



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**

**PARECER SOBRE A ESTRATÉGIA NACIONAL DE LONGO  
PRAZO DE COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA  
2022-2050**

**Março de 2023**

Na 1ª Reunião Ordinária do CNADS em 2023, realizada em 14 de fevereiro, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre a Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética 2022-2050. A criação deste GT surge na sequência da referida Estratégia se encontrar em fase de Consulta Pública até ao dia 3 de março de 2023.

Composição do grupo de trabalho: Ana Tapadinhas (relatora), Luísa Schmidt, José de Matos, João Joanaz de Melo, Vítor Aleixo, Nuno Ribeiro da Silva, Jaime Braga, Jorge Moedas (Conselheiros).

O presente Parecer foi aprovado por consulta eletrónica, com a maioria de 25 votos a favor, realizada em 3 de março de 2023.

### **Enquadramento**

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) apresentado pelo Governo português estabelece na componente “Eficiência Energética dos Edifícios” um conjunto de reformas com um investimento global de 610 M€, das quais se destaca a criação de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Energética. Esta visa reforçar o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criando, para o efeito, condições equitativas para o combate à pobreza energética, a implementação de instrumentos para a proteção dos cidadãos vulneráveis, a promoção do envolvimento ativo dos cidadãos e a valorização territorial.

O documento apresentado define, através da Resolução de Conselho de Ministros, uma Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética, enquadrado no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, no Plano Nacional Energia e Clima 2030 e, ainda, nas iniciativas europeias “Pacote Energia Limpa para todos os Europeus”, Recomendação (EU) 2020/1563 sobre a Pobreza Energética e pacote “REpowerEU” sobre as metas para a transição energética.

Esta Estratégia tem como objetivos, designadamente, atribuir 300 M€ de fundos europeus até 2025 para a concretização da reabilitação e de ações de eficiência energética nos edifícios residenciais e 100 mil Vales Eficiência no valor de 1600€ às famílias que se encontram em situação de pobreza energética para que as mesmas possam adotar soluções que promovam o melhor desempenho energético das habitações, adotar e disponibilizar um sistema de monitorização da pobreza energética em Portugal e estimular o desenvolvimento de projetos de autoconsumo e de comunidades de energia que integrem famílias em situação de pobreza energética.

Estas medidas são adotadas através de diversas fontes de financiamento e vocacionadas para a eficiência energética, a inovação social, o apoio ao preço, a redução de encargos energéticos e a proteção dos consumidores. As medidas preconizadas serão

desenvolvidas pela Administração Pública em cooperação com autoridades de mercado, entidades reguladoras, operadores e organizações da sociedade civil na área da energia e da defesa dos consumidores.

### **Apreciação Geral**

Portugal, segundo dados do EUROSTAT, constava em 2020 como o quinto país da União Europeia onde as pessoas apresentavam menor capacidade para manter as casas devidamente climatizadas, sendo que 19% dos cidadãos portugueses estavam mesmo caracterizados como sujeitos em situação de pobreza energética.

Por esse motivo, a criação de uma Estratégia orientada para o Combate à Pobreza Energética é, não só, reconhecida como fundamental, como peca por tardia, porquanto algumas das medidas preconizadas por esta Estratégia já se encontram a ser implementadas. Contudo, a inexistência de uma estrutura, de uma definição concreta dos sujeitos responsáveis e da necessária compatibilização com planos, estratégias ou roteiros já aprovados a nível nacional e local têm impedido o real alcance que se pretende atribuir a estas medidas. Realça-se, por exemplo, a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), sobre a qual este Conselho já se pronunciou, que procura garantir um parque de edifícios descarbonizado e de elevada eficiência energética e que deve estar intimamente ligada e coordenada com a presente Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética.

Como referido na Estratégia, 70% dos certificados emitidos para edifícios residenciais até 2020 tem classe de eficiência de C ou inferior (ADENE). Provavelmente a percentagem de habitações que não cumpre padrões modernos de conforto é superior, pois há mais certificados para construções recentes (tendencialmente de melhor qualidade) do que para construções antigas; estudos recentes sugerem que este número poderá aproximar-se dos 75%.

De igual forma, no que concerne à medida “Vale Eficiência”, já este Conselho recomendava a sua integração num conjunto de mecanismos mais abrangentes e, da mesma forma, a implementação de um mecanismo de avaliação do seu impacto, acompanhado por uma verdadeira ação comunicativa sobre literacia energética junto dos destinatários. A informação disponível sugere que o impacto desta medida foi muito reduzido, pouco contribuindo para nos aproximarmos dos objetivos pretendidos. Para tal também contribuiu o facto de o “Vale Eficiência” ser destinado apenas a proprietários das habitações, deixando de fora uma maioria de inquilinos carenciados. Por outro lado, no fim da recente pandemia assistiu-se a uma crise energética motivada pela guerra na Ucrânia que, além da trágica situação humanitária, gerou um aumento da inflação, dos preços de energia e um conseqüente agravamento da pobreza energética no seio de muitas famílias, algumas que até então não se encontravam em situação de pobreza energética.

Por todos estes motivos, esta Estratégia ganha um relevo adicional, sobretudo quando mais de 70% dos edifícios em Portugal ainda são ineficientes do ponto de vista energético e existem fortes dúvidas de que a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE) possa ser suficiente para colmatar as necessidades.

O CNADS reconhece a definição de pobreza energética como a incapacidade de fazer face às despesas com a energia, de climatizar de forma adequada a habitação ou a falta de acesso a serviços de energia a um custo acessível. Estes são, na verdade, os principais eixos que devem nortear esta estratégia, ou seja, atuar sobre a eficiência energética e conforto dos edifícios e sobre os serviços de energia, promovendo a transição climática e o acesso a fontes de energia renovável, e ainda proteger os consumidores economicamente mais vulneráveis.

O CNADS concorda com os vetores de atuação da estratégia, orientados para a eficiência energética e a proteção do consumidor, mas salienta que a pobreza energética depende de diversos fatores, sejam eles de natureza social, económica e ligados à habitação, ao emprego e à saúde. A intervenção em matéria de preço da energia deve ser especialmente cautelosa: por um lado, a tarifa social é uma ferramenta essencial para apoiar famílias de muito baixos rendimentos; por outro, uma redução artificial dos preços da energia é sempre um sinal errado ao mercado, desincentivador da eficiência e gerador de custos futuros elevados. Por isso, a presente Estratégia deve envolver, de forma coordenada, diversos intervenientes ligados às áreas do ambiente, economia, justiça, educação, saúde, finanças, emprego e segurança social.

Acresce que, embora reconheça a pertinência do enquadramento da presente Estratégia, o CNADS não pode deixar de notar que algumas medidas devem ser adaptadas em face da atual conjuntura e outras devem ser concretizadas e devidamente monitorizadas com indicadores concretos, permitindo, assim, avaliar a sua implementação e atuar rapidamente sobre os seus desvios.

Para o CNADS é fundamental que um cidadão que se encontre numa situação de pobreza energética possa ser rapidamente identificado e referenciado para uma resposta holística que cubra todas as suas necessidades, sejam elas o ajuste na sua tarifa de energia, o acesso a mecanismos sociais ou a intervenção na sua habitação, a referenciação na área dos cuidados primários em saúde e o acesso a subsídios ou apoios a nível da segurança social. Quanto maiores forem a rapidez e a eficácia no combate à pobreza energética, mais facilmente se fará a transição climática sem que ninguém fique para trás.

Por seu lado, a ELPRE refere a necessidade de investimentos totais de 110 000 M€ na transformação das habitações, embora com critérios otimistas. Estimativas do CNADS (Parecer sobre a Eficiência Energética nos Edifícios, maio de 2022) indicam que, para cumprir a meta de garantir a todas as famílias residentes em Portugal uma habitação condigna e eficiente, será necessário o erário público investir em renovação do parque habitacional (sob a forma de benefícios fiscais, outros incentivos e fundos comunitários)

um valor na ordem dos 1 500 M€/ano nos próximos 10 anos (ou 1 000 M€/ano durante 15 anos), que mobilizará adicionalmente montantes duas vezes superiores de investimento privado. Tomando como cenário de referência a despesa programada no PRR de 300 M€ até 2026 para eficiência energética em edifícios residenciais, poderá ser necessário multiplicar por 25 o valor anual previsto para alcançar esta meta.

Refira-se ainda que, além dos meios financeiros, há um conjunto de outros meios (humanos, técnicos, institucionais) que terão necessariamente de ser criados e mobilizados.

### **Breve análise da problemática da pobreza energética**

(do parecer do CNADS sobre a eficiência energética nos edifícios)

A pobreza energética tem um impacto significativo sobre a saúde física e mental, o bem-estar social e o absentismo das pessoas que dela sofrem. Não é apenas um problema social ou de política energética — é também uma questão de saúde pública e de condições de vida dignas.

Em Portugal é possível identificar três grandes causas de pobreza energética (que se cruzam em muitos agregados familiares, mas podemos encontrar todas as combinações), que tendem a agravar-se em cenários de alterações climáticas, sobretudo durante fenómenos meteorológicos extremos:

- Famílias de muito baixos rendimentos, para quem o consumo de energia se torna quase um luxo. Trata-se de uma situação associada ao círculo vicioso da pobreza (uma combinação de rendimento familiar, nível de educação, condições de saúde e fatores sociodemográficos), que é essencial ter em consideração;
- Habitações com mau ou muito mau desempenho térmico, que representam cerca de 75% dos fogos de primeira habitação em Portugal. Temos uma causa histórica geral, que foi o grande surto de construção apoiado em políticas públicas dos anos 1970 a 1990, a maioria de má qualidade, agravada por diversas circunstâncias: desaparecimento do mercado de arrendamento, falta de manutenção dos edifícios, falta de incentivos credíveis para a requalificação, falta de motivação ou de meios financeiros para investimento das famílias;
- Falta de informação e literacia energética: há hoje muitas soluções disponíveis no mercado, com boa relação custo-eficácia, mas que não são suficientemente divulgadas junto das famílias.

Podemos ainda distinguir uma grande variedade de circunstâncias familiares, das quais é possível tipificar as mais comuns, identificando as medidas mais eficazes:

- a) Famílias de classe média, proprietárias da casa onde vivem. Nestes casos, a pobreza energética (entendida como uma casa desconfortável com fraco desempenho energético) não tem a ver com a pobreza económica, mas com outros fatores. Os

incentivos fiscais são o instrumento a privilegiar aqui, pela sua simplicidade, abrangência e capacidade económica;

- b) Famílias vivendo em casa arrendada, com défice de manutenção, mau comportamento térmico e frequentemente outras patologias da construção. Em grande parte dos casos trata-se de famílias idosas e/ou com rendimentos médio-baixos e, portanto, com dificuldades acrescidas na procura de soluções. Na maioria dos casos, os senhorios não estão interessados em obras de beneficiação porque nada têm a ganhar com isso. O estado destas casas é muito variável, bem como os rendimentos familiares. Esta é uma das situações mais complexas, porque implica uma análise caso a caso, quer técnica, quer de determinação do nível de apoio público necessário, quer de mecanismos para equacionar a situação do arrendamento;
- c) Famílias de baixos rendimentos que vivem em casa própria. Trata-se frequentemente de pessoas idosas ou noutras situações vulneráveis. Nestes casos serão necessárias medidas simplificadas de apoio público substancial e uma infraestrutura de proximidade que consiga gerir todo o processo;
- d) Famílias de baixos rendimentos que vivem em habitação social, sendo o proprietário uma instituição pública. A maior parte destas habitações têm fraca qualidade. Conforme as circunstâncias locais, há dois tipos de solução: realojamento em habitação social moderna ou obras profundas de requalificação dos edifícios, em qualquer dos casos com uma infraestrutura própria da responsabilidade da instituição pública.

Em todos estes casos, os requisitos técnicos são semelhantes: trata-se de requalificar edifícios de habitação, uma matéria abundantemente estudada em termos tecnológicos e com um mercado emergente. Já os requisitos organizacionais para a implementação prática serão diferentes.

O caso a) é conceptualmente simples, sendo sobretudo uma questão de vontade política à escala nacional. Já os casos b), c) e d) revestem-se de maior complexidade: quer porque os níveis de participação pública necessários serão, em média, muito superiores, quer pela multiplicidade de circunstâncias técnicas, sociais e económicas. Será sempre preciso colocar no terreno equipas multidisciplinares que façam uma análise técnico-económica caso a caso e prestem apoio social e técnico direto aos cidadãos. Será necessária uma gestão de proximidade, o que implica envolver as autarquias locais, e em muitos casos estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil que conheçam a realidade no terreno (p.e. IPSS). No caso das casas arrendadas, será necessário um ajuste da legislação, no sentido de criar incentivos tanto para os senhorios como para os inquilinos.

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Energética não parece garantir um diagnóstico suficientemente fino da problemática complexa da pobreza energética, nem parece transparecer uma preocupação de procurar as medidas mais adequadas a cada

situação (ainda que muitas das medidas preconizadas teoricamente possam ir no bom sentido). Não parece haver uma preocupação de custo-eficácia, o que é crítico porque os meios são escassos. Qualquer estratégia consequente para o combate à pobreza energética terá de ter uma visão clara sobre a diversidade de situações e as ferramentas adequadas a cada tipologia, e mobilizar meios de escala adequada. De resto, nunca haverá um combate eficaz à pobreza energética sem um efetivo acompanhamento de proximidade, facto que esta Estratégia não parece garantir, e sem um grande investimento público.

### **Recomendações**

Considerando os objetivos definidos na Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética 2022-2050, objeto da presente apreciação, e no contexto da atual situação portuguesa, o CNADS considera importante proceder a um conjunto de recomendações tendo em vista o cumprimento dos objetivos, em termos de política de energia e clima e da proteção dos cidadãos mais vulneráveis, garantindo a mitigação da pobreza energética e, conseqüentemente, o alcance da neutralidade climática em 2050.

1. As medidas que integram a presente Estratégia, sem prejuízo da sua natureza hierárquica, devem ser mais detalhadas, definindo-se objetivos e metas mais concretas e quantificáveis, descrevendo-se os indicadores e respetivas métricas, os resultados esperados e a planificação e metodologia para os alcançar. Os indicadores poderão incidir sobre duas vertentes: (i) as características do ambiente e do uso de energia (o acesso à energia, a qualidade da construção do imóvel e a identificação dos equipamentos de climatização), e (ii) os custos e a dependência energética do ponto de vista financeiro (incluindo a parcela do custo da energia no rendimento da família, os custos de energia comparados com outras despesas para necessidades básicas e o grau de cumprimento das obrigações energéticas). Devem ser privilegiados indicadores de desempenho efetivo (p.e conforto, rentabilidade a prazo, efeitos ambientais), em vez de indicadores de mera execução ou prescrições tecnológicas, que criam distorções. Para afinar o desenho e a avaliação de medidas, deverá recorrer-se à colaboração entre universidades, empresas, associações de consumidores e ambientais, bem como instituições locais e nacionais.

2. A presente Estratégia deverá ser verdadeiramente coordenada com a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), prevendo-se que os investimentos da eficiência energética em edifícios residenciais privilegiem as famílias que se encontrem em pobreza energética, através de ferramentas mais adequadas a cada tipologia. Revela-se, por isso, fundamental que a Estratégia seja implementada de forma consistente, coerente e eficaz, definindo as formas de promoção da proteção dos agregados em pobreza energética com habitações ineficientes. Com os meios propostos até à data, não será possível garantir em tempo útil beneficiação de edifícios e a eficiência energética necessárias.

3. Criação de uma rede de conselheiros e agentes de energia que funcionem a nível municipal e que deverão responder a todas as necessidades locais dos cidadãos em pobreza energética, privilegiando-se a figura do 'mediador' que aconselha, assiste e intervém no apoio energético, no combate à pobreza habitacional, na promoção da saúde e na proteção do consumidor (exigindo-se uma coordenação local no que diz respeito aos pelouros da habitação, ação social, financeira e ambiental). A implementação desta Estratégia deve contribuir para aumentar o nível de literacia energética e habitacional, através da realização de campanhas de sensibilização, aconselhamento de boas práticas e de acessos a incentivos junto dos cidadãos. É fundamental garantir nestas campanhas e medidas a inclusão de cidadãos que apresentam mais dificuldade no acesso a apoios, designadamente, migrantes, idosos ou residentes em habitações sociais. É, ainda, necessário assegurar que as características sociais, individuais, energéticas e do meio envolvente permitem a adoção de respostas inclusivas e adaptadas aos perfis em causa.

4. A implementação desta Estratégia deverá ser acompanhada por um grupo de trabalho que envolva elementos deste Conselho, do Conselho Nacional de Habitação, do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Consumo, reforçando a transparência do trabalho desenvolvido pelo Comité de Acompanhamento da presente Estratégia e uma maior participação da sociedade civil. Deste acompanhamento devem resultar avaliações periódicas de desempenho efetivo, a recolha de dados que permitam avaliar e monitorizar a evolução do problema, e recomendações para corrigir as medidas aplicadas, quando necessário.

5. O CNADS reitera as suas reservas sobre a medida "Vale Eficiência" e sugere que seja equacionada a sua descontinuação ou adaptação por medidas com maior eficácia – desde o reforço do montante à escala da intervenção (considerar a medida por bairro ou quarteirão), passando por acabar com a exigência de beneficiar apenas os proprietários. A manter-se este tipo de medida, ela deve ser reformada no sentido das recomendações apresentadas pelo CNADS em junho de 2021<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Primeira – A medida "Vale Eficiência" deve ser integrada num conjunto de mecanismos mais abrangente, incluindo instrumentos fiscais, relativo à renovação dos edifícios e ao combate à pobreza energética, sob o risco de não cumprir os objetivos a que se propõe.

Segunda – Os apoios disponíveis devem ser prioritariamente dirigidos para as melhorias de caráter passivo, porque são as que comprovadamente têm maior impacto a longo prazo nas condições de conforto, salubridade e poupança energética. É importante evitar que o conforto das famílias seja atingido principalmente através de equipamentos que vão, por sua vez, requerer consumos energéticos para os quais as famílias podem não ter capacidade, e que contribuirá para a deterioração da intensidade energética da economia.

Terceira – As taxas de comparticipação e os tetos máximos dos apoios, assim como os valores dos "vales", devem ter em consideração os valores médios dos investimentos próprios de cada tipologia de aplicação, de acordo com os dados recolhidos em sede de certificação energética. É necessário identificar de forma clara: (i) o âmbito do investimento, por exemplo, considerando exclusivamente equipamentos e materiais de elevada eficiência (e.g. classe A+++), e (ii) o mecanismo que garanta a substituição do equipamento

6. As medidas a aplicar devem ser as mais simples em função de cada objetivo a atingir, e ser fáceis e acessíveis a todos os destinatários e, sobretudo, para aqueles que evidenciam uma baixa literacia na área da habitação e da energia. Devem também permitir a sua monitorização e a respetiva introdução de medidas de correção. Por outro lado, é importante que as mesmas sejam duradouras e sem interrupções. O Conselho recorda que algumas das medidas preconizadas na presente Estratégia, designadamente, as que decorrem do Fundo Ambiental, são caracterizadas por despachos aprovados em períodos temporais limitados, constantemente interrompidos, que acabam, assim, por desmotivar ou impedir o seu acesso.

*[Aprovado em 03 de março de 2023, por maioria,  
com 25 votos a favor, expressos através de correio eletrónico]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

---

antigo, por exemplo, a obrigatoriedade da sua entrega por forma a garantir a melhoria da eficiência energética.

Quarta – A elegibilidade das candidaturas deve ser relacionada, em primeira instância, com as medidas de melhoria indicadas no certificado energético, das quais não resulte aumento de consumos, admitindo-se o apoio às despesas relacionadas com o serviço de auditoria energética e emissão do certificado.

Quinta – Admitindo-se que esta medida se destina preferencialmente a situações de comprovada fragilidade financeira das famílias, deverá ser dada preferência a projetos coletivos dinamizados, designadamente, por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, de proximidade, como câmaras municipais, juntas de freguesia, misericórdias e outras IPSS; nestas situações é indispensável um apoio técnico e social de proximidade, sob pena de os sistemas de apoio serem ineficazes ou ineficientes.

Sexta - Deve ser implementado um mecanismo de monitorização para avaliar o impacto da medida 'Vale eficiência', em termos de consumo da energia e melhoria do conforto da habitação. Deve ser garantida a transparência da aplicação da medida, sendo publicados resultados como a tipologia de famílias abrangidas, montantes aplicados e tipologia de medidas adotadas.

Sétima - Deve ser promovida a literacia energética junto das famílias potencialmente interessadas no 'Vale Eficiência', visando clarificar o seu objetivo e garantir a adesão eficaz e eficiente em função dos critérios de elegibilidade.

Oitava - O CNADS recomenda, ainda, que deve ser urgentemente desenvolvido e discutido um conjunto de medidas mais abrangentes, no sentido de identificar as necessidades de investimento para uma verdadeira requalificação dos edifícios habitacionais, com recurso a medidas passivas. De outro modo, o simples 'Vale Eficiência' adiantará muito pouco no combate à pobreza energética.