

Parecer

EAPN Portugal

Estratégia Nacional de Longo Prazo para o
Combate à Pobreza Energética 2022-2050

março 2023



ESTRATÉGIA NACIONAL DE LONGO PRAZO PARA O COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA 2022-2050

CONTRIBUTO DA EAPN PORTUGAL À CONSULTA PÚBLICA

A pobreza energética é um tema que tem suscitado um crescente foco de atenção nas políticas públicas europeias nos últimos anos.

O tema da Pobreza Energética foi introduzido pela Comissão Europeia através da Diretiva 2009/72/CE (Mercado Interno da Eletricidade) e da Diretiva 2009/73/CE (Mercado Interno do Gás Natural), tendo sido tornado mais evidente a relevância deste tipo de pobreza e a necessidade de apoiar consumidores economicamente vulneráveis. Este tema tem vindo a ganhar importância e exemplo disso foi a criação do Observatório Europeu da Pobreza Energética (EPOV). Mais recentemente, com a assinatura do Pacto Verde Europeu e à luz dos 20 princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a urgência deste tema ganhou novo fôlego.

Esta Estratégia que se encontra agora em Consulta pública decorre de normas da União Europeia que obrigam cada Estado-Membro a estabelecer uma estratégia de longo prazo para apoiar a renovação do parque nacional de edifícios residenciais e não residenciais, públicos e privados, para o converter num parque imobiliário descarbonizado e de elevada eficiência energética, cumprindo, assim, objetivos europeus de eficiência energética e de redução da emissão de gases com efeito de estufa. Recordamos que, entre abril e maio de 2021 havia sido colocada em Consulta pública a “Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza energética 2021-2050”, à qual a EAPN Portugal respondeu (<https://arquivo.eapn.pt/documento/736/consulta-publica-da-estrategia-nacional-de-longo-prazo-para-o-combate-a-pobreza-energetica-2021-2050>).

Segundo os dados do EU-SILC, pelo Eurostat, em 2021 Portugal era o quinto país da União Europeia com maior proporção de pessoas incapazes de manter as casas adequadamente aquecidas, uma vulnerabilidade que afetava 16,4% da população total e 27,9% da população abaixo do limiar de risco de pobreza. Acima de Portugal encontravam-se países como a Bulgária (23,7%), Lituânia (22,5%), Chipre (19,4%) e Grécia (17,5%).

Pontos fortes do documento:

- Articulação com as metas de descarbonização energética do Pacto Verde Europeu e outras estratégias já existentes: nomeadamente a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (pp. 6 e 18); com o Plano de Recuperação e Resiliência (p.7); Programa de Arrendamento Acessível (p.18) e o Programa Primeiro Direito. (p.18).
- Tarifa social de energia e gás natural que existe desde 2010, no entanto, tem condições de acesso e abrange apenas agregados que se encontram muito abaixo do limiar de pobreza. Em 2020, as condições de acesso alteraram-se face à pandemia e esta alargou-se para todas as situações de desemprego e passou também a estar impedido o corte no fornecimento de energia neste período.

É também assumido no documento que em 2021 se assistiu a um aumento das despesas de energia na maioria dos agregados por causa da pandemia. No total, há perto de 753 mil agregados familiares que beneficiam da tarifa social de eletricidade, o que corresponde a cerca de 1,9 milhões de pessoas. No caso da tarifa social do gás, há perto de 35 mil beneficiários. Uma vez que os efeitos da pandemia ainda se vão fazer sentir por algum tempo, será importante manter estas alterações às condições de acesso introduzidas em 2020 ao longo dos próximos anos. A este fator, acresce o conflito em território ucraniano, iniciado em fevereiro de 2022, em decorrência do qual temos também vivido uma crise inflacionária, sendo que duas das áreas dos orçamentos familiares mais impactadas pela inflação são a alimentação e a energia. Os efeitos desta crise são sentidos de forma mais exacerbada pelos agregados familiares em situação económica mais vulnerável, uma vez que estas despesas representam uma percentagem maior dos seus orçamentos.

- Bom retrato/ diagnóstico da situação de pobreza energética em Portugal e da eficiência/conforto energético do parque habitacional em Portugal. No entanto, o ponto de partida do nosso país é desolador. No país, 17,4% da população não tem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida; há cerca de 1.202.567 agregados familiares (cerca de três milhões de pessoas) cuja despesa com energia representa mais de dez por cento do total de rendimentos e 2,5 milhões de pessoas (24,4% dos portugueses) moram em casas com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos. É assumida a correlação entre a pobreza monetária e a pobreza energética (pp. 54) 38% dos agregados familiares que não conseguem aquecer a casa vivem em risco de pobreza. Também os agregados constituídos apenas por um elemento têm maior dificuldade em aquecer a casa (idosos).
- Chegar a um consenso acerca da definição do conceito de pobreza energética pareceu-nos central. Nas pp. 53 e 54 do documento é apresentada uma definição de pobreza energética, e dos variados fatores associados, que em nosso entender é bastante abrangente e objetiva. É ainda feito o cálculo da população em situação de pobreza energética severa e moderada em Portugal e os números são reveladores do fraco investimento ao longo de décadas neste domínio (p. 58). É também apresentada a definição de consumidor economicamente vulnerável (p.55). Em Portugal temos um problema de elevados custos da energia, associado a baixos rendimentos dos agregados familiares e ainda ao fraco desempenho energético dos edifícios domésticos em Portugal.
- A partir da página 64 são apresentadas as medidas de combate à pobreza energética por áreas de intervenção e definidas metas até 2050 (horizonte temporal, possivelmente, demasiado longínquo). Saliencia-se, ainda, a grande multidisciplinaridade das medidas propostas, essencial para uma resposta coordenada e eficaz.
- Importância dada à monitorização e à necessidade de acompanhar a evolução dos indicadores é também de extrema relevância.
- Transparência: são identificadas as principais fontes de financiamento, quer a nível Europeu quer nacional que irão suportar a Estratégia.
- Possibilidade de criação de um mecanismo de apoio extraordinário à fatura de energia direcionado às famílias em situação de pobreza energética para fazer face à ocorrência de fenómenos extremos (p. 76). Esteve em vigor uma medida semelhante por altura dos confinamentos obrigatórios em razão da pandemia de COVID-19 e consideramos que pode ser útil a criação deste tipo de mecanismos para dar resposta a situações de aumento significativo das necessidades energéticas das famílias.

RECOMENDAÇÕES:

1. Os objetivos da descarbonização e da transição energética que estão a ser definidos a nível europeu não podem prejudicar os mais vulneráveis e potenciar mais situações de pobreza energética.

2. A existência de vales ou cheques para utilização na remodelação das habitações com vista à eficiência energética, da forma como está definida, é ambígua e aparenta ter utilidade apenas para uma determinada faixa da população portuguesa e que não abrange a maioria da população em situação de pobreza e exclusão social. A necessidade de fazer melhoramentos nas habitações, nomeadamente: a calafetagem de janelas, o isolamento de coberturas e a instalação de ar condicionado em famílias de baixos recursos económicos e cuja prioridade é garantir o pagamento das despesas básicas, nomeadamente a alimentação, não é vista como prioritária. Mesmo que estes melhoramentos possam significar a prazo diminuição das despesas de energia, a questão é como motivar estes cidadãos para efetuar estes “investimentos” ainda que com apoio do Estado. Adicionalmente, e considerando elevado custo dos materiais que garantem eficiência energética, o valor médio previsto por este apoio económico do Estado em forma de vale/cheque (1 600 €/ família) parece ainda desadequado e incapaz de tornar acessível esta tipologia de intervenção em habitações entre as pessoas mais vulneráveis. É igualmente essencial que os programas de apoio à reabilitação de habitações não deixem ninguém para trás, abrangendo prioritariamente os agregados mais vulneráveis, independentemente de estes estarem na condição de arrendatários ou proprietários das habitações. Ainda em relação ao funcionamento do vale eficiência, o facto de o vale apenas poder ser utilizado junto de um fornecedor (para fazer mais do que uma compra ou serviço, tem de ser no mesmo fornecedor) deveria ser revisto, o que poderia resultar numa utilização mais ponderada e eficaz do valor em causa – embora o valor do vale não permita muitas aquisições, os prestadores geralmente são especialistas em determinada área, pelo que esta condicionante da utilização do vale pode ser contraproducente.

A medida 1.4 (p.67) “Acesso a financiamento” - “Mobilizar as instituições financeiras na criação dos mecanismos adequados que permitam criar um quadro de empréstimos que possibilitem o acesso alargado e simplificado a fontes de financiamento para ações de eficiência energética nas habitações... para as famílias mais vulneráveis e em pobreza energética” poderá ser uma medida interessante, mas não necessariamente para as famílias mais vulneráveis e em pobreza energética uma vez que estas, devido à sua situação de vulnerabilidade terão dificuldade de recorrer a estes mecanismos e dificilmente terão capacidade para assumir este investimento e compromisso financeiro, uma vez que terão outras prioridades no seu dia-a-dia.

No caso concreto dos idosos isolados com baixos recursos económicos, consideramos que pode existir pouca motivação para empreender obras nas habitações. A consciencialização também é uma abordagem possível no que toca a mitigar a Pobreza Energética, em que se alerta o consumidor de principais focos causadores da sua situação e se educa para a eficiência energética.

A par do investimento na eficiência energética das habitações assinaladas, é essencial que estas medidas sejam articuladas com uma estratégia que garanta a proteção das pessoas e/famílias mais vulneráveis neste sentido. Nomeadamente, é importante que seja fomentada igualmente uma consciencialização dos senhorios que investem para renovar as casas e torná-las mais eficientes do ponto de vista energético no sentido de não aumentarem os preços das rendas a estas pessoas/famílias, e eventualmente culminando em situações de despejo. Assim, a ideia de tentar

recuperar monetariamente o investimento que se fez na renovação deve ser acutelada nas políticas desenvolvidas de forma a garantir que este processo não conduza à exclusão das pessoas mais vulneráveis no que remete ao acesso à habitação. Nesse sentido, parece-nos essencial que esta Estratégia desenvolva um mecanismo de verificação que atue no sentido de monitorizar estas situações, sensibilizar para que situações assim não aconteçam e proteger/ou orientar juridicamente a pessoa/família que seja alvo de uma situação desta natureza.

3. No caso da abertura das candidaturas aos apoios em forma de vale e/requalificação habitacional, é essencial que a abertura desses programas seja enquadrada com medidas que promovam o apoio das pessoas em situação de maior vulnerabilidade e/ou com pouca literacia energética no processo de candidatura a estes apoios. Assim, parece-nos essencial que no âmbito das candidaturas as pessoas e/famílias em situação de maior vulnerabilidade tenham apoio na execução das candidaturas, nomeadamente ao nível do aumento das suas competências de literacia energética.

Sendo um aspeto extremamente importante e uma necessidade vinculada na presente Estratégia, é efetivamente crucial que seja promovida uma maior literacia energética. No enquadramento deste ponto, parece-nos particularmente essencial que esta Estratégia englobe não só ações ao nível do mercado energético e tarifas económicas, mas que seja reforçado o impacto do uso de equipamentos eficientes na redução da fatura energética e mesmo dado apoio e informação relativa à relação custo/benefício dos diferentes tipos de materiais de revestimento, isolamento e calafetagem utilizados para melhorar o conforto térmico das casas.

Ações de informação e sensibilização e mesmo ações de "monitorização e gestão, em tempo real, a fim de informar o consumidor... do impacto das suas ações, aquando do uso da energia, criando uma maior consciencialização, estimulando a literacia energética e alterações comportamentais com vista à redução da fatura energética" (p. 77) devem ser dirigidas não apenas aos consumidores economicamente vulneráveis, mas sim a todos os consumidores, uma vez que esta literacia energética e alteração comportamental deve ser procurada por todos, para que possamos contribuir para a redução global do consumo de recursos energéticos e assim para as metas climáticas. Esta mudança comportamental dos consumidores em geral poderá também, nos casos das comunidades de energia e agregador solidário (p. 78), permitir que haja uma maior quantidade de energia produzida excedente para partilhar com os consumidores economicamente vulneráveis.

4. No caso da habitação social consideramos que será mais fácil empreender estas mudanças que favorecem a poupança de energia.

Paralelamente, para além de uma necessária intervenção nas infraestruturas do próprio edificado do Estado que acolhe serviços públicos. Salientamos aqui que seria importante esta Estratégia integrar medidas específicas para dar resposta a situações de pobreza energética de instituições de solidariedade social que trabalham com públicos vulneráveis. Intervenção e ações que assegurem o conforto energético são urgentes em instituições que desenvolvam atividade com caráter de acolhimento (parcial ou completo), como entidades de acolhimento residencial para idosos, para crianças, para vítimas, para pessoas sem abrigo ou em outra situação de vulnerabilidade, bem como entidades com serviços de centro de dia, creche ou Atividades de Tempos Livres, ou outras. Intervenções com estes objetivos deveriam ser empreendidas também em instituições de solidariedade social que prestem outros tipos de serviços e acompanhamento social a grupos vulneráveis (cantina social, balneário social, ou outros serviços de atendimento social). Ações que assegurem o conforto energético deverão passar por intervenções na infraestrutura de modo a

melhorar a eficiência energética dos edifícios e medidas que apoiem estas entidades para fazer face às despesas com as faturas de energia.

5. A tarifa social de energia e gás natural deveria ser alargada a mais famílias, pois aquelas que conseguem aceder encontram-se muito abaixo do limiar de pobreza (como comprova a tabela da página 21). Para além do desfasamento entre o valor do rendimento do agregado definido para acesso à tarifa social e o limiar de pobreza, este critério baseado nos rendimentos (ou acesso às prestações que também têm como base os rendimentos dos agregados) deixam de fora situações de vulnerabilidade económica causados pelo estrangulamento do orçamento familiar com os custos com habitação. Num momento em que o aumento dos custos dos novos contratos de arrendamento não acompanha o aumento dos salários dos trabalhadores por conta de outrem será importante identificar outras formas de ponderação do critério de acesso à tarifa social que permitam proteger grupos particularmente vulneráveis.

6. É essencial salvaguardar o acesso à eletricidade e/ou outras fontes de energia por parte das populações mais vulneráveis e em particular agregados com crianças dependentes e agregados com elementos com saúde debilitada, proporcionando patamares de acesso à tarifa social mais inclusivos e criando mecanismos que impeçam a desconexão nestes agregados.

O acesso à eletricidade é um bem essencial, pois confere ao ser humano bens primários como a possibilidade de se aquecer, consumir alimentos cozinhados e conservar os alimentos, assim defendemos que se deve garantir esse fornecimento para que sejam reunidas condições mínimas para a sobrevivência, nomeadamente em meses de inverno em que as temperaturas atingem valores baixos e o número de mortes prematuras causadas por gripes e pneumonias profundas originadas por carência de condições habitacionais adequadas do ponto de vista térmico. Neste contexto defendemos que seja legislado no sentido de impedir o corte do acesso a serviços energéticos em situações de vulnerabilidade. Esta proibição poderia ser total ou limitada aos meses de inverno.

No âmbito do 1.6 (p.70), “transição energética inclusiva”, importará garantir a efetiva partilha de energia com os consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética, sendo que para uma implementação alargada será essencial a sensibilização para a pobreza em geral e a solidariedade das comunidades. 7. É importante reconhecer que mesmo dentro de uma habitação, as pessoas vulneráveis não conseguem adquirir equipamentos/eletrodomésticos de classe mais eficiente em termos energéticos, pois estes são muito mais caros ao consumidor, em particular o consumidor em situação de pobreza e exclusão social. Esta situação tem impactos a vários níveis: por exemplo, os beneficiários de programas como o POAPMC (Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais carenciadas) recebem mensalmente um cabaz que contém um elevado número de alimentos congelados que depois algumas famílias/pessoas não conseguem conservar de forma adequada (os frigoríficos são pequenos, ou não têm arcas) e isso leva a um desperdício alimentar. Isto para reforçar que o acesso à energia é um bem essencial que afeta várias dimensões da vida da pessoa e tem impactos na privação aos mais diversos níveis. Tal como está definido no Pilar Europeu dos Direitos Sociais, no princípio 20, a energia é um dos bens essenciais (a par com água, saneamento, transportes, serviços financeiros e comunicações digitais) e as pessoas mais vulneráveis devem beneficiar de apoios ao acesso a estes serviços. De referir ainda que a recente Proposta de Recomendação ao Conselho sobre Rendimento Mínimo Adequado para assegurar uma inclusão ativa, apresentada pela Comissão Europeia e que obteve acordo político no Conselho Europeu no dia

8 de dezembro, entre as suas recomendações apresenta a necessidade de assegurar o acesso a bens essenciais, entre os quais, a energia.

8. É de salutar no plano a criação de um mecanismo que apele à certificação energética dos edifícios, principalmente entre as pessoas/famílias em situação de pobreza energética. Neste sentido, e de forma a garantir uma boa eficácia deste processo, parece-nos essencial que neste processo os Municípios e/ Juntas de Freguesia/ ou organismos com estatuto de IPSS locais sejam, igualmente, envolvidos. Particularmente, e no que remete às famílias em situação de maior vulnerabilidade, o envolvimento de intervenientes mais localizados poderá funcionar como uma ferramenta essencial para promover a adesão a este processo bem como sinalizar pessoas e/ou famílias mais vulneráveis.

No âmbito das medidas de proteção do consumidor, principalmente no que respeita às ações de Identificação e Sinalização (3.6) e Rede de Apoio (3.7), sendo positiva e relevante a existência de apoio presencial, além do apoio remoto, para efetivamente chegar a mais consumidores economicamente vulneráveis julgamos que, além da articulação com os agentes do setor da saúde mencionada no ponto 3.8 (p. 85), seria importante a articulação com as entidades da economia social que trabalham com os públicos mais vulneráveis e as juntas de freguesia para lhes fazer chegar a informação necessária, efetuar identificação e sinalização ou encaminhamento para os postos de apoio presencial.

9. No sentido de promover maior transparência em todo o processo de avaliação e monitorização desta Estratégia, parece-nos essencial que o Comité de acompanhamento envolva a participação de elementos-chave dos vários setores da sociedade, incluindo parceiros sociais, empresas e ONGs na área social e ambiental.

10. Apesar de a Estratégia mencionar quais as fontes de financiamento que poderão ser alocadas para a implementação das ações previstas, não há indicação de valores de referência/orçamentos que serão distribuídos a cada uma das medidas de ação, ou mesmo das quatro vertentes de intervenção apontadas. A previsão destes valores seria essencial para um melhor esclarecimento da população e para uma melhor capacidade de monitorização e avaliação dos progressos alcançados no âmbito desta Estratégia.

INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

EAPN Portugal

Rua de Costa Cabral 2368 | 4200-218 Porto

225 420 800

geral@eapn.pt

www.eapn.pt