), a taxa de risco de pobreza correspondia, em 2018, à percentagem de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 6 014€ anuais (501€ por mês), ligeiramente superior ao limiar de 5 808€ de rendimento máximo elegível para acesso à tarifa social.

Para compreender se existem disparidades no país em termos da evolução de beneficiários de tarifa social de eletricidade e de gás natural, representa-se na Figura 2 as respetivas taxas de crescimento, após a entrada em vigor do procedimento automático, nos diferentes distritos de Portugal Continental.

Figura 2: Taxas de crescimento do número de beneficiários de tarifa social de eletricidade e de gás natural, por distrito (3.º trimestre de 2016-4.º trimestre de 2018), Portugal Continental



Fonte: DGEG.

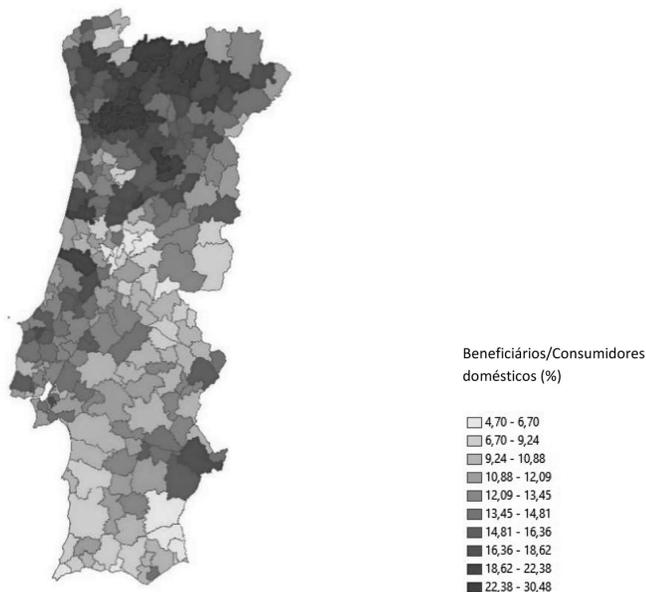
Já com o mecanismo automático de atribuição da tarifa social em vigor, é bem visível o crescimento dos beneficiários de tarifa social de eletricidade em todos os distritos de Portugal Continental, para o período assinalado. No entanto, existem diferenças entre os distritos; desde logo, é notório o crescimento mais elevado do total de beneficiários em Bragança e em Vila Real.

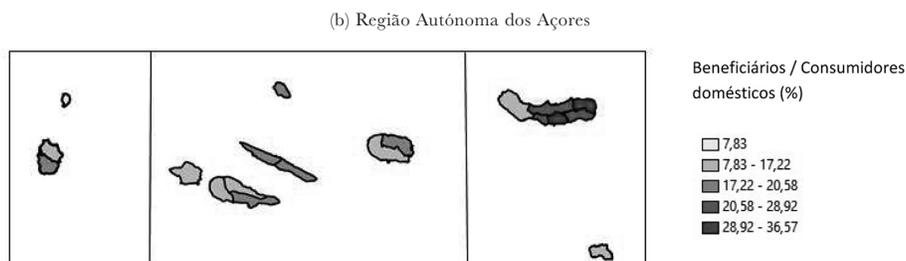
Em relação à taxa de crescimento de beneficiários de tarifa social no gás natural, o comportamento entre distritos é bem mais diferenciado, sendo mais expressivo nos distritos mais rurais de Portugal Continental (como Bragança, Viseu e Vila Real). Verifica-se um decréscimo do número de beneficiários em 10 dos 18 distritos de Portugal Continental, que pode ser explicado pela maior exigência dos critérios de elegibilidade para a atribuição da tarifa social de gás natural, comparativamente ao que sucede na tarifa social de eletricidade, conjugada com a melhoria de condições económicas, de forma geral, no país, entre 2016 e 2018.

Na Figura 3 analisam-se os rácios de beneficiários no universo de consumidores domésticos para uma desagregação territorial ao nível do concelho, para 2018. A Figura encontra-se dividida em três painéis: A – Portugal Continental; B – Região Autónoma dos Açores (RAA); C – Região Autónoma da Madeira (RAM).

Figura 3: Peso dos beneficiários de tarifa social de energia elétrica, por concelho, 2018

(a) Portugal Continental





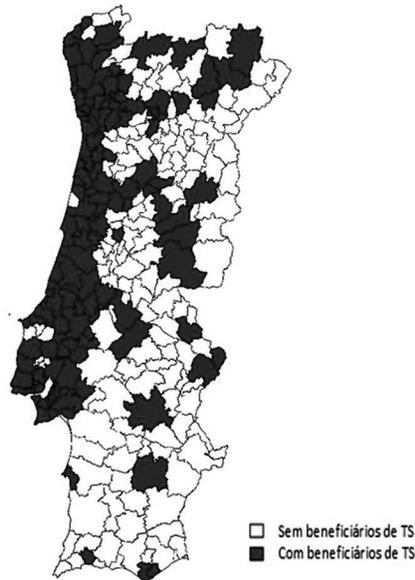
Fonte: Adaptado de Martins et al. (2019b).

É visível um maior peso de beneficiários no universo de consumidores domésticos em concelhos do norte do país em 2018 (3a), indo ao encontro do que se observou ao nível de distritos, na Figura 2. Na RAA (3b) é na ilha de S. Miguel que se concentram os concelhos onde a proporção de beneficiários no universo de consumidores domésticos é maior. Finalmente, na Região Autónoma da Madeira (3c), os concelhos com maior peso de beneficiários localizam-se na zona sul e oeste da ilha da Madeira. Estes resultados corroboram, em certa medida, a constatação de que a taxa de risco de pobreza é mais elevada nas Regiões Autónomas, seguindo-se, no Continente, a região Norte (INE, 2019).

Em relação ao gás natural, no final de 2018 havia beneficiários de tarifa social em 134 dos 278 concelhos de Portugal Continental. Dados relativos ao final do 1.º trimestre de 2020 apurados DGEG¹ dão conta de que existem atualmente 148 concelhos com beneficiários de tarifa social no gás natural.

¹ <https://www.tarifasocial.dgeg.gov.pt/estatistica.aspx>, acedido a 13-05-2020.

Figura 4: Concelhos com e sem beneficiários de tarifa social de gás natural, 4º trimestre de 2018, Portugal Continental



Fonte: Martins et al. (2019b: 25)

3. VANTAGENS E LIMITAÇÕES DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA

A situação atual de pandemia provocada pela Covid-19 está a inverter a tendência de retoma económica dos últimos anos. As projeções mais recentes da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia, no seu Boletim da Primavera de 2020 (Comissão Europeia, 2020) apontam para uma contração do PIB de 6,8% em 2020 e um crescimento de 5,8% em 2021, indiciando, portanto, que a retoma será incompleta e o PIB permanecerá abaixo do nível de 2019 ainda em 2021. A taxa de desemprego rondará, de acordo com estas projeções, os 9,7% em 2020 e 7,4% em 2021, contrariando a tendência recente de decréscimo neste indicador em Portugal. O Conselho de Finanças Públicas (CFP, 2020) apresentou um cenário ligeiramente mais pessimista. Estes indicadores poderão ainda sofrer agravamentos, fruto da incerteza associada à evolução e à magnitude dos efeitos provocados pela Covid-19, que está a afetar as economias de forma diferenciada, constituindo, pois, um choque assimétrico entre os Estados-Membros da UE.

Certo, no entanto, parece ser o facto de a economia global enfrentar nos tempos próximos uma recessão mais severa do que a imposta pela Crise Financeira Global de 2008-2009. Perante este contexto, é expectável que as famílias mais vulneráveis voltem a enfrentar dificuldades para suportar as suas despesas com os serviços essenciais e, em concreto, os de

energia. Neste sentido, uma reflexão sobre o impacto da tarifa social de eletricidade e de gás natural em Portugal é relevante para perceber as suas potencialidades na mitigação dos efeitos da perda de rendimentos das famílias. Além disso, a compreensão das suas limitações também possibilita a discussão em torno da eventual necessidade da adoção de medidas complementares. A partir daqui retiram-se recomendações acerca das vantagens da eventual transposição do modelo da tarifa social de energia para outros serviços essenciais.

3.1. IMPACTO DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA NA ACESSIBILIDADE ECONÓMICA

Para avaliar o impacto da tarifa social sobre a acessibilidade económica, procede-se a um enquadramento sucinto da literatura sobre esta temática e segue-se uma abordagem empírica, primeiramente a partir de dados microeconómicos efetivos relativos a despesas das famílias e posteriormente recorrendo a simulações.

A avaliação de problemas de acessibilidade económica a serviços essenciais é habitualmente realizada na literatura económica através do cálculo de rácios de acessibilidade económica (RAE) que procuram medir o peso dos encargos com os serviços nos orçamentos das famílias. No caso dos serviços energéticos teríamos:

$$RAE = \frac{\text{Encargos com energia}}{\text{Rendimento}} \quad (1)$$

Ainda que não seja um aspeto isento de críticas, a literatura também fornece referências quanto a limiares para os RAE que não deverão ser ultrapassados, sob pena de representarem um esforço excessivo exigido às famílias. Martins et al. (2019a) e Fankhauser et al. (2008) consideram que RAE para serviços de energia, águas e comunicações superiores ou iguais a 20% são a referência para pesos preocupantes com os respetivos encargos conjuntos nos orçamentos familiares. No que toca ao mesmo tipo de limiar, mas apenas em relação aos serviços energéticos, é comum considerar-se como referência 10% (Sumner et al., 2015; Miniaci et al., 2014; ou Winkler et al., 2011). Recentemente, Brown et al. (2020) e Cook e Shah (2018) sugerem para os Estado Unidos da América um limiar menos conservador, entre 6 e 7%.

Para além disto, um resultado comum aos estudos é a maior vulnerabilidade das famílias com menores rendimentos a problemas de acessibilidade económica, mesmo beneficiando de tarifa social (Winkler et al, 2011). Alguns estudos apontam também para a verificação de rácios com variabilidade por regiões (Sumner et al., 2015) e em função da dimensão dos agregados familiares (Fankhauser e Tepic, 2007).

No que concerne a resultados para Portugal, a literatura é particularmente escassa. Martins et al. (2016), num estudo empírico para os serviços de águas alertam para problemas de avaliação da acessibilidade económica quando baseada em dados agregados. Martins et al. (2019a), num estudo de avaliação da acessibilidade a um conjunto de serviços essenciais, entre os quais a eletricidade e o gás, alertam ainda para a subestimação do problema da acessibilidade económica, quando são utilizados dados da despesa efetiva. Situações que podem ser erradamente interpretadas como não indiciadoras de problemas de acessibilidade são as que

se encontram associadas a subconsumo, por exemplo ligadas a contextos de pobreza. Nestas circunstâncias, baixos valores para o RAE decorrem de situações de desconforto e privação, ao invés de corresponderem a desafogo para pagar as contas com os serviços energéticos.

Os dados microeconómicos utilizados são resultantes da mais recente recolha do Instituto Nacional de Estatística (INE) no âmbito do Inquérito às Despesas das Famílias (IDEF 2015/2016). São apurados rácios de acessibilidade económica conjunta a serviços energéticos (eletricidade e gás), utilizando a despesa total como *proxy* para o rendimento, bem como a percentagem de famílias com RAE superiores a 10%. Os resultados por regiões são apresentados no Quadro 1.

Importa assinalar que com a base de dados disponível não é possível distinguir entre as despesas suportadas com e sem tarifa social. Ainda assim, face ao período a que respeita a recolha de dados (anterior à aplicação do procedimento automático), em que o peso de beneficiários de tarifa social era inferior a 3%, na eletricidade, e cerca de 1% no gás natural, é razoável admitir que a esmagadora maioria das despesas com serviços de eletricidade e gás não beneficiavam do desconto inerente à tarifa social.

Quadro 1: RAE a serviços energéticos em Portugal

	N.º de observações	RAE Médio	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	% Famílias RAE > 0,10
Norte	2 197	0,0728	0,0437	0	0,4652	20,7
Centro	1 556	0,0760	0,0446	0	0,3808	21,6
AMLisboa	2 536	0,0551	0,0342	0	0,3450	9,4
Alentejo	1 244	0,0757	0,0362	0	0,2758	21,1
Algarve	1 129	0,0633	0,0366	0	0,3487	14,3
R.A.Açores	1 462	0,0877	0,0469	0	0,4249	32,1
R.A. Madeira	1 255	0,0748	0,0432	0	0,4511	21,1
Portugal	11 379	0,0708	0,0420	0	0,4652	19,2

Fonte: IDEF 2015/2016.

Ainda que os valores médios para os RAE se situem aquém dos limiares problemáticos de 10%, referidos na literatura, é expressiva a percentagem de famílias com rácios acima desses patamares, superior a 19% em Portugal, o que revela que no contexto português há uma proporção elevada de famílias a suportar encargos excessivos com serviços energéticos. Destaca-se também, para além do desvio padrão, a amplitude de valores para o RAE. Pese embora se tomar como referência o limiar de 10%, importa mencionar que se se seguisse uma abordagem menos conservadora, considerando um patamar na ordem dos 6 ou 7%, como em Brown et al. (2020) e Cook e Shah (2018), os RAE médios já seriam todos interpretados como problemáticos, à exceção do da AML.

A RAA apresenta valores médios para o RAE mais preocupantes, aproximando-se de 9%. E mais alarmante é a percentagem superior a 32% de famílias desta região com RAE superiores a 10% (última coluna do Quadro 1). No extremo oposto, encontra-se a região Área Metropolitana de Lisboa (AML) com rácio médio de 5,5% e 9,5% de famílias com problemas de acessibilidade económica. Excetuando as regiões da AML e do Algarve, há mais de 20% de famílias cujos encargos com os serviços energéticos têm um peso superior a 10% dos orçamentos familiares, em todas as outras regiões NUTS II.

A percentagem de famílias que tem de gastar mais de 10% do seu rendimento para fazer face ao pagamento dos serviços energéticos não é, portanto, negligenciável e permite evidenciar a real dimensão do problema da acessibilidade económica aos serviços energéticos por parte das famílias portuguesas, que as médias, por si só, não revelam.

Estes resultados estão em linha com os apresentados em INE (2019), segundo os quais os residentes na Área Metropolitana de Lisboa foram os menos afetados pelo risco de pobreza em 2018 (13,3%), ao passo que na RAA e na RAM registaram-se as percentagens mais elevadas de população em risco de pobreza (31,8 e 27,8%, respetivamente).

A análise agregada apresenta limitações, evidente quando se olha para as percentagens de famílias com rácios excessivos e a amplitude encontrada para os valores do RAE, que deixa antever uma grande disparidade de situações. Quando se calculam os RAE por quintil de rendimento, constata-se a existência de valores próximos do limiar considerado problemático para as famílias do primeiro quintil de rendimento, ainda que, em média, ligeiramente abaixo do patamar dos 10%, sendo o rácio menor nos quintis de rendimento mais elevados, como seria de esperar.

Dado que a base IDEF 2015/2016 não permite distinguir as situações em que as famílias beneficiam de tarifa social das situações em que tal não acontece, e atendendo a que não se dispõe de dados microeconómicos para o período mais recente, apresenta-se no Quadro 2 um exercício de simulação do impacto potencial da tarifa social na acessibilidade aos serviços energéticos.

Para o exercício efetuado, consideram-se, para cada um dos serviços energéticos, dois cenários correspondentes a dois tipos de famílias. Para calcular os encargos, recorre-se ao comparador de tarifários do portal Poupa Energia.

Para o caso da eletricidade, no cenário 1, as hipóteses consideradas são as seguintes: potência contratada de 3,45kVA, tarifa simples, fatura em papel e pagamento Multibanco (MB)/CTT/Payshop. No cenário 2, a potência contratada é de 6,9kVA, com tarifa bi-horária, fatura em papel e pagamento MB/CTT/Payshop.

Quanto ao gás natural, a localização escolhida foi Lisboa, com fatura em papel e pagamento por MB, tendo-se recorrido ao simulador da ERSE.

De entre as alternativas desenvolvidas, a escolha recai sobre a opção mais favorável do ponto de vista do consumidor.

Quadro 2: Simulação de RAE com e sem tarifa social (TS)

	RAE	
	Sem TS	Com TS
Eletricidade		
Cenário E1: Casal sem filhos, consumo anual de 1900 kWh e potência contratada de 3,45kVA ⁽¹⁾		
1.1: Ambos os elementos auferem rendimento (5 808€)	8,3%	5,5%
1.2: Apenas um elemento auferir rendimento (8 712€)	5,6%	3,7%
Cenário E2: Casal com 2 filhos, consumo anual de 5000 kWh (2083 kWh em vazio) e potência contratada de 6,9kVA ⁽²⁾		
2.1: Ambos os elementos do casal auferem rendimento (11 616€)	10,0%	7,0%
2.2: Apenas um elemento auferir rendimento (14 520€)	8,0%	5,6%
Gás natural		
Cenário G1: Casal sem filhos, com consumo anual 1610kWh, 138 m ³		
1.1: Ambos os elementos auferem rendimento (5 808€)	2,6%	1,6%
1.2: 1 Apenas um elemento auferir rendimento (8 712€)	1,7%	1,1%
Cenário G2: Casal com filhos, com consumo anual 3407kWh, 292 m ³		
2.1: Ambos os elementos auferem rendimento (11 616€)	2,4%	1,6%
2.2: Apenas um elemento auferir rendimento (14 520€)	2,0%	1,3%

Notas: ⁽¹⁾ Dos clientes com potência contratada até 6,9kVA em 2018, mais de metade tinha uma potência contratada de 3,45kVA, de acordo com dados da ERSE (cenário 1). ⁽²⁾ Dos clientes com potência contratada até 6,9kVA em 2018, 30% tinha uma potência contratada de 6,9 kVA, de acordo com dados da ERSE (cenário 2).

Fontes: Comparador de tarifários do portal Poupa Energia (<https://poupaenergia.pt>) e simulador da ERSE (<http://www.erse.pt/pt/simuladores/Paginas/Simuladores.aspx>)

De uma forma geral, é evidente uma redução do RAE quando é aplicada a tarifa social, mais evidente no caso da eletricidade – descendo entre 2 e 3 pontos percentuais (p.p.) consoante o sub-cenário.

Concretizando, o RAE relativo a eletricidade no cenário E1 baixa de 8,3% para 5,5% (sub-cenário E1.1) e de 5,6% para 3,7% (sub-cenário E1.2), representando diminuições de 2,8 e 1,9 p.p., respetivamente.

Quanto ao cenário E2, a aplicação da tarifa social permite baixar o rácio, do valor problemático de 10% para 7% (sub-cenário E2.1.) e de 8% para 5,6% (sub-cenário E2.1.), correspondendo, portanto a descidas na ordem dos 3,1 e 2,4 p.p., respetivamente.

Quanto ao gás natural, o impacto estimado da tarifa social é mais modesto. Concretizando, a tarifa social permite baixar o peso dos encargos, variando entre 0,6 p.p. (sub-cenário G1.2) e 0,9 p.p. (sub-cenário G2.1.).

Se as famílias consideradas nos cenários anteriores consumirem simultaneamente eletricidade e gás natural, então o efeito potencial da tarifa social na descida do RAE, poderá rondar os 3-4 p.p., para níveis abaixo do patamar mais usualmente considerado como problemático, 10%.

3.2. LIMITAÇÕES DO MODELO DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA

No que toca a falhas ou limitações da tarifa social de energia, podem ser apontadas questões relacionadas com diferenças nos critérios de elegibilidade entre eletricidade e gás natural e com a ausência de tarifa social para o Gás de Petróleo Liquefeito (GPL), mais conhecido como gás de botija.

Em relação às condições para beneficiar de tarifa social de gás natural, os critérios são mais restritivos do que na energia elétrica. A via de acesso à tarifa social baseada no limiar de rendimento só vigora no caso da energia elétrica, o que faz com que a incidência da tarifa social no gás natural se resuma a uma espécie de extensão dos apoios fornecidos pelas prestações sociais. Além disso, diferentemente do que acontece na eletricidade, só os beneficiários do 1º escalão de Abono de Família são tidos em conta e ficam também de fora os detentores de Pensão Social de Velhice.

A influência desta circunstância pode ser identificada quando se verificou uma ligeira diminuição do número de beneficiários em 2018, como consequência do crescimento e da melhoria da situação económica e social em Portugal. A queda fez-se a um ritmo maior no gás natural, pois alguns consumidores vulneráveis, beneficiários das prestações da Segurança Social, terão diminuído a sua dependência face a elas e esta oscilação teve menor impacto na diminuição do número de beneficiários na energia elétrica. A prevalência da via de acesso ao benefício da tarifa social pelo limiar de rendimento esbateu esta quebra.

Mas, o que levanta maiores situações de iniquidade é sobretudo o facto de não existir tarifa social no GPL, por não existir rede de gás natural em todo o território nacional (apenas 30% dos agregados tem acesso a este tipo de gás). Ou seja, os consumidores domésticos de GPL em condições de vulnerabilidade económica não beneficiam de apoio para o consumo de gás, a que teriam direito se tivessem acesso ao gás natural. Além disso, é sobretudo nos contextos mais rurais que não existe rede de gás natural, a que acresce a essencialidade deste bem, comprovada pela muito reduzida elasticidade preço da procura de GPL (Autoridade da Concorrência, 2017), o que significa que os consumidores de GPL estão particularmente suscetíveis a subidas de preços. O valor negativo da elasticidade rendimento da procura, por seu lado, revela que o gás de botija é um bem inferior, o que reforça a necessidade de o mesmo estar acessível a preços competitivos para as camadas mais desfavorecidas da população.

Pese embora reconhecidas dificuldades decorrentes do GPL ser facilmente transacionável e para a verificação dos critérios de elegibilidade dos consumidores, inerentes à extensão da tarifa social ao GPL, considera-se que esta medida é importante no domínio da equidade, já que beneficiará sobretudo as franjas mais pobres da população, que residem essencialmente fora dos grandes aglomerados urbanos e, nesse sentido, terá um impacto social positivo.

Uma outra limitação da tarifa social tem que ver com o seu impacto reduzido sobre a redução de problemas de pobreza energética. Há uma certa coincidência temporal entre a

introdução do debate sobre o tema da pobreza energética pela Comissão Europeia (Diretivas 2009/72/CE – eletricidade e 2009/73/CE – gás natural) e a adoção de medidas de apoio ao consumo de serviços energéticos por parte de consumidores vulneráveis, como as tarifas sociais. A necessidade de combater a pobreza energética reveste-se de especial importância, visto que esta é apontada como uma das mais predominantes formas de pobreza na UE, essencialmente motivada pelos baixos rendimentos dos agregados familiares, a reduzida eficiência energética e os elevados preços da energia (Thomson et al., 2017). A relevância da pobreza energética e a necessidade de apoiar consumidores economicamente vulneráveis tornou-se particularmente evidente em países como Portugal, que tem uma das piores posições relativas no contexto da UE nesta matéria.

Ainda assim, a evolução registada nas variáveis habitualmente usadas para avaliar, de forma desagregada e indireta, a pobreza energética (percentagem de população incapaz de manter o alojamento aquecido, percentagem de população com atraso no pagamento de *utilities* e peso da população que vive em habitação com problemas de infiltrações, humidade e apodrecimento de pisos, da base de dados European Union Statistics on Income and Living Conditions–EU-SILC) revelou uma melhoria entre 2015 e 2017. Esta melhoria registada acompanhou a evolução observada em termos da abrangência da tarifa social de energia. O desconto inerente à tarifa social liberta recursos que poderão explicar de alguma forma o ligeiro aumento do consumo de energia elétrica por beneficiário (apurado a partir de ERSE, 2018; 2019). Em particular, o benefício via tarifa social poderá contribuir para amenizar a dificuldade em manter a habitação adequadamente aquecida e para reduzir atrasos no pagamento dos encargos com *utilities*. Importa ressaltar, contudo, que uma análise do nexo de causalidade entre o desconto inerente à tarifa social e o nível de pobreza energética implicaria a recolha de dados primários de modo a poder analisar a evolução do consumo energético dos beneficiários de tarifa social, bem como as suas dificuldades relativas ao pagamento de encargos energéticos e à resolução de problemas de infiltrações e humidade nas suas habitações.

Os recursos financeiros libertados pelo desconto concedido pela tarifa social dificilmente poderão ajudar a resolver problemas relacionados com a qualidade do edificado, em concreto problemas de infiltrações no telhado, humidade em paredes e pisos, ou caixilhos de janelas ou chão apodrecidos. Neste sentido, considera-se necessária a adoção de medidas complementares à tarifa social, vocacionadas para intervenções conducentes à mitigação de problemas de pobreza energética e também para a adoção de equipamentos/práticas energeticamente eficientes. Ou seja, a tarifa social parece não estar configurada para a resolução das causas estruturais da pobreza energética, como também conclui o estudo de Farinha Rodrigues et al. (2019).

Na UE, existem medidas destinadas a aumentar a eficiência energética nas habitações (Deller e Waddams, 2015). Em Portugal, existem diversos programas concebidos com esta finalidade, como o Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (PO SEUR), direcionado para apoiar renovações de habitações que promovam a eficiência energética; ou o Programa Casa Eficiente 2020, que visa conceder empréstimos em condições favoráveis a operações que promovam a melhoria eficiência energética e hídrica dos edifícios de habitação particular; e o Programa de Reabilitação Urbana (IFRRU), de apoio à renovação urbana de casas com mais de 30 anos, também aplicável a habitação social.

No entanto, são necessárias medidas para vencer a inércia no aproveitamento destes programas, que deverão passar pela simplificação nos processos de candidatura e por um esforço em tornar o benefício económico do acesso a estes programas mais evidente. Para as camadas mais vulneráveis da população e com maior iliteracia são necessárias medidas adicionais, que se articulem com as autarquias no sentido da identificação das habitações a precisar de intervenção e a realização das respetivas requalificações. Carecem de particular atenção as zonas suburbanas, sobretudo, onde a qualidade da construção é fraca e onde habitam famílias com menores recursos.

3.3. POTENCIALIDADES PARA EXTENSÃO DO MODELO A OUTROS SETORES

Em face do atual contexto pandémico, e reconhecida a insuficiência da tarifa social para eliminar ou mitigar a pobreza energética, esta pode vir a agravar-se já no próximo inverno. Se esse momento vier a coincidir com um segundo surto da Covid-19 então as preocupações com a pobreza energética serão acrescidas.

Com a vigência do estado de emergência e posteriormente de calamidade, e a imposição de restrições de convivência social e profissional tornou-se ainda mais clara a importância do acesso universal a serviços essenciais como a energia, as águas, as comunicações e os transportes. Os efeitos da pandemia não afetam todos da mesma maneira, sendo de esperar que as franjas mais vulneráveis da população estejam mais expostas à doença como também às consequências da crise económica entretanto desencadeada. São sobretudo estas camadas da população que devem ser apoiadas no acesso aos serviços essenciais e as tarifas sociais são uma medida já testada para o fazer.

No caso dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, por exemplo, o regulador recomenda a aplicação de tarifas sociais aos consumidores domésticos que reúnam praticamente as mesmas condições de elegibilidade exigidas para o acesso à tarifa social de eletricidade. No entanto, não só a tarifa social de água não está generalizada a todos os municípios/entidades gestoras, algo que resulta da estrutura organizacional do setor, com praticamente um operador monopolista por concelho, como a automaticidade não é ainda uma prática comum, Martins et al. (2020). Se há uma lição que se pode retirar do modelo da tarifa social da energia para as águas é que a aplicação deste tipo de tarifa deve ser generalizada a todo o território. Deve ser a condição socioeconómica do consumidor doméstico a conferir o direito a beneficiar da tarifa social e não uma decisão política, dependente do operador ou da gestão autárquica do respetivo município, sob pena de não se corrigirem situações de iniquidade.

No caso particular das telecomunicações, as necessidades criadas pelo isolamento social, o uso intensivo da internet devido às exigências do teletrabalho ou das atividades do ensino à distância expõem a importância de garantir a não exclusão do acesso a serviços de internet.

Também nos transportes, ainda que a existência de passes sociais já acomode preocupações de apoio ao pagamento destes serviços pelas camadas mais vulneráveis, é necessário garantir que o apoio também se verifique fora das grandes áreas metropolitanas.

Face o seu impacto sobre a acessibilidade económica, a tarifa social, tal como aplicada aos serviços de energia, é um instrumento cuja transposição se releva adequada a outros

setores essenciais. É importante não esquecer, neste âmbito, que algumas medidas de apoio extraordinário às famílias estavam associadas ao Estado de Emergência que deixou, entretanto, de vigorar. Além disso, mesmo com a suspensão dos cortes por não pagamento dos serviços decretada pelo governo, durante o estado de emergência e alargada para os meses seguintes, o certo é que depois as famílias têm de pagar, ou seja, a dívida não desaparece.

4. CONCLUSÃO

As tarifas sociais foram criadas na sequência da Crise Financeira Global de 2008-2009 com o propósito de apoiar o consumo de energia das famílias que estariam a suportar maior dificuldade de acesso a este bem essencial. Enquadram-se no conjunto das medidas de proteção a consumidores vulneráveis, concebidas e aplicadas no quadro da União Europeia. Este instrumento foi concebido para vigorar num horizonte de curto prazo, tem critérios definidos (rendimentos baixos e/ou determinadas pensões sociais, no modelo atual) e assume natureza financeira.

A abrangência expressiva da tarifa social de eletricidade e de gás natural em Portugal, em boa parte decorrente da introdução de um procedimento automático, conduziu a um aumento muito acentuado de beneficiários da tarifa social. Em comparação com o que acontecia quando a atribuição do benefício dependia da iniciativa do consumidor, a tarifa social passou a ser a atribuída a muitas mais famílias, tanto na energia elétrica como no gás natural. A automaticidade ajudou a superar falhas de informação e de iliteracia que introduziam inércia na generalização da aplicação da tarifa social a quem reunia condições para dela beneficiar.

Por outro lado, os nossos cálculos permitem concluir que o impacto da tarifa social de energia foi relevante na tentativa de garantir a acessibilidade económica aos serviços energéticos por parte das camadas mais vulneráveis da população. Porém, há ainda limitações a superar, tais como a ausência de apoio ao consumo de gás de botija e a diferença de critérios de elegibilidade para acesso à tarifa social de eletricidade e gás natural.

Neste contexto, os efeitos potenciais da tarifa social permitem formular a recomendação de medidas idênticas para outros setores essenciais, sobretudo nas comunicações, mas também nas águas e transportes. Uma tarifa social nas comunicações é importante para assegurar o acesso universal a serviços mínimos que permitam o ensino à distância ou o teletrabalho e reduzam a infoexclusão. Nos serviços de águas, é necessário garantir a generalização da tarifa social a todo o território e a sua automaticidade.

Esta conclusão é ainda mais premente no momento em que os efeitos de crise económica e social, decorrentes da pandemia Covid-19, se irão fazer sentir com grande intensidade junto de uma franja larga da população atingida pelo desemprego, pela diminuição de rendimentos e pela pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assist2gether (s.d.) *Report on National and European Measures Addressing Vulnerable Consumers and Energy Poverty*, European Union.
- Brown, M.; Soni, A.; Lapsa, M.; Southworth, K. (2020) Low-income energy affordability: Conclusions from a literature review, Oak Ridge National Laboratory, US Department of Energy, March 2020, ORNL/TM-2019/1150.
- Comissão Europeia (2020) European Economic Forecast, Spring 2020, Institutional Paper 125, May, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Conselho de Finanças Públicas–CFP (2020) *Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2022*, Relatório n.º 7/2020, junho, Lisboa, Conselho de Finanças Públicas.
- Cook, J.; Shah, M. (2018) Reducing energy burden with solar: Colorado’s strategy and roadmap for States. National Renewable Energy Laboratory, NREL/TP-6A20-70965.
- Deller, D.; Waddams, C. (2015) Affordability of utilities’s services: extent, practice, policy, Research Paper 2: Affordability in the EU, Based on Eurostat and ITU Data, 22 October 2015, Center on Regulation in Europe (CERRE).
- Dobbins, A.; Nerini, F. F.; Pye, S. (2016) *Measures to Protect Vulnerable Consumers in the Energy Sector: An Assessment of Disconnection Safeguards, Social Tariffs and Financial Transfers*, INSIGHT-E Programme, Policy Report, December, European Commission.
- ERSE (2018) *Tarifas e Preços de Gás Natural para o Ano Gás 2018-2019*. ERSE, Lisboa.
- ERSE (2019) *Caracterização da Procura de Energia Elétrica em 2019*. ERSE, Lisboa.
- Farinha Rodrigues, C.; Nunes, F.; Vicente, J.; Escária, V. (2019) *Relatório Final do Estudo sobre “A Pobreza Energética em Portugal”* realizado pelo ISEG para a EDP. Lisboa, EDP.
- Fankhauser, S.; Tepic, S. (2007) Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries. *Energy Policy*, 35(2), 1038-1049.
- Fankhauser, S.; Rodionova, Y.; Falcetti, E. (2008). Utility payments in Ukraine: Affordability, subsidies and arrears. *Energy Policy*, 36, 4168-4177.
- Instituto Nacional de Estatística – INE (2019) *Rendimento e Condições de Vida 2019 (Dados Provisórios): Informação à Comunicação Social*, Lisboa, 26/11/2019.
- Martins R.; Quintal C.; Cruz, L; Barata E. (2016), Water affordability issues in developed countries: The relevance of micro approaches. *Utilities Policy*, 43, 117-123.
- Martins, R.; Quintal, C.; Antunes, M. (2019 a) Making ends meet: Actual versus potential joint affordability of utility services. *Utilities Policy*, 56, 120-126.
- Martins, R.; Pereira da Silva, P.; Antunes, M.; Fortunato, A. (2019 b) Estudo sobre a Aplicação da Tarifa Social de Energia em Portugal. Lisboa, ADENE.
- Martins, R.; Antunes, M.; Fortunato, A. (2020) Regulatory changes to the Portuguese social tariff regime: Carrying water in a sieve. *Utilities Policy*, 64(C).
- Miniati, R.; Scarpa, C.; Valbonesi, P. (2014) Fuel poverty and energy benefits: The Italian case. In Jon Strand (Ed.), *The Economics and Political Economy of Energy Subsidies*, Munich, CESifo Seminar Series.
- Pye, S.; Dobbins, A.; Baffert, C.; Brajković, J.; Grgurev, I.; Miglio, R.; Deane, P. (2015) *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU: Analysis of Policies and Measures*, INSIGHT-E Programme, Policy Report. European Commission.
- Sumner, P.; Pridmore, A.; Duff, A. (2015) *Understanding affordability pressures in essential services*. Report, UK Regulators Network-UKRN.
- Winkler, H.; Simões, A. F.; Rovere, E. L.; Alam, M.; Rahman, A.; Mwakasonda, S. (2011) Access and Affordability of Electricity in Developing Countries. *World Development*, 39(6), 1037-1050.