

Em Análise Nº 42

EAPN Portugal

Combate à Pobreza Energética – A Estratégia
Nacional

Abril

2024



COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA

A ESTRATÉGIA NACIONAL

Nos últimos anos, Portugal tem dado pequenos passos no combate à pobreza energética. No entanto, o investimento tem-se centrado mais em medidas reativas, de curto prazo, nomeadamente através de esforços para tornar a energia mais acessível, como são exemplo as tarifas sociais na eletricidade e no gás ou a redução das tarifas de acesso às redes. Estas medidas são importantes para absorver impactos mais gravosos nas famílias que se encontram em situação de maior vulnerabilidade económica. Contudo, elas não contribuem para a resolução do problema a longo prazo.

Recentemente, foi aprovada a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050¹ (ELPPE), em que são apresentadas metas mais estruturadas para reduzir a longo prazo a pobreza energética em Portugal, com uma preocupação particular com as famílias em situação de maior vulnerabilidade económica.

A pobreza energética é um problema que afeta não só os portugueses, sendo um desafio presente em muitos países europeus. E é também a nível europeu que surgem enquadramentos legislativos que depois influenciam as medidas definidas pelos Estados-Membros.

O presente documento tem como objetivo dar a conhecer, de forma clara e sintética, os aspetos essenciais da referida Estratégia, apresentada no início deste ano. Começamos por abordar o conceito de pobreza energética, as estatísticas mais recentes, documentos de nível europeu e nacional que enquadram e estão relacionados com o tema. Relativamente à Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050 (ELPPE), apresentam-se os eixos estratégicos, objetivos, medidas, indicadores, metas, medidas em curso, fontes de financiamento e mecanismos de monitorização e governação.

Por fim, reiteramos as preocupações e recomendações da EAPN Portugal no âmbito desta problemática.

Definição

A definição a atribuir ao conceito de pobreza energética não é consensual, uma vez que há variados fatores e indicadores passíveis de ser considerados.

No presente documento, apresentamos a definição que consta da Diretiva (EU) 2023/1791, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro, relativa à Eficiência Energética², que define o conceito de pobreza energética 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

¹ [0006900121.pdf \(diariodarepublica.pt\)](#)

² [Diretiva \(UE\) 2023/... do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro de 2023, relativa à eficiência energética e que altera o Regulamento \(UE\) 2023/955 \(reformulação\) \(europa.eu\)](#)

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».

Esta mesma definição é também a adotada a nível nacional, na Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética 2023-2050.

Incidência

Segundo dados disponibilizados pelo INE no destaque sobre «Habitação, dificuldades habitacionais e eficiência energética dos alojamentos»³, em 2023, a percentagem de agregados em Portugal em que não existia capacidade financeira para manter a casa confortavelmente aquecida era de 20,8% (um aumento de 3,3% em relação a 2022).

Os dados referentes a 2022, indicam que nesse ano Portugal era um dos cinco países da União Europeia a 27 com a percentagem mais elevada, 17,5%, sendo a média da União Europeia de 9,3%. Para a população em risco de pobreza, esta percentagem era de 37,3%, sendo de realçar uma percentagem particularmente elevada também para o grupo dos idosos, que correspondia a 28,5%.

Além das pessoas que não conseguem assegurar condições térmicas adequadas por motivos financeiros, acresce uma proporção de 21,6% que não consegue manter a casa adequadamente aquecida no inverno por outros motivos e 38,3% da população vive em alojamentos que não são adequadamente frescos no verão (ICOR, 2023).

Em 2023 foi realizado pelo INE um módulo ad hoc sobre Eficiência energética dos edifícios e dos alojamentos, tendo-se apurado que, nesse ano, a percentagem da população que vivia em alojamentos em que não era utilizado qualquer tipo de aquecimento era de 26,6%, sendo muito mais elevadas nas Regiões Autónomas da Madeira (86%) e dos Açores (72,6%) do que no continente (24%)⁴. Olhando especificamente para a população em risco de pobreza, a percentagem de população que vivia em alojamento sem aquecimento subia para 39,7%.

É interessante também perceber que tipo de sistema de aquecimento é utilizado, sendo que de entre os que referiram utilizar aquecimento, o aquecimento fixo não central é o mais utilizado (corresponde a 33,5%), sendo a principal fonte de energia a eletricidade (48,5%) seguida de lenha (36,1%).

Também há informação sobre o tipo de janelas utilizado, verificando-se que cerca de metade da população referiu ter vidros duplos, 40,9% vidros simples e 7,1% um misto de vidros simples e duplos/triplos.

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), do INE, referente a 2023, indica que a proporção da população que vive em alojamentos com problemas de teto que deixa passar água, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho é de 29%.

³ [Portal do INE](#)

⁴ De notar, na análise deste indicador, que poderá haver variações do clima local que podem influenciar estes dados.

A carga mediana das despesas de habitação (onde se incluem despesas com eletricidade, gás ou outros combustíveis, além das despesas relacionadas com água, saneamento, condomínio, seguros, pequenas reparações, rendas e juros relativos ao crédito à habitação), em 2023, foi de 9,7% para a população em geral (menos 0,5% do que no ano anterior). Mas note-se que para a população em risco de pobreza, esta carga foi de 20%.

Estes são os números, mas importa realçar que a pobreza energética tem impactos a vários níveis. Os aspetos apontados – como a incapacidade para aquecer ou arrefecer a casa, a humidade nas paredes, as infiltrações – têm grande influência sobre as condições de vida das pessoas, sobretudo na qualidade de vida. Pode haver consequências ao nível da saúde, nomeadamente, o surgimento ou agravamento de doenças mentais, do foro respiratório, cardiovascular, dermatológicas, entre outras, podendo mesmo culminar em mortalidade, particularmente nos meses de inverno, aspeto este que é inclusivamente reconhecido na Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética. Também a produtividade laboral e/ou académica dos elementos de um agregado em situação de pobreza energética pode ser afetada, bem como o seu bem-estar social, contribuindo, por exemplo, para situações de isolamento social.

Enquadramento europeu

Há um conjunto de documentos de nível europeu que servem de enquadramento, ponto de partida, orientação e também de influenciadores no sentido de os Estados Membros da União Europeia empreenderem esforços para reduzir a população em situação de pobreza energética e também no sentido de uma transição energética justa e inclusiva.

Instrumentos a seguir apontados influenciaram o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética:

- Pacote Energia Limpa para todos os Europeus⁵
- Pacote Energia Clima 2030⁶
- Acordo de Paris⁷
- Regulamento (EU) 2018/1999⁸, realçando-se que este documento estabelece que os Estados Membros devem, nos respetivos Planos Nacionais de Energia e Clima, apurar o número de agregados familiares afetados por pobreza energética
- Diretiva (EU) 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 2012/27/UE sobre a eficiência energética⁹

⁵ [Energia Limpa para todos os Europeus — desbloquear o potencial de crescimento da Europa](#)

⁶ [2030 climate targets - European Commission \(europa.eu\)](#)

⁷ [The Paris Agreement | United Nations](#)

⁸ [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, que altera os Regulamentos \(CE\) n.º 663/ 2009 e \(CE\) n.º 715/ 2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 94/ 22/ CE, 98/ 70/ CE, 2009/ 31/ CE, 2009/ 73/ CE, 2010/ 31/ UE, 2012/ 27/ UE e 2013/ 30/ UE do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2009/ 119/ CE e \(UE\) 2015/ 652 do Conselho, e revoga o Regulamento \(UE\) n.º 525/ 2013 do Parlamento Europeu e do Conselho \(europa.eu\)](#)

⁹ [Diretiva \(UE\) 2018/ 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 2012/27/UE sobre a eficiência energética \(europa.eu\)](#)

- Diretiva (EU) 2019/944, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade, a qual determina que os Estados-Membros devem assegurar a proteção dos consumidores domésticos vulneráveis e em situação de carência energética, mediante a adoção de medidas adequadas¹⁰
- Pacto Ecológico Europeu¹¹
- Comunicação da Comissão «Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida», de 14 de outubro de 2020¹²
- Recomendação (EU) 2020/1563 da Comissão, de 14 de outubro de 2020 sobre a pobreza energética¹³
- Pacote «Objetivo 55»¹⁴
- Diretiva (EU) 2023/1971, do Parlamento e do Conselho, de 13 de setembro, relativa à Eficiência Energética (Diretiva EED)¹⁵
- Plano REPowerEU¹⁶

De referir ainda uma das iniciativas de maior relevância nesta matéria a nível europeu, o Energy Poverty Advisory Hub¹⁷ (EPAH), com vista a apoiar os Estados-Membros no combate à pobreza energética, nomeadamente através de estudos e recomendações, contribuindo também para a medição, monitorização e partilha de informação.

Importa ainda mencionar que, em março de 2024, o Parlamento Europeu aprovou uma revisão da Diretiva referente ao Desempenho Energético dos Edifícios¹⁸. Esta determina que os Estados Membros devem promover a renovação dos edifícios de modo a torná-los energeticamente mais eficientes, reduzindo as emissões de carbono. Define ainda que os novos edifícios ocupados ou que sejam propriedade de autoridades públicas terão de apresentar emissões nulas até 2028 e todos os edifícios novos deverão ter emissões nulas até 2030. Em relação aos edifícios residenciais, os Estados Membros deverão tomar medidas no sentido da redução do consumo de energia pelo menos em 16% até 2030, no entanto, os proprietários individuais não estão obrigados a renovações.

Os Estados-Membros da União Europeia terão de apresentar à Comissão Europeia, até 30 de junho de 2024, uma atualização do respetivo Plano Nacional de Energia e Clima. Este documento apresenta as definições, políticas, medidas e prazos para dar resposta aos desafios a nível climático e a nível energético.

¹⁰ [Diretiva - 2019/944 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹¹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

¹² [EUR-Lex - 52020DC0662 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1563&from=EN>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32023L1791>

¹⁶ [REPowerEU \(europa.eu\)](#)

¹⁷ [Energy Poverty Advisory Hub \(EPAH\) - European Commission \(europa.eu\)](#)

¹⁸ [TA \(europa.eu\)](#)

Enquadramento nacional

A nível nacional, há outros documentos que decorrem também de influência ao nível da União Europeia e os quais enquadram e se relacionam com a Estratégia apresentada no início deste ano.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050¹⁹
- Plano Nacional de Energia e Clima 2030 e sua 1ª Revisão²⁰
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE)²¹

De referir ainda outros documentos que devem ser considerados de forma integrada e articulada:

- Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030²²
- Programa de Arrendamento Acessível²³
- Bolsa de imóveis públicos para habitação²⁴
- 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação²⁵
- Programa Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível²⁶
- Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbana (IFRRU 2020)²⁷

A ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO DE COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA 2023-2050

Eixos Estratégicos, Objetivos e Medidas

A ELPPE está estruturada em torno de quatro eixos estratégicos, que orientam a ação e estão relacionados entre si e são complementares. Apresentamos de seguida os quatro eixos e os objetivos que estão subjacentes a cada um deles, bem como as medidas que se enquadram dentro de cada objetivo.

- I. Promover a sustentabilidade energética e ambiental da habitação
 - Aumento da eficiência energética das habitações
 - Promover a reabilitação energética, o aumento do conforto térmico passivo e a redução de problemas de infiltrações, humidade e elementos apodrecidos
 - Promover a eficiência energética e o aumento do conforto térmico ativo
 - Descarbonização dos consumos de energia nas habitações
 - Promover o autoconsumo de eletricidade renovável
 - Promover o aquecimento e arrefecimento renovável
 - Promover a eletrificação de consumos

¹⁹ [0320803299.pdf \(diariodarepublica.pt\)](#)

²⁰ [Bloco 3 – Portugal Energia](#)

²¹ [0000200105.pdf \(diariodarepublica.pt\)](#)

²² [0001900030.pdf \(dre.pt\)](#)

²³ [Arrendamento Acessível - Portal da Habitação \(portaldahabitacao.pt\)](#)

²⁴ [Inventário Público \(portaldahabitacao.pt\)](#)

²⁵ [1.º Direito - Portal da Habitação \(portaldahabitacao.pt\)](#)

²⁶ [REABILITAR PARA ARRENDAR - HABITAÇÃO ACESSÍVEL - Portal da Habitação \(portaldahabitacao.pt\)](#)

²⁷ [O IFRRU2020 - IFRRU \(ihru.pt\)](#)

- II. Promover o acesso universal a serviços energéticos essenciais
 - Redução do número de agregados familiares com dificuldade em pagar os serviços energéticos essenciais
 - Promover a redução da fatura energética
 - Promover o autoconsumo e a partilha de eletricidade renovável envolvendo consumidores vulneráveis
 - Proteção dos consumidores vulneráveis em situação de pobreza energética
 - Prevenir interrupções em períodos críticos
 - Assegurar serviços mínimos

- III. Promover a ação territorial integrada
 - Reforço da ação das estruturas locais no apoio aos cidadãos
 - Promover uma rede integrada de Espaços Cidadãos Energia
 - Promover a integração do combate à pobreza energética nas políticas locais
 - Facilitar o desenvolvimento de comunidades de energia renovável municipais
 - Oferta de habitação pública de elevado desempenho energético
 - Promover a reabilitação energética e o aumento do conforto térmico
 - Promover a nova construção

- IV. Promover o conhecimento e a atuação informada
 - Aumento da capacidade de identificação de agregados familiares em situação de pobreza energética
 - Desenvolver e reforçar instrumentos de inquérito
 - Desenvolver conhecimento sobre a problemática da pobreza energética
 - Diversificar as estruturas de apoio à identificação de agregados em pobreza energética
 - Estímulo da literacia energética
 - Promover a literacia energética de crianças e jovens
 - Promover a literacia energética dos consumidores em situação de pobreza energética severa e/ou em risco de exclusão
 - Promover a literacia energética dos consumidores em geral
 - Estímulo à investigação e inovação
 - Promover a inovação social
 - Promover a inovação tecnológica
 - Promover a inovação no financiamento
 - Estímulo à formação de profissionais necessários à realização de intervenções de reabilitação, eficiência energética e energia renovável nas habitações
 - Promover a oferta formativa profissional para especialização e para aquisição de novas competências

Indicadores e Metas

Para a monitorização da implementação das medidas e aferição do sucesso das mesmas, a ELPPE considera duas categorias de indicadores, que designa de indicadores principais e indicadores complementares para aferir a pobreza energética em Portugal.

Os indicadores principais são apresentados abaixo, juntamente com os dados que servirão de base para comparação evolutiva considerados na ELPPE, bem como as metas pretendidas:

- População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida – 17,5% (aproximadamente 1,8 milhões de pessoas) (INE, I.P., 2020); redução para 10% em 2030, 5% em 2040 e menos de 1% em 2050.
- População em situação de pobreza e a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida – 33,8% (aproximadamente 609 mil pessoas) (INE, I.P., 2020).
- Edifícios de habitação com classe de eficiência energética C ou inferior – 69,6% (ADENE, 2020); redução para 50% em 2030, 40% em 2040 e 30% em 2050.
- População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos – 25,2% (aproximadamente 2,6 milhões de pessoas) (INE, I.P., 2020); redução para 20% em 2030, 10% em 2040 e menos de 5% em 2050.
- População em situação de pobreza e a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos – 36,4% (aproximadamente 944 mil pessoas) (INE, I.P., 2020).
- População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão 35,7% (aproximadamente 3,7 milhões de pessoas) (INE, I.P., 2012); redução para 20% em 2030, 10% em 2030 e 5% em 2050.
- Agregados familiares cuja despesa com energia representa mais de 10% do total de rendimentos – 1 202 567 (aproximadamente 3 milhões de pessoas) (INE, I.P., 2016); redução para 700 000 pessoas em 2030, para 250 000 em 2040 e para 0 em 2050.
- Agregados familiares em situação de pobreza cuja despesa com energia representa mais de 10% do total de rendimentos – 263 033 (aproximadamente 660 mil pessoas) (INE, I.P., 2016).

Os indicadores complementares são agora apresentados, juntamente com os dados que servirão de base para comparação evolutiva considerados na ELPPE e respetivas metas:

- População em risco de pobreza – 16,2% (aproximadamente 1,7 milhões de pessoas) (INE, I.P., 2020); redução para 10% em 2030, para 7% em 2040 e para menos de 5% em 2050.
- População com dívidas aos serviços de utilidade pública – 3,5% (aproximadamente 443 mil pessoas) (Eurostat, 2020); redução para 3% em 2030, para 2% em 2040 e para menos de 1% em 2050.
- População em situação de pobreza e com dívidas aos serviços de utilidade pública 8,6% (aproximadamente 60 mil pessoas) (Eurostat, 2020).
- Interrupções por facto imputável ao consumidor - 524 143 (ERSE, 2019); redução para 500 000 até 2030, para 300 000 até 2040 e para 100 000 até 2050.

Neste nível acrescenta-se uma meta, a qual terá como indicador o número de interrupções por facto imputável ao consumidor vulnerável em situação de pobreza energética que foram evitadas. Não sendo apresentado valor atual de referência,

pretende-se que a proporção seja de 80% em 2030, de 90% em 2040 e de 100% em 2050.

- Percentagem do consumo residencial de energia satisfeito por produção local de energia renovável - 6,6% (1 139,9 ktep) (DGEG, 2021); aumento para 10% em 2030, 35% em 2040 e 73% em 2050.
- Literacia energética global dos consumidores particulares – 43,8 pontos (em 100) (ERSE, 2020); aumento para 60 pontos em 2030, para 75 em 2040 e para 90 em 2050.

É notado, na Estratégia, que os indicadores apontados, nomeadamente os indicadores principais que pretendem determinar o universo da população em pobreza energética poderão ser revistos.

Medidas em curso

- **Tarifa Social de Energia (TSE)**

É uma medida de promoção da redução da fatura energética, que existe em Portugal desde 2010. É aplicada a consumidores finais economicamente vulneráveis, aos quais é atribuído um desconto. Desde 2016, é aplicada de forma automática, direta e imediata, sendo que a elegibilidade dos beneficiários tem por base critérios de rendimento e critérios de carência económica, aferidos através das prestações sociais a que os beneficiários acedem.²⁸

- **Programa de apoio à aquisição de gás e petróleo liquefeito²⁹**

Consiste no pagamento de 10 euros pela compra de gás de petróleo liquefeito (GPL) engarrafado, estando este apoio limitado a uma unidade por mês por cada beneficiário. Esta medida tem como destinatários os consumidores domésticos beneficiários de tarifa social de energia elétrica ou de outras prestações sociais mínimas, devendo ser entendida como complementar à TSE para consumidores sem acesso a gás natural canalizado.

- **Programa Vale Eficiência (PVE)³⁰**

Enquadra-se nas medidas de promoção da reabilitação energética, eficiência energética e produção local de energia renovável. Esta medida destina-se a financiar investimentos para melhoria do conforto térmico das habitações, podendo financiar a compra de equipamentos e soluções energeticamente eficientes e intervenções na envolvente das casas, para famílias economicamente vulneráveis. O financiamento é concretizado através da atribuição de vales no valor de 1300 euros acrescidos de IVA, sendo a meta a atribuição de 100 000 vales. Na transição da primeira para a segunda fase de execução do programa, houve reformulações, nomeadamente a possibilidade de atribuição de até três vales por beneficiário, o alargamento da elegibilidade a arrendatários, a constituição de uma bolsa de facilitadores para apoio na submissão de candidaturas e a simplificação dos procedimentos de aprovação. A segunda fase, prevê também uma campanha de comunicação.

²⁸ Mais informação disponível em [Tarifa Social de Energia \(dgeg.gov.pt\)](https://dgeg.gov.pt)

²⁹ Mais informação disponível em [Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente](#)

³⁰ Mais informação disponível em [Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente](#)

- **Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis (PAEMS)³¹**

Este programa também tem em vista o investimento na melhoria do conforto térmico das habitações, incluindo intervenções na envolvente e a aquisição de equipamentos e soluções energeticamente eficientes, mas num modelo de cofinanciamento, destinando-se a famílias de rendimento médio, que tenham alguma capacidade financeira para esse investimento. O PAEMS também sofreu reformulações em 2023, com alargamento da elegibilidade a arrendatários, promovendo a diversificação geográfica, a intervenção integrada em edifícios multifamiliares e a promoção do armazenamento de energia em sistemas de produção local de eletricidade renovável.

- **Programa de Apoio a Condomínios Residenciais (PACR)³²**

Trata-se de um aviso piloto com vista à promoção de medidas de isolamento térmico da envolvente de edifícios multifamiliares, sendo os beneficiários do programa os condomínios e não os proprietários de frações.

- **Programa de Apoio à Concretização de Comunidades de Energia e Autoconsumo Coletivo (PAACC&CER)³³**

Este é um programa com o objetivo de promover o investimento em autoconsumo coletivo e comunidades de energia renovável em edifícios residenciais, mas também em edifícios de serviços e da administração pública central, individualmente ou em combinação, através do seu cofinanciamento. O programa procura que sejam integrados nestas comunidades consumidores vulneráveis economicamente.

Fontes de financiamento

A transição energética apresenta grandes desafios, entre os quais os elevados custos que implicam os investimentos iniciais em renovações e reabilitações, particularmente difíceis de alcançar para as pessoas em situação de maior vulnerabilidade económica.

Para suportar os custos associados às medidas apontadas, a principal fonte de apoio é o financiamento público.

Fontes de financiamento a nível nacional:

- Fundo Ambiental (FA), que integra o Fundo de Apoio à Inovação e o Fundo de Eficiência Energética;
- Plano de Promoção da Eficiência no Consumo (PPEC);
- Articulação entre Governo e o setor financeiro na criação de incentivos e produtos financeiros que promovam investimentos, públicos e privados, que convirjam para uma economia neutra em carbono;
- Fiscalidade, através da atribuição de benefícios fiscais ou discriminação positiva em sede de impostos.

³¹ Mais informação disponível em [Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente](#)

³² Mais informação disponível em [Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente](#)

³³ Mais informação disponível em [Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente](#)

Fontes de financiamento a nível europeu:

- Plano de Recuperação e Resiliência, nomeadamente a componente C13 – Eficiência Energética em Edifícios e a componente C2 – Habitação;
- Quadro financeiro plurianual 2021-2027 – Portugal 2030;
- Instrumento InvestEU;
- Fundo Social em Matéria de Clima, mediante submissão pelos Estados-Membros, até 30 de junho de 2025, de um plano social em matéria de clima.

Monitorização e governação

A monitorização é um aspeto fundamental, pelo que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024, que aprovou a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética, simultaneamente estabeleceu a criação do Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT), ao qual compete acompanhar, supervisionar, coordenar e reportar a implementação da Estratégia. Neste âmbito, deverão ser elaborados planos de ação decenais, revistos de três em três anos.

O ONPE-PT tem na sua composição uma Unidade de Gestão, presidida pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), com o apoio técnico e operacional da ADENE - Agência para a Energia (ADENE), coadjuvada por uma Comissão Estratégica – constituída pelas áreas governativas relevantes, em particular nos domínios da energia, habitação, solidariedade e segurança social, saúde, educação, coesão territorial e finanças – e por uma Comissão Consultiva – composta por representantes das diferentes áreas de conhecimento da sociedade civil, garantindo a representatividade territorial e setorial. Este Observatório será também responsável por coordenar diferentes áreas como energia, habitação, finanças, educação, saúde, solidariedade e segurança social.

De notar que a publicação da ELPPE 2023-2050 e a elaboração do Plano de Ação de Combate à Pobreza Energética (PACPE) 2024-2030, que estavam previstas para o terceiro e quarto trimestre de 2023, respetivamente, foram adiadas para 2024.

PREOCUPAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA EAPN PORTUGAL

Para a EAPN³⁴, a energia é um bem público e um serviço essencial cujo acesso e comportabilidade têm de ser assegurados independentemente de a entidade que providencia este serviço ser pública ou privada. Entendemos que **o acesso a energia limpa³⁵ e comportável é um direito fundamental** e a pobreza energética não poderá ser reduzida sem justiça social na transição verde. A participação igualitária numa economia de baixo carbono não deve ser um privilégio de poucos e descarbonizar³⁶ a economia local - incluindo os transportes e o mercado de trabalho - e o sector da construção, nomeadamente os sistemas de aquecimento e arrefecimento, é essencial para cumprir os objetivos de justiça social e justiça climática. No

³⁴ [eapn-EAPN-Position-Paper Energy-poverty WEB-5686.pdf](#)

³⁵ Mais informações sobre energias limpas podem ser encontradas em [Energias limpas - Consilium \(europa.eu\)](#)

³⁶ Mais informações sobre descarbonização podem ser encontradas em [Energias limpas - Consilium \(europa.eu\)](#)

entanto, algumas medidas ambientais que a União Europeia tem adotado tiveram um impacto desproporcionado sobre as pessoas mais vulneráveis.

Os consumidores mais pobres devem ser considerados prioritários nas políticas comunitárias e nacionais relativas à transição ecológica. Por outro lado, importa notar que o reforço das capacidades de fabrico com menor carbonização irá expor os trabalhadores (especialmente os não qualificados e com rendimentos mais baixos) que têm trabalhado no sector do carbono a um novo mercado de trabalho e a uma nova economia, que necessita da utilização de tecnologias inovadoras. Na ausência de formações acessíveis e de empregos de qualidade, em termos de condições de trabalho e de salário, os trabalhadores vulneráveis correm um risco elevado de ficarem desempregados. Assim, é de salientar a preocupação presente na Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética com a área da **formação e capacitação**.

Paralelamente, sendo um aspeto extremamente importante e uma necessidade vinculada na Estratégia, é efetivamente **crucial que seja promovida uma maior literacia energética. 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. Iniciativas nesta área 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.

Note-se que o apoio de emergência aos que precisam de energia é vital a curto prazo, mas temos de construir um caminho para soluções duradouras e a longo prazo para a pobreza energética (ou seja, mais investimento em isolamento doméstico subsidiado e acesso a energias renováveis). Importa contrariar o risco de as medidas de longo prazo serem subfinanciadas face a medidas de curto prazo ou de haver um desincentivo para o investimento em medidas de longo prazo.

Os grupos mais vulneráveis da sociedade têm dificuldade em aceder aos apoios que existem em matéria de investimento em eficiência das habitações e em equipamentos eficientes, por não terem capacidade financeira para investimento, por falta de conhecimento ou apoio na realização de candidaturas, ou porque têm prioridades mais urgentes, com preocupações quotidianas que se sobrepõem. Outras situações existem em que as alterações necessárias para tornar os edifícios mais sustentáveis implicam intervenções estruturais que exigem a concordância de todos os proprietários.

No que respeita às **comunidades de energia, importará torná-las mais acessíveis para todos, identificando e reduzindo os obstáculos que dificultam a entrada das pessoas pertencentes aos grupos mais vulneráveis nessas comunidades e providenciar incentivos aos projetos que sejam promotores de maior inclusão e justiça no acesso à energia**. Portanto, continuam a ser necessárias medidas de política que impulsionem a luta contra a pobreza energética na procura de uma sociedade mais justa e inclusiva, contribuindo para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o cumprimento do plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

De forma a garantir a eficácia das medidas previstas na Estratégia, parece-nos essencial que neste processo os Municípios e/ Juntas de Freguesia/ ou organismos com estatuto de IPSS locais sejam envolvidos. Particularmente, e no que concerne 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.**

Salientamos que consideramos **muito importante uma coordenação efetiva com outras políticas (habitação, combate à pobreza, alterações climáticas, saúde, entre outras) e uma efetiva monitorização.** No sentido de promover maior transparência em todo o processo de avaliação e monitorização das medidas, parece-nos essencial que o seu acompanhamento envolva a participação de elementos-chave - não só dos vários setores da sociedade, incluindo parceiros sociais, empresas e organizações não governamentais na área social e ambiental, mas também dos cidadãos utilizadores, nomeadamente os grupos mais vulneráveis. **As medidas devem ser avaliadas através de metodologias que sejam adaptadas de forma a promover uma efetiva participação** – que permita aferir das possibilidades de acesso, meios de conhecimento/acesso à informação, apoio para candidaturas, critérios de acesso, duração do processo, satisfação após a atribuição dos apoios, etc.

Uma outra preocupação que importa considerar relaciona-se com os prazos previstos. Sendo claro que as mudanças necessárias e os investimentos a realizar, por serem estruturais, tomarão necessariamente um tempo prolongado para ser concluídos, por outro lado, os prazos demasiado alargados, nomeadamente com um horizonte temporal até 2050, poderão contribuir para uma desresponsabilização, adiamento e prolongamento da implementação das medidas, colocando em causa o alcance das metas propostas nos tempos previstos. Esta preocupação adquire particular relevo considerando a **instabilidade governativa** que Portugal enfrenta atualmente.

É importante reconhecer que **a pobreza energética é uma das formas de expressão da pobreza enquanto fenómeno multidimensional. Não é facilmente captado por um único indicador, mas antes por um conjunto de aspetos que no seu todo permitem retratar esta dimensão da pobreza. Assim, combater a pobreza energética implica necessariamente combater as desigualdades que empurram as pessoas para graves situações de vulnerabilidade.** Promover o acesso a um rendimento adequado, emprego digno, habitação digna e acessível são aspetos essenciais de uma luta mais global, mas com repercussões significativas no acesso a direitos mais específicos como o **direito à energia**. Face às consequências das alterações climáticas e à urgência da transição energética, importa assegurar que as políticas adotadas não agravem injustiças e, simultaneamente, garantir que combatam a pobreza energética de forma sustentável.³⁷

³⁷ [Rediteia nº53 \(2021\) - EAPN](#)

Bibliografia

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 (reformulação). Disponível em [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 \(europa.eu\)](#)

Diretiva (UE) 2023/1791 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de setembro de 2023 relativa à eficiência energética e que altera o Regulamento (UE) 2023/955 (reformulação). Disponível em [Diretiva \(UE\) 2023/... do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro de 2023, relativa à eficiência energética e que altera o Regulamento \(UE\) 2023/955 \(reformulação\) \(europa.eu\)](#)

EAPN (2022). Position Paper “Energy poverty in the context of the green transition and the cost-of-living crisis”. Disponível em www.eapn.eu

EAPN Portugal (2021). Rediteia n.º 53 “Pobreza Energética”. Disponível em [Rediteia N53 e-book.pdf \(eapn.pt\)](#)

European Parliament legislative resolution of 12 March 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast) - COM(2021)0802 – C9-0469/2021 – 2021/0426(COD). Disponível em [TA \(europa.eu\)](#)

Instituto Nacional de Estatística (2024). Destaque “Rendimento e Condições de Vida - Habitação, dificuldades habitacionais e eficiência energética dos alojamentos – 2023”, publicado em 15 de março de 2024. Disponível em [Portal do INE](#)

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, que altera os Regulamentos (CE) n.º 663/2009 e (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2009/119/CE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em [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, que altera os Regulamentos \(CE\) n.o 663/ 2009 e \(CE\) n.o 715/ 2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 94/ 22/ CE, 98/ 70/ CE, 2009/ 31/ CE, 2009/ 73/ CE, 2010/ 31/ UE, 2012/ 27/ UE e 2013/ 30/ UE do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2009/ 119/ CE e \(UE\) 2015/ 652 do Conselho, e revoga o Regulamento \(UE\) n.o 525/ 2013 do Parlamento Europeu e do Conselho \(europa.eu\)](#)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024 - Aprova a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050. Disponível em [0006900121.pdf \(diariodarepublica.pt\)](#)

INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

EAPN Portugal

Rua de Costa Cabral 2368 | 4200-218 Porto

225 420 800

geral@eapn.pt

www.eapn.pt