

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Direito – Escola de Lisboa



**UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA**

**Os mecanismos de proteção do consumidor vulnerável no
sector da eletricidade**

Mestrado em Direito Fiscal

DISSERTAÇÃO

Redigida por

Beatriz Borges Saraiva Teixeira

Sob a Orientação do Senhor Doutor

Sérgio Vasques

Setembro de 2021

Universidade Católica Portuguesa
Faculdade de Direito – Escola de Lisboa

**Os mecanismos de proteção do consumidor vulnerável
no sector da eletricidade**

DISSERTAÇÃO

Para obtenção do grau de Mestre em Direito Fiscal

Redigida por

BEATRIZ BORGES SARAIVA TEIXEIRA

Aluna n.º 142719023

Sob a Orientação do Senhor Doutor

Sérgio Vasques

Lisboa, setembro de 2021

À minha Mãe e ao meu Pai, pelo acompanhamento, motivação e boas oportunidades que me têm proporcionado, nomeadamente, ingressar no mestrado de Direito Fiscal da Universidade Católica Portuguesa,

Aos meus Avós, por todas os ensinamentos que me têm passado, por todo carinho e dedicação,

Aos meus Tios e à Inês, pelo incentivo e disponibilidade,

À minha querida amiga Carolina, pela amizade de há já vários anos e pelo apoio imensurável que me deu ao longo deste percurso. Aos demais amigos, um especial obrigada, pela compreensão em todas as vezes que não pude estar presente,

Ao Senhor Prof. Doutor Sérgio Vasques, agradeço desde logo o privilégio de o ter como orientador nesta dissertação, mas também a boa disposição, rigor e reiterada transmissão de conhecimento,

A todos os restantes professores e colegas de mestrado, agradeço o facto de terem marcado de forma tão positiva a minha passagem por esta casa,

Ao Half, por todos os anos de companheirismo.

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.

Albert Einstein

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac.	Acórdão ou Acórdãos
Al.	Alínea
ANHA	Agence Nationale de L'habitat
AR	Assembleia da República
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
Cf.	Conferir
CIEC	Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CRP	Constituição da República Portuguesa
CUR	Comercializador de Último Recurso
DL	Decreto-Lei
ECO	Energy Company Obligation
ECOFIN	Conselho para as Questões Económicas e Financeiras
Ed.	Edição
EESSH	Energy Efficiency Standard for Social Housing
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
i.e.	isto é
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
kWh	Quilowatt-hora

LDC	Lei de Defesa do Consumidor
LGT	Lei Geral e Tributária
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MWh	Megawatt-hora
n.º	número
OE	Orçamento do Estado
UE	União Europeia
P./pp.	Página/Páginas
RAM	Rendimento anual máximo
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
WHDS	Warm Home Discount scheme
Vol.	Volume

RESUMO

Existe efetivamente um dever do Estado de arrecadar receita para fazer face aos mais diversos encargos públicos. Esta finalidade é assegurada, essencialmente, por meio da tributação que, no fundo, funciona como um mediador do equilíbrio nas sociedades. Esta obrigação do Estado não pode, porém, tornar inacessível o acesso a bens essenciais, incumbindo-lhe um dever simultâneo de criar meios que conciliem a tributação, indispensável ao Estado social, com a garantia de mínimos existenciais.

A nossa análise visa, sobretudo, perceber que mecanismos de proteção foram criados para aqueles que são considerados consumidores vulneráveis, no âmbito do setor da eletricidade.

Palavras-Chave: Tributação; Vulnerabilidade; Consumidor; Estado social; Energia Elétrica.

ABSTRACT

The State has the duty of collecting revenue to deal with the various public charges. This purpose is essentially ensured through taxation, which basically functions as a mediator of balance in societies. Nonetheless, this State's obligation should not result in inaccessible access to essential goods, and, at the same time, it has the duty to create means to reconcile taxation, which is indispensable to the social State, with the guarantee of existential minimums.

Our analysis aims, especially, to understand what support mechanisms have been created for those who are considered vulnerable consumers, within the electricity sector.

Keywords: Taxation; Vulnerability; Consumer; Social State; Electrical Energy

ÍNDICE

1. Introdução.....	9
1.1. Enquadramento e Motivação	9
1.2. Metodologia	11
2. Fiscalidade no Ordenamento Jurídico Português	12
2.1. Contextualização	12
2.2. Sistema Fiscal Português	13
2.2.1. Tributos.....	14
2.2.2. Princípios do Sistema Fiscal.....	16
3. Tributação da Eletricidade.....	18
3.1. Enquadramento histórico da tributação do consumo	18
3.2. Impostos Indiretos no Plano Comunitário	20
3.3. Tributação da Eletricidade em Portugal.....	24
3.3.1. Contribuição para o Audiovisual.....	24
3.3.2. Taxa de Exploração	25
3.3.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado.....	26
3.3.4. Impostos Especiais sobre o Consumo	27
3.4. Princípio do Estado Social	28
4. Conceito de Consumidor Vulnerável	31
5. Proteção do Consumidor Vulnerável no Setor da Eletricidade.....	37
5.1. Proteção no Plano Europeu	44
5.2. Medidas a Adotar	50
Conclusões.....	53
Lista Bibliográfica	56

1. Introdução

1.1. Enquadramento e Motivação

A pobreza energética é uma realidade dos dias de hoje, para a qual ainda não foram alcançadas soluções suficientemente pertinentes, de forma a que se sentisse um verdadeiro aumento na qualidade de vida daqueles que estão mais expostos ao risco.

A eletricidade é um bem essencial, dela dependendo a realização de um vasto conjunto de tarefas do quotidiano. Se, por um lado, pode o seu consumo ser alocado ao desempenho da atividade profissional, ou a pequenas banalidades como o simples carregar de um aparelho eletrónico, por outro, pode também ser alocado ao aquecimento das casas, nos meses mais frios. A grande preocupação por detrás desta temática está relacionada com o impacto na saúde que a falta de capacidade económica para contratar o fornecimento de energia pode comportar, especialmente nas épocas em que se atingem temperaturas mais baixas.

O preço da eletricidade varia em função de muitos fatores, mas em especial da carga tributária a que está sujeito.

Como se sabe, uma das grandes finalidades dos sistemas fiscais é a arrecadação de receitas para fazer face às despesas públicas. Regra geral, os Estados dependem do contributo financeiro dos seus cidadãos, para suportar certos serviços, acessíveis a todos. Neste sentido, garantir que o sistema fiscal cumpre o seu desígnio, implica necessariamente que o âmbito de incidência dos tributos seja o adequado.

Como se começou por dizer, o consumo de eletricidade é essencial à maior parte das famílias, o que o torna um objeto de tributação interessante, dado o leque de cidadãos que ficam onerados. Ora, se do ponto de vista estatal é positivo, do ponto de vista das pessoas cuja condição financeira é mais precária nem tanto.

O acesso ao fornecimento de energia elétrica é por si só dispendioso e a carga tributária excessiva imputada tornam-no inacessível a algumas famílias. Não esquecendo que contribuem para o valor final da fatura de eletricidade os três principais tipos de tributos.

Neste sentido, cumpre, ao Estado, criar medidas que permitam acautelar o interesse das partes, isto é, que não ponham em causa a arrecadação de verbas, mas, simultaneamente, contribuam para que o bem esteja ao alcance de todos.

Existem no ordenamento jurídico português alguns mecanismos de proteção do consumidor vulnerável no setor da eletricidade. São medidas que, na sua grande maioria, se afastam do foro tributário. No entanto, não deixa de ser curioso analisar o impacto das políticas fiscais na vida dos contribuintes e perceber de que forma tem o Estado de atuar para assegurar que estas não colidem com outros importantes vetores, como é exemplo o princípio do Estado Social.

A pobreza energética é efetivamente um tema da ordem do dia, porém os Estados ainda não se debruçaram verdadeiramente sobre a temática. As medidas de apoio que existem são poucas e pouco eficientes e é neste sentido que incidirá a nossa análise.

A escolha por este tema de dissertação deveu-se a um especial fascínio pelas questões que, tendencialmente, fazem relacionar as políticas fiscais com os princípios vigentes no nosso ordenamento jurídico. Adicionalmente, também a situação irregular e inesperada provocada pela pandemia da COVID-19, que teve um impacto negativo na economia de muitas famílias, realçou a necessidade de olhar de forma mais atenta para as situações de vulnerabilidade e questionar que papel tem o Estado na proteção destas pessoas, quando lhe incumbe um dever de angariação de receita que passa, necessariamente, pela oneração dos portugueses.

1.2. Metodologia

O presente trabalho assenta numa análise doutrinal sobre o regime jurídico tributário em Portugal, características e princípios vigentes, em específico no que concerne à eletricidade, assim como a consulta e investigação de vários instrumentos e políticas vigentes na ordem jurídica nacional, mas também europeia, para efeitos de um estudo comparativo sobre os mecanismos adotados para tutela dos consumidores.

Por fim, da lista bibliográfica final constam apenas as obras e diplomas consultados e citados ao longo do presente estudo

2.Fiscalidade no Ordenamento Jurídico Português

“Todas as vantagens têm o seu imposto.”

Ralph Waldo Emerson

2.1. Contextualização

O Estado português, à semelhança do que acontece com a maior parte dos Estados modernos, tem na cobrança de tributos a sua maior fonte de receita.

Não sendo verdadeiramente um Estado produtor, nem tendo a possibilidade de subsistir através do seu próprio património, encontra nos tributos o meio para garantir as verbas necessárias à satisfação das despesas públicas.

Diariamente confrontado com um largo conjunto de carências da sociedade em geral – tanto ao nível da saúde pública como da defesa nacional, ensino, segurança, transportes e justiça –, o Estado vê-se obrigado a despende de quantias do erário público e alocá-las às diversas áreas da sua atuação.

Ora, a transferência de riqueza dos contribuintes para o Estado, enquanto meio de assegurar o cumprimento dos deveres públicos gerais, traduz-se numa efetiva manifestação do seu poder soberano, fundamental para garantir o equilíbrio nas sociedades.

A origem da tributação não deixa de estar conotada como algo de negativo, remetendo-nos para a ideia de verdadeira submissão ao poder, mas nos dias de hoje já é mais perceptível a importância que assume.

A cobrança de tributos protagoniza dois papéis antagónicos no palco do quotidiano. Por um lado, o de vilã que comete verdadeiras ablações no património dos contribuintes, por outro, um papel heroico ao garantir, assim, que todos podem aceder aos serviços essenciais, o que, talvez, não fosse possível sem a intervenção estatal.

2.2. Sistema Fiscal Português

Os tributos são verdadeiras componentes da sociedade atual. Estão presentes nos nossos dias, ainda que, por vezes, sem darmos conta. No entanto, nem sempre foi assim.

Foi no final da Idade Média que apareceu a génese da tributação. Até aqui, os cidadãos participavam diretamente nas despesas da comunidade, mas não existiam verdadeiras prestações públicas.¹

A necessidade de garantir o pleno funcionamento do exército, de adquirir armas e engenhos e de acautelar todas as demais despesas provenientes da guerra e da diplomacia, determinou a criação de um encargo de carácter geral e de natureza perpétua para os “súbditos” do Príncipe.² Nesse sentido, sob a égide do interesse público, surgiu um dever adicional geral, inicialmente, de carácter temporário, de cooperar financeiramente para tais despesas.

Este encargo acabou por, mais tarde, se transformar numa prestação definitiva, de carácter obrigatório e, assim, “com variações de tempo e lugar, nascia assim o estado, nascia o imposto, nascia o que designamos com redundância de estado fiscal.”³

Atualmente, a obtenção de receitas por via da tributação é o pano de fundo da maior parte dos ordenamentos. A própria Constituição da República Portuguesa reconhece a obtenção de receitas como finalidade primordial do sistema fiscal português.⁴

Não obstante, ainda que sem expressão clara no texto constitucional, existem outras, designadamente, finalidades políticas, económicas, culturais e também ambientais.⁵ A

¹ Os súbditos intervinham na reparação e manutenção das edifícios e estradas, ofereciam ao príncipe parte das suas colheitas e estalagem, quando necessário. Em troca eram-lhe atribuídas terras para cultivo, moinhos, lagares e, acima de tudo, era-lhes garantida segurança. Adicionalmente, alguns camponeses pagavam rendas exploração de terras que depois vinham integrar o património pessoal do príncipe, que as alocava aos seus encargos.

² SÉRGIO VASQUES, *Manual de Direito Fiscal*, 2.º Ed., Almedina, 2018, p. 19.

³ SÉRGIO VASQUES; TÂNIA CARVALHAIS PEREIRA, *Os Impostos Especiais de Consumo*, Almedina, 2016, p. 24.

⁴ A ideia encontra-se plasmada no do n.º 1 do art.103.º do diploma, nos termos do qual, “*O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.*” O art.5.º, n.º 1 da Lei Geral Tributária dispõe no mesmo sentido. Conforme resulta deste último preceito, “*A tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e promove a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.*”

⁵ Da interpretação da al. da h), do art. 66.º, n.º 2, e do n.º 4 do art. 104.º da Constituição, constatamos que o sistema fiscal visa, também, garantir a compatibilização entre o desenvolvimento e a proteção do ambiente e qualidade de vida e, também, promover a adaptação da estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e justiça social, respetivamente.

mudança no paradigma da política fiscal é, desde logo, perceptível se olharmos ao caso concreto dos impostos que, como adiante se verá, surgem, cada vez mais, voltados para outras finalidades que não apenas as financeiras.

2.2.1. Tributos

Falar do sistema tributário português implica necessariamente uma pequena abordagem relativamente aos diferentes tipos de tributos que o caracterizam.

Até aqui, nas referências que fizemos ao sistema fiscal falámos de tributos no geral, o que engloba as taxas, contribuições e impostos.⁶

Os impostos são, indiscutivelmente, as figuras que maior peso têm no universo tributário, tanto a nível político como social. Assumem um papel fundamental na redistribuição de riqueza e financiamento da atividade desenvolvida pelo Estado e demais entidades públicas, sendo uma das medidas mais eficazes para obtenção de receita.

Nas palavras de ALBERTO XAVIER⁷, correspondem a prestações pecuniárias de fim imediato o financeiro. À semelhança deste autor, também PESSOA JORGE⁸, PAULO DE PITTA E CUNHA⁹ e ainda SOUSA FRANCO¹⁰, olham para o imposto como uma prestação pecuniária, não sancionatória, voltada para a concretização dos fins públicos. CASALTA NABAIS¹¹, por sua vez, entende que os “verdadeiros” impostos são prestações pecuniárias exigidas por entidades dedicadas à prática de atividades públicas com vista a assegurar a realização dessas mesmas atividades.

⁶ Nas palavras de Ana Paula Dourado, os tributos podem ser definidos como “*receitas criadas pelo Estado ou outras entidades públicas para satisfação de necessidades públicas e sem função sancionatória.*”, ANA PAULA DOURADO, *Direito Fiscal – Lições*, pág 26.

⁷ ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal I*, Almedina, Lisboa, 1981, pp. 40 a 41.

⁸ FERNANDO PESSOA JORGE, *Curso de Direito Fiscal, Lições proferidas como encarregado de regência pelo 1.º Assistente Doutor Fernando Pessoa Jorge, ao 3.º ano jurídico de 1963-1964*, Lisboa, 1964, pp. 43 a 45.

⁹ PAULO PITTA E CUNHA, *Direito Fiscal, primeiras linhas de um curso*, CCTF. Lisboa, 1975, p.25.

¹⁰ SOUSA FRANCO, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Lisboa, 1974, p.345.

¹¹ CASALTA NABAIS, *Direito Fiscal*, Almedina, p.38, 44-45.

A par dos impostos, a Constituição reconhece, nos termos do seu artigo 165.º, outras duas importantes categorias de tributos.¹²

Desde logo, as taxas, que também são prestações pecuniárias, de natureza coativa, exigidas por entidades públicas, mas no contexto de um sinalagma. Diferentemente do que acontece com os impostos, a cobrança de uma taxa pressupõe a existência de uma contrapartida. Em causa pode estar a remoção de um obstáculo jurídico, o uso de um bem público ou, a utilização de um bem do domínio público.¹³

No que concerne às contribuições, estamos no fundo perante uma categoria intermediária entre o imposto e taxa. São prestações idênticas às taxas, que não têm na sua génese uma relação recíproca entre o particular e a entidade pública, mas sim uma troca entre a entidade pública e um grupo hipotético de particulares. Ao contrário do que acontece com as taxas, a contrapartida de uma contribuição pode não aproveitar a um determinado contribuinte em específico e ainda assim este não deixa de estar sujeito à obrigatoriedade de pagar – é plausível que venha a beneficiar da prestação do Estado, mas não é certo.

A distinção entre estas três categorias está essencialmente relacionada com a maior ou menor intromissão no património do contribuinte. O nível de proteção que é dado aos contribuintes varia em função do tributo. Pelas suas características, a legitimidade do imposto reclama um maior escrutínio, em função do impacto causado na esfera do contribuinte ser também superior.

Para efeitos desta dissertação, a distinção entre as figuras releva na medida em que no ponto 3. 2. falaremos sobre a tributação da eletricidade que, por sinal, é onerada por via dos três tipos de tributo.

¹² Seguindo o entendimento de Sérgio Vasques, estamos perante conceitos que são verdadeiramente tipológicos, ao invés de categóricos. Pese embora o texto constitucional reconheça estas três categorias de tributos, a verdade é que cada vez mais encontramos figuras atípicas que escapam a esta classificação. Neste sentido, ver SÉRGIO VASQUES, *Manual de Direito Fiscal*, 2.º Ed., Almedina, 2018, p.205.

¹³ De acordo com o art. 4.º, n.º 3, da Lei Geral Tributária, “*As taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.*”

2.2.2. Princípios do Sistema Fiscal

A existência de um sistema fiscal coerente dependente do suporte que tem por detrás.

Não podemos também deixar de falar do sistema tributário sem uma breve referência a alguns dos princípios vigentes, enquanto limites à intervenção do Estado e simultaneamente uma espécie de guia à sua atuação.

Desde logo, cumpre chamar à colação o princípio da legalidade fiscal, comumente associado ao brocardo “*no taxation without representation*”, plasmado no art. 165.º da CRP. Este princípio assegura que todos os contribuintes se encontram representados no ato de criar de impostos, uma vez que daí resulta um encargo para todos. Ao exigir que as leis dos impostos sejam criadas na Assembleia, o legislador garante não só a representatividade política, como também a participação das minorias e o contraditório político. Adicionalmente, este princípio determina, ainda, que as leis contenham todos os elementos essenciais ao imposto, garantindo um mínimo de certeza e previsibilidade aos particulares, no respeito pelo princípio da segurança jurídica.

No seguimento desde princípio, destacamos o princípio da segurança jurídica, nos termos do qual se estabelece a necessidade de certeza, estabilidade e previsibilidade dos normativos. Em causa está o dever de asseverar aos particulares a possibilidade de determinarem as consequências dos seus atos, através das regras jurídicas e respetivos efeitos e assim organizar e direcionar a sua vida quotidiana.¹⁴

Ao lado dos princípios já mencionados, surge, ainda, o da igualdade tributária, o da capacidade contributiva e o da equivalência. O primeiro sem menção específica na CRP decorre indiretamente do art.13.º e assume em duas vertentes. A vertente negativa implica que não sejam admitidas discriminações e a vertente positiva determina a obrigação de tratar de modo igual as a situações que são iguais e de modo distinto as situações que são distintas.¹⁵ Diretamente relacionado este último está a capacidade

¹⁴ O princípio da segurança jurídica está iminentemente relacionado com a proibição da retroatividade das leis fiscais, ínsita no art.103.º, n.º 4 do texto constitucional. Em causa está a ideia de que a lei só deve produzir efeitos para o futuro e não incidir sobre factos constituídos no passado.

¹⁵ No mesmo sentido pronunciou-se o Tribunal Constitucional, no Ac. n.º 695/2014 de 15 de outubro de 2014. Na síntese desta decisão consta que "o princípio da igualdade tributária pode ser concretizado através de vertentes diversas: uma primeira, está na generalidade da lei de imposto, na sua aplicação a todos sem exceção; uma segunda, na uniformidade da lei de imposto, no tratar de modo igual os contribuintes que se encontrem em situações iguais e de modo diferente aqueles que se encontrem em

contributiva, que reitera a ideia de que as pessoas só deverão contribuir na medida das suas possibilidades. O legislador deve afastar-se do arbítrio e fazer incidir os impostos sobre verdadeiras manifestações de riqueza.¹⁶

Já o princípio da equivalência, mais relacionado com as taxas e as contribuições, sugere que os contribuintes sejam tributados na medida dos custos que provoquem ou benefícios que aproveitem.¹⁷

Por fim, uma rápida menção ao princípio do Estado Social, posteriormente abordado no ponto 3.3.

Trata-se de um princípio com uma importante expressão ao nível do sistema jurídico geral e não exclusivamente relacionado com o sistema tributário. Encontra-se vertido no art.9.º da CRP, nos termos do qual, é tarefa fundamental do Estado “*Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;*”

Transpondo para o campo da fiscalidade, a ideia de Estado social implica um sistema fiscal suficientemente eficaz ao nível da arrecadação de receita para se conseguir garantir a sua imputação às despesas públicas, mas, ao mesmo tempo, um sistema que consiga perceber as limitações de cada um e, nesse sentido, ser bastante para colmatar as impossibilidades de contribuir daqueles que de outra forma estariam a comprometer a vida em condições dignas.

situações diferentes, na medida da diferença, a aferir pela capacidade contributiva; uma última, está na proibição do arbítrio, no vedar a introdução de discriminações entre contribuintes que sejam desprovidas de fundamento racional”.

¹⁶ No mesmo sentido, Casalta Nabais, in CASALTA NABAIS, *Direito Fiscal*, 7.ª Ed., 2012, p. 157.

¹⁷ Nas palavras de Saldanha Sanches, “Assente num esquema sinalagmático de retribuição de um serviço, podemos utilizar este princípio do benefício como medida quantificadora da taxa. Segundo este princípio, que remonta a Adam Smith, os particulares deverão suportar mais encargos, conforme recebam mais ou menos benefícios da parte do Estado, tal como os proprietários comuns de uma grande quinta ou um outro condomínio que são obrigados a contribuir segundo a medida dos seus próprios interesses.” SALDANHA SANCHES, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Ed., Coimbra Editora, 2002, p. 16.

3. Tributação da Eletricidade

“Se do ponto de vista histórico a morte é certa, os impostos não o são tanto.”

Sérgio Vasques

Neste capítulo, pretendemos dar a conhecer a experiência portuguesa no que concerne à tributação da energia elétrica. Começámos por falar sobre o sistema tributário no seu todo, figuras e princípios que lhe subjazem; neste excerto, temos como objetivo analisar o caso concreto da tributação da eletricidade, a sua evolução história e o regime que a onera na atualidade.

Se tomarmos em consideração apenas o plano histórico, facilmente constatamos que a tributação da eletricidade é uma realidade relativamente recente. Porém, os tributos que lhe são imputados têm a sua origem numa fase histórica muito distinta.

3.1. Enquadramento histórico da tributação do consumo

Como observado no capítulo anterior, a génese dos impostos propriamente dita remonta aos finais da Idade Média.¹⁸ A criação dos impostos surgiu com o objetivo primordial de aumentar da receita, para a financiar a vida da comunidade, mas, com a garantia de que daí não resultasse uma forte objeção por parte dos cidadãos.¹⁹ Ainda que fossem várias as técnicas de tributação possíveis, nem todas estavam à altura de conseguir conciliar tais exigências.

Uma das hipóteses avançada foi, então, a tributação dos rendimentos e património dos súbditos, opção que não prosperou. As significativas diferenças entre classes sociais

¹⁸ Até aqui, os súbditos participavam ativamente na vida da comunidade, ainda que de forma ligeiramente distinta, embora o princípio por detrás do surgimento dos impostos já estivesse presente. Desta forma, contribuíam através da prestação de pequenos serviços ou através da entrega de bens, de natureza diversa, ao Príncipe; em troca, podiam, entre outras coisas, usufruir de terras para cultivo, por exemplo.

¹⁹ À luz da filosofia deste novo paradigma, o objetivo do estado fiscal consistia na arrecadação do máximo de receita possível através da cobrança destas “rendas perpétuas”, sem que com isso se cultivasse a oposição dos visados. O Cardeal Richelieu descreveu tal realidade do seguinte modo: *“os súbditos são como mulas, que há que carregar tanto quanto possível, mas não tanto que rejeitem a carga.”*, SÉRGIO VASQUES; TÂNIA CARVALHAIS PEREIRA, *Os Impostos Especiais de Consumo*, Almedina, 2016, p. 24.

diminuíram o espectro de indivíduos abrangidos, sendo reduzido o número daqueles que possuíam efetivamente bens passíveis de tributação, não sendo suficiente a receita daí adveniente para fazer face às despesas gerais.

Surgem, então, os tributos *per capita* que, como o próprio nome indica, eram impostos pagos “por cabeça”, com base em listas informativas sobre o número de habitações por zona e de membros da família em cada habitação. Eram totalmente independentes dos rendimentos auferidos pelo cidadão individualmente considerado e um fator de grandes discórdias.²⁰

O meio mais eficiente para a arrecadação de receita acabou por ser a tributação das “trocas comerciais” de então. O número de pessoas que realizava trocas comerciais era bastante significativo, a isto acrescentando o facto de os impostos sobre o consumo serem os menos passíveis de originar conflitos entre o “Estado” e os seus cidadãos. O preço dos bens já incluía o imposto devido sobre aquela operação, pelo que, o encargo propriamente dito facilmente passava despercebido aos olhos dos contribuintes. Por outro lado, e não menos importante, o próprio sistema de tributação indireta enaltecia a ideia de “justiça tributária” e era alheio a diferenças de estrato social. Todos, independentemente da classe social a que pertenciam, ficavam obrigados ao pagamento dos impostos sobre o consumo.

Deste modo, a fiscalidade do consumo tornou-se, assim, um dos meios prioritários de obtenção de riqueza pública, especialmente no que toca aos impostos sobre o consumo específico. Por esta razão, defendem alguns autores que o desenvolvimento da tributação indireta teve influência imediata na afirmação do estado fiscal.²¹

Embora ainda um esboço daquilo que é a política fiscal atual em matéria de impostos sobre o consumo, a verdade é que pelo menos duas das ideias fundamentais que hoje conhecemos já se encontravam vertidas na fiscalidade do consumo de então. Por um lado, fez-se uma cisão entre o consumo geral e o consumo específico, existindo uma preferência por tributar os bens que, em certa medida, se associassem a um determinado estilo de vida, nomeadamente, as especiarias, o chocolate, o gim e o

²⁰ A obrigação de prescindir de uma parte, por vezes significativa, daquilo que era propriedade dos contribuintes, assente num sistema considerado pouco lógico, recebeu bastante resistência e imediatamente se tornou perceptível que não seria esta a forma mais viável de arrecadação de receita

²¹ SÉRGIO VASQUES; TÂNIA CARVALHAIS PEREIRA, *Os Impostos Especiais de Consumo*, Almedina, 2016, p.25.

tabaco. Por outro, a par da finalidade financeira, estes impostos surgiram com objetivos de natureza extrafiscal. A título de exemplo, tributavam-se os animais de estimação, por motivos de saúde pública e o papel de jornal, como forma de controlar o que era publicado pela oposição.

Os impostos sobre o consumo específico - hoje em dia designados por IEC-, sobreviveram a diversas fases da história, foram evoluindo e sofreram as adaptações próprias do desenvolvimento da sociedade, dos diferentes regimes políticos e da própria mudança nos padrões de consumo, persistindo até aos dias de hoje.

Sem prejuízo das várias transições ao longo da história, cumpre necessariamente falar do aparecimento do IVA e dos IEC no plano internacional e harmonização ao nível europeu.

3.2. Impostos Indiretos no Plano Comunitário

O IVA surge por volta de 1918, pela mão de Wilhelm Von Siemens, um empresário alemão que sugeriu a substituição do imposto vigente à data na Alemanha, por um outro com as características do IVA. Anos mais tarde foi posto em prática em França e depois acabou por se estender a vários outros países, determinando a necessidade de proceder à sua harmonização no plano europeu, com vista à concretização do mercado interno.²²

Em Portugal, o IVA foi aprovado pelo DL n.º 394/84, de 26 de dezembro, condição imposta aquando da adesão à CEE, e substituiu em 1986 o imposto de transações sobre mercadorias e serviços e outros impostos especiais de consumo tais como o imposto ferroviário e o imposto de turismo.

A evolução do IVA teve também impacto na revalorização dos impostos sobre o consumo específico que, até aos anos 90, se reconduziam a duas ou três situações. A partir daí, ganharam uma importância acrescida e a criação de novos impostos sobre o consumo voltados para objetivos extrafiscais.²³

²² O IVA foi pioneiro na harmonização de impostos, ao nível da EU.

²³ SÉRGIO VASQUES; TÂNIA CARVALHAIS PEREIRA, *Os Impostos Especiais de Consumo*, Almedina, 2016, p. 51.

O Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Económica Europeia em 1957, previa, no seu art. 99.º, a necessidade de harmonizar os impostos sobre os consumos específicos, com vista a conseguir assegurar o bom funcionamento do mercado comum.

Até meados dos anos 70, a tributação dos bens em matéria de consumo foi feita de forma individual, sendo praticados diferentes níveis de tributação pelos vários países. A criação de um espaço comum e a progressiva eliminação das fronteiras, realçou a necessidade de uniformização desta matéria.²⁴

Nesse sentido, foram encetadas várias negociações entre os Estados e a Comissão avançou com algumas propostas, sendo que as primeiras deram origem ao pacote de 1972.²⁵

Até à publicação do Livro Branco do Mercado Interno, poucos foram os avanços neste processo. Somente a partir desta altura é que se dá uma mudança de atitude, muito em razão do compromisso assumido de concretizar o mercado único até finais de 1992. Neste sentido, a atuação dos Estados passou a dividir-se em duas vertentes – uma positiva e outra negativa. Quanto à vertente positiva, cumpria aos Estados trabalhar na harmonização da estrutura destes impostos para, numa fase posterior, uniformizar tudo o que estivesse relacionado com as taxas a aplicar e com o sistema dos depositários autorizados. Quanto à vertente negativa, afigurava-se necessário que se unissem esforços para travar o surgimento de impostos não harmonizados.

Posteriormente, em 1990, no seguimento do Conselho ECOFIN, e por influência da reflexão trazida pela Comissária Christiane Scrivener, a Comissão apresenta um novo conjunto de propostas, que mais tarde veio a chamar-se de pacote Scrivener.²⁶

No âmbito desta nova proposta, a 25 de fevereiro de 1992, foi então assinada, em Bruxelas, a Diretiva 92/12/CEE do Conselho – Diretiva Horizontal –, relativa ao regime geral dos impostos especiais sobre o consumo. Fixava regras relativamente aos âmbitos

²⁴ No essencial, visa-se, com isto, diminuir não só o risco de fraude fiscal resultante, como também prevenir a distorção das regras de mercado e de livre concorrência.

²⁵ Este pacote apresentava cinco propostas – Proposta de Diretiva-Quadro sobre a harmonização dos impostos especiais sobre o consumo; Proposta de diretiva sobre tributação do álcool das quais nenhuma foi aprovada; Proposta de diretiva sobre a tributação do vinho; Proposta de diretiva sobre a tributação da cerveja; Proposta de diretiva sobre a tributação das bebidas misturadas; e Proposta de diretiva sobre a instituição de um Comité das *Accises*. Destas propostas nenhuma chegou a ser aprovada.

²⁶ Este conjunto de atos legislativos é comumente visto como a base da disciplina europeia destes impostos

de incidência, isenções e exigibilidade, mas também relativamente à detenção, circulação e controlo dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo.

A Diretiva 92/83/CEE surgiu mais tarde, e abordava a harmonização da estrutura dos impostos especiais sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas. Desta data, são também os outros seis diplomas contemplados no pacote, isto é, as Diretivas do Conselho 92/78/ CEE, 92/79/ CEE, 92/80/ CEE, 92/81/CEE, 92/82/CEE e a Diretiva 92/84/CEE.

Pese embora se pretendesse dar um passo em frente na eliminação das fronteiras fiscais com a elaboração das diretivas *suprarreferidas*, a verdade é que esteve na livre discricionariedade dos Estados-membros a manutenção, nos seus ordenamentos jurídicos, do regime fiscal de então, especialmente no que concerne a taxas. Em bom rigor, nesta primeira fase, a harmonização manifestou-se essencialmente através da abolição dos controlos aduaneiros no âmbito das trocas intracomunitárias e não numa verdadeira eliminação das fronteiras fiscais.

Justamente para alcançar melhores resultados, o processo de harmonização continuou, mesmo após o surgimento do pacote Scrivener, que foi, no fundo, o grande impulsionador da evolução para o sistema atual. Nessa medida, em 2003, foi aprovada a Diretiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de outubro de 2003, pela qual se objetivava reestruturar o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade e através da qual se introduziram tais bens no núcleo harmonizado dos impostos especiais sobre o consumo e se delimitaram os limites mínimos de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade ao nível europeu.

A entrada em vigor desta Diretiva determinou, então, a necessidade de os Estados-Membros introduzirem nos seus ordenamentos a tributação da eletricidade e, para os países que já disponham de impostos sobre este bem, a adoção de novas taxas.²⁷ Em Portugal, a transposição da Diretiva 2003/96/CE fez-se através da LOE 2004, (*i.e.*, Lei n.º 107-B/2003 de 31 de dezembro).

²⁷ Conforme consta do preâmbulo, ressaltou-se a possibilidade de virem a ser estabelecidas disposições e períodos de transposição transitórios, de forma a garantir a adaptação dos Estados-Membros. No que concerne ao Estado português, encontramos no art. 18.º, n.º 7 do diploma os vários períodos transitórios concedidos.

Mais tarde, em 2008, foi publicada a *Diretiva* 2008/118/CE do Conselho, de 16 de dezembro, que veio substituir a Diretiva Horizontal.²⁸ É, justamente, neste diploma que atualmente podemos encontrar plasmado o regime geral dos impostos gerais sobre o consumo, entretanto transposto para o ordenamento dos Estados-Membros de forma mais ou menos homogênea.²⁹

Em Portugal, pese embora a Diretiva tinha sido transposta logo em 2010, só a partir da LOE 2012 é que se passou a tributar verdadeiramente a eletricidade no âmbito destes impostos. Até aqui, o consumo da eletricidade era somente tributado em sede de IVA e da contribuição para o audiovisual.

Desde cedo que o ordenamento jurídico português se tentou adaptar às necessidades europeias em prol da harmonização. Em 1985, foram criados os impostos sobre as bebidas alcoólicas e a cerveja e, um ano mais tarde, foi criado o imposto sobre os produtos petrolíferos.

Com a chegada do pacote Scrivener e consequente necessidade de transposição para a ordem jurídica das suas Diretivas, foi feita uma reforma da legislação portuguesa no respeitante a esta temática, que deu origem a um conjunto de diplomas avulsos, contrariamente à sistematização pretendida. Só através da LOE 1999 se conseguiu inverter a situação e permitiu codificar num só diploma todo o regime transcrito.

²⁸ Em 2011 foi ainda publicado um outro diploma – a *Diretiva* 2011/64/UE do Conselho, de 21 de junho de 2011–, a propósito da estrutura dos impostos sobre os tabacos manufacturados e respetivas taxas

²⁹ A transposição deste normativo para o ordenamento jurídico português fez-se através do que, a partir de 1 de dezembro de 2020, os primeiros 100 kWh de consumo, por cada 30 dias, de todos os contratos de fornecimento de energia elétrica com potência = ou <a 6,9 kVA, estão sujeitos à taxa intermédia de 13% e os demais kWh sujeitos à taxa normal de 23%. No que diz respeito à taxa de IVA sobre a componente fixa do fornecimento de eletricidade (tarifa de acesso às redes), determinou o DL n.º 60/2019, de 13 de maio, que esta passava a ser tributada pela taxa reduzida de 6 % no Continente e de 4 % e 5 % nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respetivamente, para todos os consumidores que possuam uma potência contratada não superior a 3,45 kVA. Em contrapartida, os montantes variáveis, pagos em função do consumo, assim como as componentes fixas dos fornecimentos de eletricidade cuja n.º 73/2010, de 21 de junho, ao abrigo da autorização legislativa plasmada no art. 130.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, através do DL n.º 73/2010, de 21 de junho.

3.3. Tributação da Eletricidade em Portugal

Atualmente, o regime de tributação da eletricidade está consagrado no CIEC, nos termos do qual se definiu a sujeição do consumo deste bem a quatro tributos distintos, designadamente, ISP, enquanto subcategoria dos impostos especiais sobre o consumo, contribuição para o audiovisual, *Taxa de Exploração da Direção Geral de Energia e Geologia* (em diante, designada por “taxa de exploração”) e ainda sujeita a IVA.

3.3.1. Contribuição para o Audiovisual

A contribuição para o audiovisual, regulada pela Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto foi, durante algum tempo, palco de diversas divergências doutrinárias a respeito da sua natureza. É cobrada pelo Estado português aos titulares de contratos de fornecimento de energia elétrica, enquanto consumidores finais deste bem e, em termos teóricos, assumem a qualidade de taxa, tendo por objetivo o financiamento do setor público de radiodifusão e televisão, sendo que a receita proveniente é consignada à Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A – RTP.³⁰

Os consumidores de eletricidade pagam a contribuição para o audiovisual, independentemente de possuírem aparelhos de televisão e/ou rádio, o que levanta algumas questões relativamente à existência de uma contrapartida face à sua cobrança. Por este motivo, pese embora esteja categorizado como taxa, a verdade é que este encargo assume características que se afastam das que, por norma, são identificadas em relação a esses tributos, existindo quem defenda estarmos perante um imposto e ainda quem entenda tratar-se de uma verdadeira contribuição.

Em nosso entender, a contribuição para o audiovisual acaba por estar a meio caminho entre a taxa e a contribuição propriamente dita, aproximando-se mais desta última. A sua liquidação visa o financiamento de uma parte específica do sector público e o seu âmbito de incidência é delimitado em função da presunção de que todos os consumidores de energia elétrica possuem, pelo menos, rádio ou televisão, podendo, então, beneficiar dos serviços prestados pelo sector público de rádio e televisão. Embora

³⁰ Em bom rigor, a cobrança da contribuição para o audiovisual é feita em nome do Estado, a quem vai beneficiar, por parte das empresas de comercialização e/ou distribuição de energia elétrica, posteriormente responsáveis pela entrega dos montantes em questão.

em número diminuto, existem efetivamente pessoas que não possuem estes aparelhos e que, ainda assim, não estão desobrigados de pagar a referida contribuição. Assim sendo, trata-se de um sinalagma que é meramente provável – verifica-se na maioria dos casos, mas não necessariamente na sua totalidade.³¹

Esta contribuição tem um valor fixo mensal de € 2,85 + IVA, diferindo nos casos em que o contribuinte se qualifique como consumidor economicamente vulnerável, como se verá mais à frente.

3.3.2. Taxa de Exploração

O consumidor da eletricidade está também onerado com uma taxa de exploração. Este tributo é cobrado pela utilização e exploração das instalações elétricas e apresenta um valor mensal definido por portaria, que, atualmente, está fixo em € 0,07.

³¹ Nas palavras de Sérgio Vasques, “A contribuição para o audiovisual não incide, no entanto, sobre o aproveitamento efetivo do serviço público de rádio e televisão, ainda que hoje exista tecnologia capaz de fazer o seu controlo, mas simplesmente sobre o consumo de energia elétrica, sendo a contribuição liquidada justamente com o fornecimento da eletricidade. O legislador presume, por conseguinte, que quem consome eletricidade possui aparelho de rádio e de televisão e que, possuindo-os, aproveitarão em certa medida do serviço público que a contribuição audiovisual pretende custear. (...) A contribuição audiovisual merece, pois, o nome que tem, já que visa compensar prestações de que os sujeitos passivos são os presumíveis beneficiários.” SÉRGIO VASQUES, *Manual de Direito Fiscal*, 2.º Ed., Almedina, 2018, pp. 245 e 246.

3.3.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado

Como bem sabemos, o IVA é um imposto plurifásico, que onera o consumo em todo o circuito de produção, acabando por ser suportado pelo consumidor final.³²

Trata-se de um imposto indireto porquanto onera uma manifestação indireta de riqueza – o consumo. É um tributo de obrigação única e incide sobre as transmissões de bens e prestações de serviços realizadas em território português, a título oneroso, por um sujeito passivo, agindo como tal.³³ O IVA rege-se por princípios como o da neutralidade, o da igualdade, o da tributação no destino e ainda pelo princípio da proibição do abuso, a par dos princípios basilares do sistema fiscal.

No âmbito tributação da eletricidade, o IVA aplica-se sobre o valor do consumo, sobre a tarifa de acesso às redes e ainda sobre o valor da contribuição para o audiovisual, sendo que as alíquotas aplicadas variam relativamente a cada um destes diferentes elementos.³⁴³⁵

³² Este imposto incide sobre todas as fases do circuito económico, i.e. sobre produtores, grossistas, retalhistas e consumidores, sendo que, cada sujeito passivo só entrega ao Estado, imposto na medida do valor que acrescenta.

³³ A aplicação do IVA sobre os serviços de fornecimento de energia elétrica decorre do art. 1.º, n.º 1, nos termos do qual se dispõe o seguinte “*Estão sujeitas a imposto sobre o valor acrescentado: a) As transmissões de bens e as prestações de serviços efectuadas no território nacional, a título oneroso, por um sujeito passivo agindo como tal;*” No art. 3.º do diploma, o legislador definiu o conceito de transmissão de bens como a “*transferência onerosa de bens corpóreos por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade*” e determinou que a energia elétrica, assim como o gás, o calor, o frio e outros bens equivalentes são, para estes efeitos, considerados bens corpóreos. Ainda relativamente ao âmbito de incidência deste imposto, cumpre referir que no IVA, o sujeito passivo é distinto do contribuinte final, sendo que são sujeitos passivos as empresas de fornecimento e distribuição de energia elétrica e contribuintes os consumidores finais.

³⁴ Com vista a facilitar a compreensão sobre ao objeto de incidência deste imposto, no âmbito do fornecimento da eletricidade, apenas referir que o valor do consumo supramencionado corresponde, no fundo, à energia elétrica consumida durante período de faturação, calculada através de uma leitura estimada ou real e que a tarifa de acesso às redes engloba essencialmente os custos imprescindíveis ao transporte e distribuição da eletricidade durante a sua produção e posterior fornecimento.

³⁵ Recentemente, aquando da entrada em vigor da Portaria n.º 247-A/2020, de 19 de outubro, que regula a aplicação da verba 2.8 da lista II anexa ao Código do IVA em cumprimento do disposto no art. 2.º do DL n.º 74/2020, de 24 de setembro, ficou estipulado que, a partir de 1 de dezembro de 2020, os primeiros 100 kWh de consumo, por cada 30 dias, de todos os contratos de fornecimento de energia elétrica com potência = ou <a 6,9 kVA, estão sujeitos à taxa intermédia de 13% e os demais kWh sujeitos à taxa normal de 23%. No que diz respeito à taxa de IVA sobre a componente fixa do fornecimento de eletricidade (tarifa de acesso às redes), determinou o DL n.º 60/2019, de 13 de maio, que esta passava a ser tributada pela taxa reduzida de 6 % no Continente e de 4 % e 5 % nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respetivamente, para todos os consumidores que possuam uma potência contratada não superior a 3,45 kVA. Em contrapartida, os montantes variáveis, pagos em função do consumo, assim como as componentes fixas dos fornecimentos de eletricidade cuja potência ultrapasse o valor *suprarreferido* continuam a ser tributados à taxa normal de 23 %. Por fim, quanto ao IVA sobre a

3.3.4. Impostos Especiais sobre o Consumo

À semelhança do que acontece com o IVA, os impostos especiais sobre o consumo são igualmente impostos indiretos, aplicados sobre o consumo de certos bens, designadamente, o álcool e as bebidas alcoólicas, o tabaco manufacturado e os produtos petrolíferos e energéticos. Em matéria de incidência subjetiva, apresentam uma base que tem vindo a ser progressivamente alargada, definida em função da operação, isto é, mediante a fase de produção ou receção, por exemplo. Não obstante, este imposto continua a ser repercutido sobre o consumidor final.³⁶

A sua implementação visa, por um lado, a obtenção de receita por parte do Estado e, por outro, o cumprimento de certos objetivos extrafiscais, relacionados com os custos sociais e/ou ambientais.

Os impostos especiais sobre o consumo regem-se de uma forma geral por todos os princípios inerentes ao sistema tributário, mas em especial pelo princípio da igualdade tributária e pelo princípio da equivalência que surge, na maioria das vezes, identificado como o princípio basilar destes impostos.

Os impostos especiais sobre o consumo dividem-se em “subcategorias” em função do produto em questão. No caso da tributação da eletricidade, falamos do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (doravante “ISP”), conforme decorre do art.88.º do CIEC. Trata-se de um imposto que foi criado em 2012 e que é cobrado pelos comercializadores aos consumidores finais, mas devido ao Estado. As taxas aplicáveis no âmbito deste imposto recaem sobre a unidade tributável, que no caso da eletricidade é o megawatt-hora (“MWh”). O valor das taxas unitárias que subjaz ao ISP é definido por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da

contribuição para o audiovisual é-lhe aplicada a taxa reduzida, conforme consta da verba 2.2 da Lista I anexa ao Código do IVA.

³⁶ Atendendo à lógica de modelação de comportamento, inerente à cobrança dos IEC, seria expectável que fossem os sujeitos passivos a suportar este imposto e não o consumidor final. No contexto da energia elétrica, são os primeiros os verdadeiros poluentes (pela produção da eletricidade) e causadores do comportamento que com este imposto se visa alterar. No entanto, a opção do legislador tem por base o princípio do “poluidor-pagador”, na sua vertente de “utilizador-pagador”. Assim sendo, a ideia que subjaz a esta regra dita que, pese embora os verdadeiros poluentes sejam as empresas de produção, esta produção só existe na medida em que também existe quem consuma e, nesse sentido, são os consumidores finais que têm a obrigação de não potenciar a produção do bem que provoca o dano. Não sendo diretamente os poluidores, os consumidores acabam por o ser indiretamente e é neste respetiva que se tornam as partes onerados.

economia, tendo em consideração o princípio da liberdade de mercado e os diferentes impactos ambientais de cada um dos produtos energéticos, conforme decorre do art. 92.º do Código e, atualmente, está fixado em 0,001 por *kWh*.

3.4. Princípio do Estado Social

Conforme decorre da exposição realizada no ponto anterior, a eletricidade é um bem que se vê onerado no campo dos vários tributos, sobre ela incidindo taxas, contribuições e impostos.

Ora, justamente por esse motivo, o preço que é imputado ao seu fornecimento é também ele elevado, tornando-se suscetível de figurar um entrave a várias famílias, como já se tentou demonstrar.

Chegados aqui, importa, então, perceber qual o grande limite estabelecido ao Estado fiscal, que implica que a arrecadação de receitas ceda em certos casos, sob pena de impedir o acesso a bens essenciais como é o caso da eletricidade.

Falamos justamente de um princípio do ordenamento jurídico português, travestida do Estado de Direito Democrático e ao qual já dedicámos algumas linhas desta análise. Trata-se do princípio do estado social.³⁷

Seguindo de perto o entendimento de Casalta Nabais, reconduzimos o princípio do estado social, à tarefa a cargo do Estado de conformação social e económica da sociedade.³⁸

Para o autor, ao Estado incumbe um dever de minimizar as desigualdades fácticas de natureza socioeconómica, mas também cultural, agindo no pressuposto de que, à partida, todos os cidadãos são capazes de assegurar a obtenção rendimentos que lhes confira um nível de existência digno. Esta perspetiva implica conceber a finalidade do estado social como a de alcançar uma igualdade na liberdade, ao invés de uma igualdade absoluta ou igualdade sem liberdade.

³⁷ Tal como mencionado no Capítulo 1 da nossa dissertação, este princípio encontra consagração constitucional na al. d) do art. 9.º, em conjugação com os arts. 1.º e 2.º do diploma.

³⁸ CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, 1998, p. 573.

Neste sentido, deve o Estado agir para garantir a “liberdade aos que dispõem das condições fácticas da mesma, consubstanciada assim no respeito dos clássicos direitos, liberdades e garantias fundamentais (...); e garantia dessa mesma liberdade aos que estão desprovidos de tais condições, materializada na criação e promoção dos pressupostos da mesma através da acção ou direitos sociais, que assim se configurem como verdadeiros “direitos de liberdade social (...).”³⁹

Para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, este princípio aparece como tarefa fundamental do Estado e concretiza-se através de várias funções, como o aumento de bem-estar e qualidade de vida, igualdade, proteção dos direitos e liberdades fundamentais e, ainda, a modernização das estruturas económicas.⁴⁰

Em consonância com estes aspetos, facilmente se percebe que o estado social desencadeia implicações para o sistema fiscal, nomeadamente, limites materiais aos impostos.

Pois bem, se ao Estado cumpre atenuar as desigualdades fácticas existentes na sociedade, terá necessariamente de garantir que todos consigam reunir os meios necessários à existência digna, o que passa também por excluir do âmbito de incidência dos impostos aqueles que, após a sua cobrança, deixam de poder assegurar os mínimos existenciais.⁴¹

No caso dos impostos indiretos, como são exemplo o IVA e os IEC, por todas as características que lhes são imputadas, em especial, pelo facto de não conterem verdadeiramente elementos personalizantes a incidirem sobre o consumo, torna-se mais difícil justificar a não tributação dos cidadãos. Em comparação com os impostos sobre os rendimentos, que permitem, à partida, perceber a capacidade real do consumidor, os impostos indiretos não tanto, na medida em que o objeto de tributação não permite inferir a condição económica da pessoa, pelo menos diretamente.

³⁹ A aceção de liberdade que a que o autor se refere é a “possibilidade real de desenvolvimento da personalidade do indivíduo em sociedade garantida juridicamente”, desenvolvida por E. W. Bockenförde. CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, 1998, pp. 574 e 575.

⁴⁰ GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a Ed. revista, Coimbra Editora, p. 278.

⁴¹ Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Sendo a realização do Estado social um *processo* de realização prática de «justiça social», e constituindo cada melhoria nos *standards* de realização um aperfeiçoamento do Estado de direito democrático, então a densificação económica e social estável vai-se radicando como *elemento adquirido* do Estado de direito democrático.” in GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a Ed. revista, Coimbra Editora, p. 211.

Ainda assim, o princípio do estado social não deixa de ser aplicável quanto a estes últimos e, de forma a garantir o acesso de todos aos bens essenciais, sob pena de comprometer os níveis mínimos de existência digna, deve o Estado criar políticas que atenuem a carga tributária de certos bens indispensáveis para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade ou, medidas que os auxiliem manter esses níveis mínimos, pese embora a tributação que subjaz a esses bens.⁴²

É, pois, neste sentido que urge analisar os mecanismos de auxílio ao consumidor vulnerável no setor da eletricidade, começando por aferir quem são verdadeiramente os beneficiários desses auxílios.

⁴² A existência de taxas reduzidas para os bens essenciais em sede de IVA é exemplo disto mesmo.

4. Conceito de Consumidor Vulnerável

“A pior forma de desigualdade é tentar fazer duas coisas diferentes serem iguais.”

Aristóteles

Antes de olharmos aos mecanismos de proteção do consumidor vulnerável no sector da eletricidade, cumpre descortinar a expressão «consumidor vulnerável» e perceber que realidades ficam aqui abrangidas.

Desde logo, é consumidor toda e qualquer pessoa física que adquira bens ou contrate serviços, destinados ao uso privado, assim como todos aqueles a quem sejam transmitidos direitos, por uma pessoa que desenvolva uma atividade económica, de natureza profissional, com o objetivo de lucro.⁴³

Ou seja, para efeitos desta conceção, é crucial que, o adquirente seja um particular – por oposição às pessoas coletivas –, e que os bens, ou serviços prestados, objetos da relação de consumo, se destinem ao uso doméstico. Mas também, que a atividade desenvolvida pelo fornecedor tenha carácter profissional e vise a obtenção de benefícios.

Trata-se de um conceito dotado com alguma amplitude, o que possibilita que inúmeras realidades se enquadrem na letra da lei. Olhando ao caso concreto, a verdade é que, nos dias que correm, sendo a eletricidade tão importante e facilitadora das mais variadas tarefas do quotidiano, a grande maioria das pessoas contrata com empresas de fornecimento de energia elétrica a prestação deste serviço, com vista ao seu uso não profissional e torna-se, por conseguinte, consumidora para efeitos da lei.

Nestes termos, acabamos necessariamente por, em algum momento das nossas vidas, ser considerados consumidores.

Nós, que nas nossas casas dispomos de condições para cozinhar, usufruir de aquecimento central, aceder à *internet* ou simplesmente carregar aparelhos eletrónicos, somos, direta ou indiretamente, consumidores dos serviços de fornecimento de energia.

⁴³ Cf. Art. 2.º, n.º 1 da LDC (Lei n.º 24/96, de 31 de julho).

Embora existam outros instrumentos jurídicos com aceções ligeiramente distintas, esta definição que nos foi trazida pela LDC tende a ser a mais relevante a nível nacional.

Posto isto, é, então, indispensável perceber qual o significado de «vulnerabilidade» que, no fundo, serviu de mote para o nosso estudo.⁴⁴

Se à primeira vista somos todos ou, pelo menos, quase todos consumidores, o que é que faz de alguém um consumidor vulnerável?

O conceito em apreço já foi objeto de alguns trabalhos. Sem pretender desenvolver exaustivamente a questão, destacamos os estudos de Paul *Glewwe* e Gillette *Hall*, autores para quem a vulnerabilidade resulta num conceito dinâmico, associado essencialmente a uma diminuição da qualidade de vida e dos níveis de bem-estar, enquanto consequência de um determinado impacto negativo na vida do indivíduo.⁴⁵ Estes autores dedicaram-se especialmente à análise da vulnerabilidade na sua vertente social. Trazendo à colação as suas palavras, “*Nas ciências sociais e humanas, a vulnerabilidade social refere-se aos grupos sociais mais marginalizados de uma sociedade, aqueles que estão excluídos dos benefícios e direitos que todos deveriam aceder num mundo civilizado. Está relacionado a processos de exclusão social, pobreza, discriminação e violação de direitos fundamentais, em consequência do seu nível de rendimento, educação, saúde, localização geográfica, entre outros. De uma maneira geral, aqueles que não possuem trabalho estão mais susceptíveis à vulnerabilidade e ao risco social do que os empregados. Mas os que trabalham, também poderão ser vulneráveis, se forem mal remunerados, se só conseguirem trabalhar a tempo parcial, ou se tiverem empregos inseguros ou informais. No caso dos idosos, os que tiverem saúde, possuírem pensões de reforma razoáveis e ainda apoio familiar são, em princípio, menos vulneráveis do que os idosos que não têm saúde, não têm qualquer apoio social e estão sozinhos.*”⁴⁶

⁴⁴ O termo «vulnerável» vem do latim *vulnerabile*-, e o seu sentido remete para «que, ou por onde, pode ser ferido». *Vulnerável* in Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2021, disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/vulnerável>, acesso em 29 de abril de 2018.

⁴⁵ Para estes autores, a vulnerabilidade assume duas vertentes. Uma relacionada com as modificações específicas das políticas governamentais e outra, mais geral, inerente às mudanças socioeconómicas.

⁴⁶ E. SCHRÖDER-BUTTERFILL; R. MARIANTI, “A framework for understanding old-age vulnerabilities. Ageing and Society”, 26 (1), pp. 9 a 35, in TERESA SÁ MARQUES; FÁTIMA LOUREIRO DE MATOS, “Crise e vulnerabilidade social: uma leitura territorial”, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016.

O facto é que a vulnerabilidade apresenta uma vertente multidimensional, podendo reconduzir-se a diferentes realidades e aspetos da vida.

Ouvimos falar de vulnerabilidade como consequência de certas características, como é o caso da idade, de certas doenças, da educação, do contexto social, da insuficiência económica, da desinformação ou da (in)acessibilidade a determinados meios, por exemplo.

De uma forma genérica, é possível afirmar que, em determinadas circunstâncias, são pessoas mais vulneráveis as que possuem uma idade mais avançada. O processo de envelhecimento pode implicar algumas mudanças para o indivíduo, nomeadamente, a perda de certas capacidades de ordem física e intelectual, o que torna a posição destas pessoas mais débil relativamente à negociação ou à compreensão das informações que lhes são transmitidas e, como tal, as torna merecedoras de uma proteção acrescida. Mas, por outro lado, a pouca experiência de vida dos mais jovens também os poderá expor mais ao perigo. Em países onde não se conheça a igualdade entre homens e mulheres, também o género é suscetível de originar situações de maior vulnerabilidade; tal como a incapacidade económica que implica a impossibilidade de fazer face a uma série de necessidades do indivíduo, podendo estar na génese de diversas situações de risco.

Mas, o uso deste termo não está, somente, associado a características individuais de cada um. Em certas situações, esta condição pode estar meramente relacionada com a posição assumida numa dada circunstância.

A título de exemplo, na relação que estabelece com o fornecedor dos bens ou serviços que adquire, o consumidor é, *ab initio*, parte vulnerável, sendo a relação de consumo, desde logo, caracterizada por um certo desequilíbrio. À partida, o consumidor é a parte com menos informação disponível sobre aquilo que está a adquirir, sobre as características do produto, sobre o seu fornecimento, e até mesmo sobre o próprio enquadramento jurídico que a relação comporta, pelo que, automaticamente vai ter que confiar na palavra do fornecedor.⁴⁷ Independentemente das suas características pessoais, o consumidor enquanto tal está em desvantagem e carece de maior proteção sendo que,

⁴⁷ À partida, quem vende o bem, ou que presta o serviço, dispõe de conhecimento técnico sobre o objeto do consumo e sobre as suas características, conhecimento que o consumidor não tem. Assim sendo, esta posição privilegiada do fornecedor dá-lhe, entre outras coisas, a capacidade para conseguir direcionar as escolhas do consumidor em razão dos seus interesses.

neste contexto e por estas razões, é a parte mais frágil, razão pela qual o legislador sentiu necessidade de tutelar a sua posição.⁴⁸

Ao nível da criação dos mecanismos de proteção, no âmbito do setor da eletricidade, a fragilidade de que falamos está essencialmente relacionada com falta de recursos financeiros.

Como agora se verá, é a vulnerabilidade do consumidor sob o prisma económico que nos importa estudar. Falamos concretamente de **consumidores economicamente vulneráveis**.

A existência desta problemática foi identificada, pela primeira vez, em 1973, aquando da designada crise petrolífera, cuja origem remete aos anos 50 do século passado. Por volta desta altura, a produção de petróleo cresceu exponencialmente e, não tendo sido acompanhada pelo aumento da procura, determinou uma considerável descida dos preços do combustível. Automaticamente, as companhias petrolíferas diminuíram as suas contribuições para as nações produtoras e deixou de se tornar rentável produzir este bem. Mais tarde, por volta dos anos 70, a situação inverteu-se e a procura aumentou consideravelmente em relação à oferta. Como resultado desta discrepância, os preços do combustível subiram rapidamente, tornando-se inabarcável para muitas famílias, que ficaram assim privadas de aceder a este bem.

No âmbito deste contexto, surge o conceito de “pobreza de combustível”, hoje em dia vulgarmente designado por pobreza energética. A expressão remetia para a realidade dos indivíduos, ou agregados familiares, cujos rendimentos não lhes permitiam suportar os elevados encargos inerentes aos serviços de fornecimento de combustível e que, por esse motivo, lhes viam ser negada a possibilidade de manterem as suas casas aquecidas.⁴⁹

Reconhecido o impacto avassalador da pobreza de energia, enquanto incapacidade de garantir, em termos suficientes, a prestação de serviços energéticos domésticos, com

⁴⁸ O rol de direitos dos consumidores encontra-se vertida na CRP, desde logo, no art. 60.º, dos quais destacamos o direito à boa qualidade dos bens consumidos e serviços prestados, a preços competitivos e equilibrados, à proteção da saúde e segurança, à prevenção e eliminação de prejuízos e à própria formação e informação.

⁴⁹ A definição imputada a tal conceito foi avançada pelo Warm Homes and Energy Conservation Act 2000. No que concerne à análise e investigação em torno desta temática, foram países percussores a República da Irlanda e o Reino Unido, tendo este último, em 2001, fortemente contribuído para a identificação das condições de que dependia o fornecimento, em quantidade adequada, dos serviços energéticos aos consumidores ou agregados familiares.

vista à satisfação das necessidades básicas, a União Europeia estabeleceu a necessidade de os seus Estados-Membros criarem medidas com vista a assegurar a posição dos mais desfavorecidos. Foi assim que, através das Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho, 2009/72/CE e 2009/73/CE sobre Mercado Interno da Eletricidade e do Gás Natural, respetivamente, se tornou manifesta a importância de identificar e proteger os consumidores economicamente vulneráveis.

Em Portugal, esta definição consta do Decreto-lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, nos termos do qual se estabeleceu que, em causa, estão as “*peçoas singulares que se encontrem em situação de carência económica e que, tendo o direito de acesso ao serviço essencial de fornecimento de energia eléctrica, devem ser protegidas, nomeadamente no que respeita a preços*”.⁵⁰ De acordo com a lei, falamos dos beneficiários do complemento solidário para idosos, do rendimento social de inserção, do subsídio social de desemprego, do abono de família, da pensão social de invalidez e da pensão social de velhice, mas não só. O legislador optou ainda por incluir todos clientes dos serviços de energia eléctrica em baixa tensão normal, cujo rendimento anual que auferam seja inferior ao rendimento anual máximo.⁵¹

No fundo, o conceito retracta os consumidores que, por viverem em situações mormente caracterizadas pela insuficiência económica, estão mais expostos às mudanças no custo de vida e apresentam menos meios para defender os seus interesses, os quais, sem a criação de apoios estatais, estariam impedidos de aceder aos serviços de fornecimento de energia eléctrica.

A ideia de que a vulnerabilidade económica no campo da eletricidade se traduz diretamente na incapacidade de manter as habitações devidamente aquecidas mantém-se nos dias de hoje, não apenas no ordenamento jurídico português, mas também a nível europeu.

Portugal, embora, beneficie de um clima bastante ameno, não sofrendo grandes oscilações climatéricas ao longo do ano, é também um dos países europeus com

⁵⁰ Este diploma alterou, pela primeira vez, o DL n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, nos termos do qual, como posteriormente se verá, se cria a tarifa social de fornecimento de energia eléctrica. No entanto, do elenco de situações integrantes da definição de consumidor vulnerável, do primeiro DL, não constavam ainda os beneficiários do abono de família, nem da pensão social de velhice. Para efeitos do sector do gás natural, a definição encontra-se plasmada no art. 2.º do DL n.º 101/2011, de 30 de setembro.

⁵¹ A fórmula de cálculo do rendimento anual máximo verificado no domicílio fiscal do titular do contrato de fornecimento de energia eléctrica que pretenda beneficiar da tarifa social consta do art. 5.º do DL n.º 172/2014, de 14 de novembro.

maior número de cidadãos expostos ao frio, uma vez não dispõem de capacidade para dotar as suas casas de equipamentos adequado e energeticamente eficientes.⁵²

As medidas adotadas pelos governos e pelos reguladores influenciam diretamente o sector da eletricidade e, nesse sentido, são partes fulcrais na garantia de uma posição de equilíbrio entre, por um lado, o seu desenvolvimento e estabilidade económica e, por outro, a proteção dos seus consumidores, o que passa inevitavelmente por reconhecer os interesses e desafios das partes envolvidas.

O papel hoje assumido pela energia elétrica na vida da sociedade é de enorme relevo. A eletricidade tornou-se a principal fonte de luz e calor, dela dependendo o bom funcionamento da maior parte dos serviços, como escolas, hospitais, fábricas ou supermercados, bem como o próprio conforto, bem-estar e lazer, contribuindo para facilitar o quotidiano tal qual o conhecemos, razão pela qual existe uma importância acrescida em assegurar que todos possam aceder a este bem e que para aquelas dificuldades são criados mecanismos de auxílio.

Neste sentido, o combate à pobreza energética faz-se da criação de medidas de apoio social, por parte das várias autoridades (a nível nacional, regional ou local). Contudo, como se verá mais adiante, pese embora os mecanismos que vão sendo adotados atenuem em certa medida os encargos financeiros implicados, não são suficientes e continuam a existir famílias incapacitadas de aceder, em termos suficientes, a estes serviços.

⁵² Segundo dados do boletim do Eurostat, no segundo semestre de 2019, Portugal ocupou o 4.º lugar do leque de países com preço de eletricidade mais elevado. Também um estudo realizado em 2021 pelo Portal da Construção Sustentável (PCS), constatou que, apenas, 12% dos portugueses consideram ter uma habitação confortável em termos de temperatura, estando isso dependente de um aumento significativo do consumo de energia para aquecer a habitação, vem reforçar tal ideia. Este estudo pode ser consultado em: https://www.csustentavel.com/wp-content/uploads/2021/04/analise_resultados_inquerito.pdf

5. Proteção do Consumidor Vulnerável no Setor da Eletricidade

“Não existem métodos fáceis para resolver problemas difíceis”

René Descartes

Chegados ao último ponto da nossa dissertação e, por sinal, aquele que contempla o cerne da questão que aqui nos propomos a expor, cumpre então olhar para a prática dos nossos dias. No essencial, pretendemos perceber como é que o Estado português acautela as situações de maior vulnerabilidade, que mecanismos estão previstos e, por fim, uma análise comparativa em relação a outros ordenamentos jurídicos.

A identificação da pobreza energética enquanto um problema crescente na Europa foi, pela primeira vez, averbada nas Diretivas 2009/72/CE e 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu. De alguma forma prevendo o impacto negativo para os consumidores, estes diplomas, que versavam sobre a liberalização do mercado da energia elétrica e do gás natural, acabaram por advertir os Estados-Membros a adotar medidas e planos de combate à pobreza energética, de forma a garantir que ninguém ficasse desprovido deste bem.

Os diplomas foram essenciais na abordagem do problema e despertaram uma certa consciencialização. Em Portugal, a ERSE comprometeu-se a, por exemplo, desenvolver uma reflexão mais alargada sobre as tarifas sociais e o conceito de consumidor economicamente vulnerável, com base nos critérios já usados pela Segurança Social, tal como a criar métodos para facilitar o acesso aos serviços de fornecimento de energia elétrica.

Ao longo da história da tributação da eletricidade, em território português, surgiram importantes mecanismos de auxílio para as famílias com mais necessidades. As Tarifas Sociais da Eletricidade e do Gás Natural, assim como o ASECE foram iniciativas fundamentais para garantir o acesso ao fornecimento destes bens.

Constatando que, nos dias de hoje, tal papel se mantém, cumpre olhar com algum pormenor para cada um deles e fazer uma pequena referência aos demais que, entretanto, foram sendo criados.

Ora, a necessidade de acautelar o acesso à eletricidade a todos os consumidores e, simultaneamente, a volatilidade dos custos energéticos ao nível internacional tornaram perentório o aprofundamento da harmonização europeia no espectro do mercado da energia elétrica. Nesse sentido, a Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 que estabeleceu as regras comuns para o mercado interno da eletricidade, incumbiu os Estados Membros de *“tomar as medidas necessárias para proteger os clientes vulneráveis no contexto do mercado interno da eletricidade.”*⁵³

No ordenamento jurídico português foi pela mão do DL n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro que foi criada tarifa social aplicável aos clientes de energia elétrica.

Em termos sistemáticos, este auxílio corresponde a um desconto sobre o montante a pagar pelas tarifas de acesso às redes de eletricidade, em baixa tensão normal. O valor do desconto é determinado e fixado pelo membro do Governo responsável pela área da energia e o modo de calcular é definido pela ERSE.⁵⁴

Para efeitos da atribuição da tarifa social é, desde logo, imprescindível que o potencial beneficiário seja titular de um contrato de fornecimento de energia elétrica, disponha de uma potência contratada igual ou inferior a 6,9 KVA e que o consumo de energia se destine única e exclusivamente ao seu uso doméstico, na habitação permanente do agregado familiar.⁵⁵

⁵³ Ficou consagrado no n.º 7 do art. 3.º do diploma que, *“Os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para proteger os clientes finais e devem, em especial, garantir a existência de salvaguardas adequadas para proteger os clientes vulneráveis. Neste contexto, cada Estado-Membro define o conceito de clientes vulneráveis, que poderá referir-se à pobreza energética e, entre outros, à proibição do corte da ligação desses clientes em momentos críticos. Os Estados-Membros devem garantir o respeito dos direitos e obrigações relacionados com os clientes vulneráveis.”*

⁵⁴ O despacho emitido pela ERSE deve ser publicado até ao dia 20 de setembro de cada ano e, assim, produzindo efeitos no ano subsequente.

⁵⁵ Aquando do seu surgimento, só podiam aceder às tarifas sociais os consumidores com potências de consumo igual ou inferior a 4,6 kVA.

Todas estas condições crescem naturalmente ao facto de se tratar de alguém em situação de precariedade.⁵⁶

Com o surgimento da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o OE2016, a atribuição deste apoio a todos os consumidores e respetivos agregados familiares passou a ser feita de forma oficiosa e através de um mecanismo de reconhecimento automático da tarifa social, realizado pelo sistema informático da DGEG, no entanto nem sempre foi assim.⁵⁷ Antes desta simplificação, a atribuição deste mecanismo de apoio tinha de ser requerida pelos interessados, junto dos comercializadores.⁵⁸

Na redação atual da Lei, a tarifa social deverá corresponder a um valor que possibilite um desconto de cerca de 33,8% sobre as tarifas transitórias de venda a consumidores de energia elétrica, excluídos os demais impostos, contribuições, taxas e juros de mora aplicáveis.

⁵⁶ São dois os meios alternativos para a análise da condição financeira dos consumidores. Conforme decorre da lei, tal exame pode ter assentar no rendimento do consumidor e, nesse caso, é necessário que este qualifique enquanto consumidor economicamente vulnerável e, portanto, que aufira de um rendimento anual inferior ao rendimento anual máximo (RAM).⁵⁶ Em 2021, o RAM corresponde a €5.808, acrescido de 50% (2.904 €) por cada elemento do agregado familiar sem rendimento, incluindo o próprio, até ao máximo de 10. O apuramento do RAM, pela Autoridade Tributária, é feito nos termos do disposto no art. 3.º, n.º 2 da Portaria n.º 311 D/2011, de 27 de dezembro, alterado pela Portaria n.º 289-B/2015, de 17 de setembro, que estabelece os critérios de verificação da condição de insuficiência económica aplicáveis no âmbito do Serviço Nacional de Saúde. É anualmente revisto para efeito da sua adequação e adaptação aos diferentes contextos do setor elétrico e de acordo com o art. 2.º do DL n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro e ainda regulamentado pela Portaria n.º 178-B/2016, de 1 de julho. Em alternativa ao RAM, a análise da elegibilidade pode atender apenas às prestações sociais de que o consumidor já aufira, caso em que se torna perentório que seja beneficiários de, pelo menos, uma das seguintes prestações: Complemento para Idosos; Subsídio Social de Desemprego; Rendimento Social de Inserção; Abono de Família; ou Pensão Social de Invalidez.

⁵⁷ Foi através da Lei que se consegui concretizar a atribuição da tarifa num único procedimento. Assim, de acordo com o disposto no art. 121.º do referido diploma, “1 - *Os descontos sociais existentes para o acesso ao serviço essencial de fornecimento de energia elétrica e de gás natural são redesenhados, com vista à definição de um modelo único e automático e ao alargamento do atual número de beneficiários efetivos, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, e no Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro, sem diminuição do valor do desconto a praticar face aos descontos sociais em vigor até à presente data.*”

⁵⁸ A atribuição automática da tarifa social impôs um trabalho concatenado, envolvendo a troca de informações, entre as várias entidades, nomeadamente, comercializadores, a DGEG, a Segurança Social, o Instituto de Informática, I. P. (II) e a AT. O reconhecimento da elegibilidade começa com a troca de informação entre o gestor do processo de mudança de comercializador de os operadores de distribuição, a propósito da identificação dos titulares de contratos de fornecimento de eletricidade e potenciais beneficiários do apoio. Estas informações são então transmitidas à DGEG que, posteriormente as remete para a AT e Segurança Social, com vista à verificação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade. Por fim, com base nessa análise, a DGEG elabora uma lista com os beneficiários da tarifa social. Nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, o reconhecimento automático de atribuição da tarifa social de eletricidade é atribuído às entidades das respetivas administrações regionais com atribuições e competências nas matérias em causa, conforme decorre do disposto no art. 12.º, n.º 1 do DL n.º 172/2014, de 14 de novembro.

Os custos inerentes à aplicação da tarifa social da eletricidade, devidos à Rede Nacional de Transporte de Energia Elétrica, são suportados pelos centros electroprodutores numa relação de proporcionalidade direta com a potência instalada, conforme consta do art. 4.º do DL n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro.⁵⁹

A par da tarifa social, o legislador criou também um outro mecanismo de apoio aos consumidores economicamente vulneráveis. Aquando da entrada em vigor do DL n.º 102/2011, de 30 de setembro passou a existir no ordenamento jurídico português o chamado Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (em diante “ASECE”), aplicável a partir de 1/10/2011 e posteriormente revogado com o surgimento da supramencionada Lei n.º 7-A/2016.⁶⁰

Aprovado e inserido na linha de atuação do Programa de Emergência Social de 5 de agosto de 2011, através do qual se visava combater a pobreza e a exclusão social e assim minorar as consequências da grave crise económica que o país atravessava, este mecanismo de auxílio surgiu enquanto desconto de carácter extraordinário e temporário, aplicável a todas as pessoas singulares que reunissem as mesmas condições de que dependia a atribuição do regime da tarifa social de eletricidade e de gás natural.⁶¹

Fixado por portaria conjunta dos membros do Governo da área das finanças, da segurança social e da energia, o ASECE correspondia a um desconto de 13,8% no valor da fatura, aplicável sobre valor líquido do fornecimento da energia elétrica.⁶² Ademais, diferentemente do regime criado para a tarifa social, os custos da aplicação do ASECE eram devidos às empresas comercializadoras de eletricidade e suportados pelo OE.

Aquando da revogação do diploma que lhe deu origem, em 2016, o legislador entendeu, porém, que o desconto providenciado pelo apoio social se devia manter no

⁵⁹ O financiamento da tarifa social não é imputado à totalidade de produtores, sendo que alguns estão até isentos desta obrigação. Assim sendo, aqueles que estão incumbidos de financiar a atribuição do auxílio acabam por ter um encargo superior na medida em que têm de colmatar a isenção de que alguns beneficiam, o que implica necessariamente que se trate de um modelo de financiamento bastante contestado. Diferentemente, no que concerne ao fornecimento de gás natural, tais custos são encargo dos consumidores na medida do consumo.

⁶⁰ Esta medida veio, de certa forma, colmatar o impacto do aumento da taxa de IVA sobre a eletricidade e o gás natural, que outrora estariam abrangidos pela taxa reduzida e com a entrada em vigor da Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro, passaram a estar sujeitos à taxa normal.

⁶¹ Os consumidores elegíveis para atribuição deste apoio podiam beneficiar em simultâneo dos dois auxílios previstos.

⁶² À primeira vista, a tarifa e o ASECE podem parecer confundir-se, no entanto falamos de instrumentos relativamente distintos. Desde logo, o ASECE é diretamente estipulado pelo Governo, ao invés da tarifa, que é determinada pela ERSE.

ordenamento português e instituiu que os 13,8% que lhe subjaziam passassem a acrescer à percentagem da tarifa social. Desta forma, conseguiu garantir que daqui não resultava um decréscimo dos descontos sociais para as famílias que deles já beneficiavam.

Anos mais tarde, voltamos a encontrar um mecanismo muito semelhante no ordenamento jurídico português.

No contexto da pandemia da COVID-19, muitas famílias portuguesas sentiram uma dificuldade acrescida na gestão dos seus recursos, especialmente financeiros.

O combate à doença implicou que as pessoas ficassem confinadas nas suas habitações, por longos períodos de tempo e por vezes sem forma de exercer as suas atividades profissionais. Ora, se por um lado esta situação excepcional levou a um aumento no consumo de certos bens e serviços, entre os quais o consumo de eletricidade, por outro, levou a uma diminuição de rendimentos auferidos por uma parte dos portugueses, que outrora eram tidos como garantidos.

Na grande maioria dos casos, o aumento dos encargos não se fez acompanhar de um acréscimo na disponibilidade económica das famílias e, por essa razão, o Governo teve de adotar medidas para minimizar o impacto desta nova realidade no quotidiano e garantir que todos pudessem continua a aceder aos bens essenciais.

Na grande maioria dos casos, o aumento dos encargos não se fez acompanhar de um acréscimo na disponibilidade económica das famílias e, por essa razão, o Governo teve de adotar medidas para minimizar o impacto desta nova realidade no quotidiano e garantir que todos continuassem a poder aceder aos bens essenciais.⁶³

Através do DL n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro foram então aprovados mecanismos de apoio em razão do estado de emergência.⁶⁴ Entre outras formas de ajuda asseguradas, estipulou-se o reaparecimento do apoio social extraordinário durante a fase de confinamento, com produção de efeitos a partir de 15/02/2021.

Em bom rigor, a aplicação deste apoio assentou em dois fundamentos de base distintos. Por um lado, associado à descida acentuada da temperatura, este apoio visava beneficiar todos os consumidores domésticos, incluindo os vulneráveis, abastecidos

⁶³ O Governo estima que durante os meses de março e abril de 2021, os portugueses tenham aumentado o consumo doméstico da energia elétrica em 10%.

⁶⁴ Este diploma foi renovado pelo Decreto do Presidente da República n.º 6-B/2021 de 13 de janeiro, nos termos do qual se estipulou a vigência do referido estado de emergência até dia 30 de janeiro de 2021.

com uma potência contratada igual ou inferior a 6,9 kVA, durante o período de confinamento geral, até um limite de 30 dias. Por outro, assente no impacto que o confinamento geral trouxe, estendeu-se o seu âmbito de incidência subjetivo aos consumidores vulneráveis, beneficiários da tarifa social de eletricidade.⁶⁵

Os valores do desconto foram atribuídos por dia, variando consoante se tratasse de um mero consumidor doméstico ou de um consumidor economicamente vulnerável. Para os primeiros, estipulou-se o acesso a um apoio uno, correspondente a um valor diário por um período de 15 dias, variável em função do escalão da potência contratada.⁶⁶ Quanto aos segundos, ficou determinado a atribuição do apoio por um período total de 30 dias, igualmente variável em função do escalão da potência contratada.

Ainda no que respeita ao plano da fatura da eletricidade, como se adiantou, o valor da contribuição para o audiovisual é diferente para os consumidores economicamente vulneráveis, sendo tal valor reduzido para € 1 + IVA (6%)

A par dos descontos supramencionados, existem ainda outras práticas de proteção dos consumidores “mais frágeis” às quais cumpre fazer uma pequena referência, designadamente aos comercializadores de último recurso.

A liberalização do sector da energia elétrica determinou a abertura do mercado a várias entidades, desde que preenchidos os pressupostos exigidos para o efeito, potenciando o surgimento de novas ofertas comerciais.

No plano das várias entidades que asseguram o fornecimento deste bem estão os comercializadores de último recurso (CUR). Trata-se de entidades reguladas, titulares de licenças de comercialização (distribuidores de energia elétrica), responsáveis por garantir o fornecimento da eletricidade (e/ou gás natural), em sítios onde não existam outros comercializadores ou existindo, impossibilitados de assegurar este serviço.⁶⁷ São ainda responsáveis por fornecer energia elétrica aos consumidores economicamente

⁶⁵ O auxílio em questão foi financiado pelo Fundo Ambiental, conforme decorre do DL n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro.

⁶⁶ Um consumidor doméstico que cumpra as condições de acesso a este benefício e seja titular de um contrato de fornecimento de eletricidade na potência contratada de 6,9 kVA, tem direito ao apoio extraordinário no valor diário de € 0,1573 durante 15 dias. No final do dia, tal corresponderá a um crédito no valor de € 2,36 na fatura.

⁶⁷ Pese embora a competência de outras entidades administrativas, a regulação do sector está atribuída à ERSE

vulneráveis, em condições de qualidade e continuidade de serviço e de acordo com necessidades de cada um.⁶⁸ As funções que desempenha são atribuídas pelo prazo de duração da sua concessão.

Não obstante a relevância que os CUR assumem, de acordo com a Portaria n.º 83/2020, de 1 de abril, todos os consumidores domésticos que ainda sejam fornecidos por um comercializador de último recurso têm apenas até 31/12/2025 para alterar o fornecimento de eletricidade para um comercializador em mercado livre. Acontece que, pese embora este auxílio seja *“um importante mecanismo de política pública que deve continuar a ser usado em benefício dos consumidores mais desfavorecidos e com menor acesso à informação, é importante prosseguir os objetivos da liberalização dos mercados de eletricidade e de gás natural.”*⁶⁹

Ao lado das práticas acima mencionadas, surgem também os projetos de reabilitação e promoção da eficiência energética. Como se verá mais à frente, estas iniciativas, também vigor noutros ordenamentos jurídicos, desempenham um papel de relevo no combate à pobreza energética.

Em Portugal, já foram elaborados diversos projetos com vista ao financiamento das renovações das habitações dos consumidores no sentido de as tornar mais eficientes do ponto de vista energético.

O Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no uso de Recursos (“PO SEUR”), voltado para a renovação das casas, assim como Programa Casa Eficiente que concede empréstimos para que os cidadãos possam melhorar o desempenho ambiental das suas casas, especialmente no que concerne à eficiência energética, são duas importantes medidas adotadas que permitem que pessoas com menos recursos consigam aceder a melhores condições para os seus lares.⁷⁰

Porém, os mecanismos de apoio não passam todos pela aplicação de descontos aos encargos ou financiamento dos cidadãos. Existem outras formas de proteção do

⁶⁸ Para mais informações sobre estes operadores : DL n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, e o DL n.º 172/2006, de 23 de agosto, com as alterações introduzidas pelos DL n.º 215-A/2012 e DL n.º 215-B/2012 de 8 de outubro, o DL n.º 30/2006, de 15 de fevereiro, e o DL n.º 140/2006, de 26 de julho, e o Regulamento das Relações Comerciais publicado pela ERSE.

⁶⁹ Cf. Portaria n.º 83/2020, de 1 de abril.

⁷⁰ São também exemplos deste tipo de medida, o Programa de Reabilitação Urbana e o Fundo de Eficiência Energética.

consumidor, não diretamente relacionadas com as suas economias, mas no plano da informação e assistência ao cliente.

Chamamos à colação a figura do provedor do cliente, que é um órgão independente das entidades distribuidoras de energia que estabelece a ligação entre os estes e os seus clientes. É responsável por promover a proteção das partes envolvidas e os seus direitos, agindo muitas das vezes como mediador de conflitos. Os pareceres que elabora não são vinculativos, mas são regularmente levados em consideração, sendo fundamental o papel que exerce.

No plano europeu, são inúmeras as práticas de auxílio adotadas pelos diferentes Estados. Como se disse, o combate à pobreza energética é um tema da ordem do dia e os Estados têm encetado vários esforços no sentido de minorar o número de pessoas que se veem impossibilitadas de aceder a este bem.

Os mecanismos operados pelos países assumem diferentes naturezas. Nem todos se prendem necessariamente com questões fiscais, tal como acontece em Portugal. Muitos Estados adotam mecanismos de reforço à informação disponibilizada aos consumidores para que possam estar devidamente esclarecidos quanto às formas de que dispõe para diminuir o consumo da energia e conseguir meios para aceder ao seu fornecimento, outros dispõem de auxílios para melhoramento das habitações ou das condições de acesso às redes.

Abordaremos apenas alguns destes mecanismos para efeitos de uma análise comparativa relativamente ao que se passa em Portugal, sem prejuízo de reconhecermos a existência de outras iniciativas igualmente relevantes.

5.1. Proteção no Plano Europeu

Como se referiu no capítulo dedicado ao conceito de consumidor vulnerável, a ideia de vulnerabilidade no sector da eletricidade aparece regularmente associada à ideia de pobreza energética e, nesse sentido, à falta de recursos para o aquecimento do lar durante os meses mais frios.

Existem certos fatores que têm influência direta no consumo da energia por parte dos consumidores, fazendo oscilar os custos associados ao seu fornecimento. Desde logo, a existência e o tipo de sistema de aquecimento, assim como a eficiência dos

eletrodomésticos e as condições gerais da própria habitação têm impacto no consumo elétrico.⁷¹ Por esse motivo, alguns Estados optaram por adotar medidas que promovem o melhoramento das habitações, tornando-as energeticamente eficientes e funcionais para todos.

No ordenamento jurídico francês uma instituição pública responsável por minorar as disparidades geográficas e sociais e asseverar o acesso dos cidadãos a habitações que reúnam condições dignas.

A entidade em questão é a ANAH e tem tido um papel fundamental no melhoramento energético e reabilitação da habitação das pessoas em condições mais vulneráveis, concedendo-lhes suporte financeiro para o efeito.

No que concerne à renovação energética, a ANAH dispõe de dois tipos de auxílio. Um destes mecanismos é o projeto de renovação *Living Better Serenity*, que tem como objetivo potenciar o desempenho energético da habitação em, pelo menos 35%. Trata-se de apoio consultivo e monetário para as famílias com menos recursos financeiros nas obras de renovação energética total da habitação.

O financiamento é proporcional ao valor do seu trabalho e difere em função da qualificação dos rendimentos do agregado familiar como modestos ou muito modestos. No primeiro caso, o auxílio cobre 35% do montante das obras (excluindo impostos), num máximo de 10.500 euros, aos quais poderão acrescer de 10% do montante total do trabalho, até um máximo de 2.000 euros. Se os rendimentos qualificarem como muito modestos, o auxílio cobre 50% do valor das obras sem impostos, num máximo de 15.000 euros, aos quais poderão acrescer de 10% do montante total do trabalho, até um máximo de €3.000.⁷²

O outro mecanismo é o MaPrimeRénov, em vigor no ordenamento francês desde janeiro de 2021. O seu aparecimento veio em substituição do crédito de imposto para a transição energética (CITE) e de um outro auxílio anteriormente atribuído pela ANAH. Consiste num apoio estatal disponível para todas as famílias, com o objetivo de

⁷¹ Por exemplo, os eletrodomésticos que se encontram à venda por preços mais acessíveis são aparelhos cuja tecnologia que dispõem para evitar o excesso de consumo é menos eficaz. Automaticamente, pessoas com menos poder económico são levadas a adquirir produtos que numa primeira fase apresentam menos custos, mas a longo prazo acabam por ser mais dispendiosos.

⁷² Em ambos os casos, o consumidor poderá beneficiar ainda de dois outros bónus cumulativos, designadamente de um acréscimo de € 1.500 se a habitação passar de uma etiqueta energética F/G para E ou qualquer uma das categorias acima e de um bónus de € 1.500 se alcançar as etiquetas A ou B.

financiar projetos de renovação das habitações. Aquando das obras ou aquisição de equipamentos e desde que dentro das regras e limites estabelecidos pela lei francesa, os contribuintes podem apresentar um comprovativo das despesas que tenham tido e solicitar a transferência monetária a que têm direito.⁷³

Através destas medidas, o Governo francês tem possibilitado às famílias renovar e equipar as suas casas em função das necessidades e assim evitar que os cidadãos habitem casas sem condições energéticas, nomeadamente no que respeita ao aquecimento.

À semelhança do que acontece em França, também na Grã-Bretanha existe, desde 2013 um mecanismo de ajuda no combate às emissões de carbono e diminuição da pobreza energética, designado por Energy Company Obligation (“ECO”). Através deste esquema, o Governo garante um financiamento destinado aos proprietários e inquilinos, privados ou em habitação social, para melhorar a eficiência energética dos seus lares.

Em Portugal não existe propriamente um financiamento para os consumidores em situação de precaridade que, querendo, possam melhorar as condições e eficiência energética das suas habitações. No entanto, existiram outras importantes iniciativas que beneficiavam, por exemplo, instituições de solidariedade social, que se dedicam em larga medida à ajuda dos mais carenciados, através da atribuição de meios que lhes permitiam aumentar a eficiência energética e ainda proporcionar um rendimento extra.

Assim, a título de exemplo, a EDP lançou, em 2013, um concurso para atribuição de três sistemas de *microgeração* a três IPSS distintas. Através destes equipamentos, as instituições vencedoras iriam poder utilizar, mas ao mesmo tempo vender energia de origem solar e assim beneficiar de um rendimento extra, posteriormente usado nas suas causas. Com esta iniciativa, a EDP conseguiu entrelaçar duas importantes questões – a da sustentabilidade e energias renováveis e a da solidariedade.⁷⁴

Mais recentemente, a *Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade* (“CNIS”), a EDP Comercial e a Fundação EDP assinaram um protocolo de colaboração para produção de energia solar em IPSS, destinada ao autoconsumo, venda ou auxílio a famílias carenciadas. Em causa está o projeto Bairro Solar Solidário com o qual se

⁷³ A atribuição dos valores tem por base o nível de recursos despendidos e o ganho de eficiência energética obtido com a realização da obra.

⁷⁴ As três IPSS vencedoras deste concurso foram, a Associação Ser Alternativa, em Sintra, a Associação Cultural e de Educação Popular, Viana do Castelo e o Centro Social Paroquial de Carnide.

pretende melhorar as condições de vida dos cidadãos, através do aumento da eficiência energética e do combate à pobreza energética das famílias mais carenciadas.

Ainda no contexto das políticas que visam promover as condições de habitação, alguns Estados impõem que os proprietários se responsabilizem pelos melhoramentos necessários que no respeita à eficiência dos sistemas de aquecimento, aquando do arrendamento ou venda das suas casas.

A Escócia, através do chamado Energy Efficiency Standard for Social Housing (EESH) instituiu o nível mínimo de eficiência energética que deve ser assegurado a todas as casas, destinadas à habitação social, para que todos os inquilinos possam usufruir de casas de boa qualidade, quentes e com baixos níveis de emissão carbono. Desta forma, o governo escocês vem reduzir, por um lado o consumo de energia e a emissão de gases de efeito estufa e, por outro, a pobreza energética.

Numa linha de abordagem ligeiramente diferente, está o *Warm Home Discount* scheme (“WHDS”), também em vigor no Reino Unido.⁷⁵

No caso não se trata de uma regra de eficiência energética, nem de um apoio para melhoria das condições de habitação, mas de uma ajuda financeira para os consumidores de baixos rendimentos fazerem face aos custos energéticos. Surgido em 2011, é um mecanismo de apoio governamental para famílias, ou indivíduos, mais carenciados e consiste na atribuição de um montante de £140 (aproximadamente €164) para os custos de energia.

A elegibilidade dos consumidores assenta em dois critérios alternativos. Por um lado, podem auferir deste apoio monetário os beneficiários do crédito garantido do crédito previdenciário, que no fundo se resume a um apoio extra, concedido semanalmente aos pensionistas economicamente vulneráveis.⁷⁶ Em alternativa, são também elegíveis os que, não beneficiando do apoio supramencionado, façam parte do “*broader group*”, isto é, que sejam consumidores economicamente vulneráveis, cujo distribuidor de energia elétrica por eles contratados faça parte deste mecanismo de auxílio e preencham os requisitos por este último estipulados para efeitos da sua

⁷⁵ A par do mecanismo acima referido, a Escócia dispõe igualmente do WHDS.

⁷⁶ Na língua inglesa este apoio denomina-se de “Guarantee Credit element of Pension Credit” e corresponde a um dos elementos do apoio estatal destinado a pessoas em idade de reforma com baixo nível de rendimentos. Pode corresponder a £177.10 (para pessoas solteiras) ou £270.30 (para casais) semanais

atribuição. Neste caso, o n.º de beneficiários é limitado e são os distribuidores que selecionam.

Olhando agora para mecanismos de outras naturezas, temos também, à semelhança do que acontece em Portugal, Estados que atribuem tarifas sociais de eletricidade para as situações de vulnerabilidade económica.

Espanha aplica uma tarifa em termos idênticos à nossa tarifa social de eletricidade, que corresponde a um desconto na fatura de eletricidade em 25% para os consumidores vulneráveis e 40% para os consumidores vulneráveis em situação muito grave.⁷⁷ A isto acresce que, aos consumidores em potencial risco de exclusão social, auxiliados por meio dos serviços sociais de uma administração autónoma, ou local e desobrigados do pagamento de, pelo menos, 50% da fatura da eletricidade, não lhes poderá ser vedado o acesso ao fornecimento deste bem, em caso de impossibilidade de pagamento, em tempo, dos restantes 50%.

Adicionalmente, em resultado da pandemia da doença da COVID-19, foi necessário ampliar a lista de beneficiários. Assim, as pessoas que, à data, se encontrem desempregadas, tenham sido afetadas pelo regime de “*lay off*”, ou sejam empresários com perdas substanciais na sua fonte de rendimentos, poderão beneficiar de um desconto de 25% na sua conta de eletricidade.

Este apoio que é dado aos consumidores não se resume apenas a uma ajuda financeira. Na verdade, esta medida trouxe consigo a exigência de mais clareza nas faturas eletrónicas, tornando-as mais percetíveis, para que se consiga verificar a relação entre a eletricidade consumida e o preço efetivamente pago. Por outro lado, os

⁷⁷ Qualificam para a primeira categoria mencionada, todos os cidadãos cujos rendimentos anuais, considerados, individual ou conjuntamente, atendam aos seguintes montantes:

- o $\leq 1,5$ x IPREM de 14 pagamentos, caso não haja crianças no agregado familiar: € 11.862,90.
- o ≤ 2 x IPREM de 14 pagamentos, caso haja 1 menor no agregado familiar: € 15.817,20
- o $\leq 2,5$ x IPREM de 14 pagamentos, caso haja 2 menores no agregado familiar: € 19.771,50

Sendo que, o IPREM corresponde ao índice de referência utilizado em Espanha na concessão de subsídios e auxílios públicos. São ainda consideradas situações de vulnerabilidade económica os casos de título de famílias numerosas, ou o caso de agregados familiares em que todos os membros contribuintes sejam pensionistas, auferindo do montante mínimo previsto e de nenhum outro tipo de rendimentos cujo valor anual exceda € 500. A qualificação como consumidores vulneráveis em situação muito grave está prevista para os casos em que o indivíduo receba rendimentos anuais em valor igual ou inferior aos limites acima mencionados para os consumidores vulneráveis, para os casos em que se trate de uma família grande e cujos rendimentos anuais não alcancem 2 x IPREM de 14 pagamentos: € 15.817,20 e ainda para os casos em que o agregado familiar auferia de rendimentos anuais ≤ 1 x IPREM de 14 pagamentos: € 7.908,60. Para mais informações, consultar: [Bono Social de electricidad, acesso em 10.09.2021.](#)

beneficiários dispõem ainda de um período mais longo para regularizar as faturas por pagar. Enquanto os consumidores, em situação dita “normal” têm 2 meses para proceder aos pagamentos dos montantes em falta, os consumidores que beneficiam deste apoio têm 4 meses para o efeito.⁷⁸

A tarifa social mostra-se um mecanismo eficaz na proteção das famílias vulneráveis. Em certa medida, sendo o valor da fatura de eletricidade mais baixo, existirá maior facilidade em manter as habitações devidamente aquecidas e o pagamento do fornecimento em dia.

Quanto a medidas vocacionadas para a relação entre operadores/distribuidores e os consumidores finais temos o caso dos veículos mediadores. Esta prática existe em Portugal, mas também noutros ordenamentos jurídicos, como a Bélgica, o Reino Unido e em França.

No plano da análise comparativa, uma última nota a respeito das medidas de sensibilização adotadas em certos países.

Para que as entidades competentes possam agir em conformidade com os direitos e no interesse dos consumidores, afigura-se necessário que as partes tenham ao seu dispor toda a informação necessária. Por um lado, cabe aos consumidores transmitir às entidades competentes os dados pessoais, para que possam ser identificados como consumidores vulneráveis, se for esse o caso. No entanto, cumpre também às entidades fazer conhecer aos consumidores os direitos que lhes assistem e os mecanismos de que poderão beneficiar, em função das suas circunstâncias pessoais.

Ora, a este respeito, a Energy UK, associação de comércio para a indústria elétrica, lançou, em 1/12/2020, o Compromisso de Vulnerabilidade. Trata-se de um acordo entre os fornecedores de energia que se comprometem a melhorar o apoio prestado às famílias vulneráveis. Engloba diversas iniciativas como, por exemplo, a formação de equipas de *call center*, para terem mais facilidade a identificar e auxiliar o consumidor vulnerável, a criação de linhas de apoio gratuitas e a recolha de feedback.

O projeto tem na sua base o trabalho, a investigação e a elaboração de recomendações por parte da já mencionada Comissão de Clientes em Circunstâncias de

⁷⁸ Não é possível interromper o fornecimento de eletricidade nos casos de não pagamento, se se tratar de um agregado familiar onde coabite um menor até 16 anos, um membro com alguma incapacidade de 33% ou com um grau de dependência II ou III, sendo para tal necessário a apresentação de um comprovativo emitido pelos serviços sociais das entidades competentes

Vulnerabilidade e tem tido um papel importante ao nível da identificação de casos críticos e sensibilização dos fornecedores relativamente ao que ainda há por fazer.

Os instrumentos aqui identificados são apenas uma pequena fração das muitas práticas existentes. Não se pretendia uma visão global e extensiva de todas as iniciativas já adotadas, mas apenas uma breve referência ao panorama de outros países.

5.2. Medidas a Adotar

As medidas atualmente em vigor no ordenamento jurídico português não se afiguram suficientes para fazer face às necessidades dos consumidores vulneráveis. E se não o eram até aqui, muito menos o serão num futuro próximo, pautado pelas consequências de um período de confinamentos, *lay-offs*, despedimentos e, no geral, diminuição dos rendimentos e qualidade de vida das pessoas.

Num plano utópico, deveria o Estado português investir em iniciativas que proporcionassem melhores condições para os seus cidadãos, nomeadamente, o aumento dos salários, diminuição da carga fiscal, criação de medidas de combate ao desemprego e de incentivo à produção de energia elétrica a nível nacional e, assim, diminuir o preço do seu fornecimento e, numa esfera mais ambiciosa, incentivo à produção a nível doméstico, também. No fundo, o ideal seria que todos dispusessem dos meios necessários para fazer face aos encargos próprios do quotidiano e que o Estado tivesse um papel interventivo nesse sentido. Contudo, não podemos deixar de reconhecer que existem limitações, essencialmente de ordem económica, que não permitem ao Estado cobrir todas as fragilidades da comunidade nem criar mecanismos de todas as naturezas para diminuir as diferenças sociais existentes.

De um ponto de vista mais realístico, é, ainda assim possível, identificar algumas práticas que, respeitando as limitações existentes, seriam importantes mecanismos a adotar para acautelar as situações de vulnerabilidade, neste sector.

Em primeiro lugar, o Estado português devia promover medidas voltadas para a consciencialização e sensibilização dos consumidores, ao alcance de todos. É importante produzir plataformas informativas, instrumentos de análise e comparação de preços, mas acima de tudo assegurar que essa informação não está apenas disponível e

ao alcance de alguns. É crucial veicular a informação de forma perceptível, através de meios que a todos seja possível aceder.⁷⁹

A clareza da informação é muito importante para se possam conhecer os direitos e deveres que o regime comporta. Exemplo disso é o facto de o reconhecimento automático dos consumidores vulneráveis ter aumentado bastante o leque de beneficiários que, eventualmente, até aí não tinham conhecimento da existência deste desconto ou quanto ao procedimento para dele virem a beneficiar.

Devia existir mais (e melhor) auxílio no contexto dos contratos de fornecimento, cujas opções que apresentam são, por vezes, menos instintivas e suscetíveis de levar o consumidor a optar por algo que não lhe é tão favorável e, tal como acontece em Espanha, as faturas da eletricidade, enquanto documento de comunicação com o consumidor, deviam mais claras.

Adicionalmente ao reforço de informação, o Estado português podia, também, optar por medidas como a eliminação de juros de mora em razão do atraso no pagamento das faturas de eletricidade, para consumidores vulneráveis. E ainda, regras de não interrupção do fornecimento em caso de não pagamento, durante os meses mais frios, criar boas alternativas de planos de pagamento fracionado e entidades de assistência social para auxiliar os consumidores a negociar melhores esses acordos de pagamento.

Quanto à redução da taxa de IVA na eletricidade, entendemos que tal medida poderá não ir ao encontro do que, à primeira vista, se pretende. Senão vejamos.

Conforme lógica do IVA, a tributação é feita em cada uma das fases do circuito, sendo possível a todos os intervenientes deduzir o valor liquidado, com exceção do consumidor final. A redução do IVA no último estágio implicaria, desde logo, que os fornecedores pudessem deduzir menos do que lhes foi tributado, não diminuindo os custos associados à operação, prejudicando a competitividade entre empresas e, por essa razão, levando, possivelmente, a um aumento do valor do fornecimento propriamente dito. Os consumidores poderiam acabar a pagar o mesmo e, em contrapartida, existiria uma diminuição nas receitas públicas.

⁷⁹ De nada vale criar mecanismo de tutela, se depois não existe forma de os dar a conhecer aos seus destinatários.

Pelo contrário, o valor fixo imputado à contribuição para o audiovisual, podia ser reduzido, sem grandes consequências para a arrecadação de receitas, lembrando que se baseia numa presunção de que aproveita a todos.

Conclusões

- Para que o sistema fiscal possa cumprir os seus desígnios é necessário que se mostre eficiente, no que respeita à obtenção de receita, mas, simultaneamente, respeitador dos princípios que o oneram.
- A tributação assume, no âmbito do ordenamento jurídico português um papel de especial relevo.
- É, justamente, através da cobrança de tributos, em especial, de impostos, que o Estado fiscal consegue arrecadar verbas para dar resposta às necessidades do Estado social. No fundo, a ideia passa por reconhecer a necessidade de, pelo menos a maioria, contribuir com uma parte para garantir o funcionamento e o acesso a certos serviços que poderão vir a beneficiar todos os que requeiram.
- A intervenção do Estado no património dos contribuintes configura uma verdadeira manifestação do seu poder soberano, no entanto, necessária à vida em sociedade, tal como hoje a conhecemos.
- Não obstante, tal terá de ser conjugado com a garantia de capacidade dos contribuintes para assegurar os mínimos existenciais. E a verdade é que, por vezes, a carga tributária revela-se de tal forma excessiva, que os preços para aceder a certos bens se tornam inoportunos para alguns.

- Por esta razão, incumbe também ao Estado, criar instrumentos e medidas que, não pondo nem causa as finalidades do Estado fiscal, acautelem o acesso aos bens mais essenciais.
- Ora, através da presente dissertação, procedeu-se à análise dos mecanismos existentes no nosso ordenamento jurídico que conciliam estas duas vertentes do Estado de Direito Democrático, no contexto da eletricidade que, como bem sabemos, se tornou numa componente indispensável à vida atual.
- A pobreza energética é um tema bastante atual e têm sido vários os esforços encetados para garantir que a tributação que onera o consumo da eletricidade não a torna num bem inacessível.
- A incapacidade de aquecer as habitações, por falta de recursos financeiros para aceder ao fornecimento de energia elétrica, nos meses mais frios é uma realidade preocupante de muitas famílias, que podem estar a colocar em risco a sua própria saúde.
- No ordenamento jurídico português estão contemplados alguns mecanismos de tutela dos consumidores economicamente vulneráveis, entre os quais destacamos a tarifa social e o ASECE, que reapareceu no contexto da pandemia da COVID-19.
- No conjunto, os mecanismos existentes não se afiguram adequados, nem suficientes.
- Ainda que dentro das limitações económicas que apresenta, o Estado português podia e devia seguir o exemplo de outros Estados-membros e adotar mais medidas que permitissem que estas pessoas pudessem aceder, mais facilmente, à eletricidade, contribuindo para melhorar as suas condições de vida.

- Apresentamos, para o efeito, alguns exemplos de métodos, poucos custosos, que podiam ser implementados, nomeadamente no que respeita à informação disponível para os consumidores.

- Em suma, existem efetivamente mecanismos de auxílio ao consumidor vulnerável no setor da eletricidade, cujo propósito parece estar na direção certa. Contudo, Portugal mantém-se um dos países europeus com o preço da eletricidade mais alto, muito em função da carga tributária a que está sujeita e, por outro lado, continuam a existir muitas famílias em situação de pobreza energética.

Lista Bibliográfica

- Afonso, A. Brigas; Fernandes, Manuel Teixeira., *Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo Anotado e Atualizado*, 3^a Ed., Coimbra Editora, 2011.
- Canotilho, J.J Gomes; Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a Ed. Revista, Coimbra Editora, 2007.
- Carlos, Américo Fernando Brás, *Impostos: Teoria Geral*, 5.^a Ed., Almedina, 2016.
- Cunha, Paulo Pitta e, *Direito Fiscal, primeiras linhas de um curso*, CCTF, 1975.
- Cunha. Patrícia Noiret, *Imposto sobre o Valor Acrescentado: Anotações ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado e ao Regime do IVA*, Instituto Superior de Gestão, 2004.
- Dourado, Ana Paula, *Direito Fiscal: Lições*, 2.^a Ed., Almedina, 2017.
- Ferreira, Rogério M. Fernandes; Amador, Olívio Mota; Vasques, Sérgio (2004) *O Financiamento do Serviço Público de Televisão e a Nova Contribuição para o Audiovisual*, Fiscalidade N. °17, 5-38.
- Figueira, Luís; Jobling, Carla, *Lei Geral Tributária: Anotada*, 1.^a Ed., Coimbra Editora, 2013.
- Franco, Sousa, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 1974.
- Freitas, Lourenço Vilhena de, *Direito Administrativo da Energia: Introdução*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2012.
- Martinez, Soares, *Direito Fiscal*, 7.^a Edição, Almedina, 1993.
- Marreiros, José Manuel Martins, *Sistema Fiscal Português: Códigos Fiscais e Outra Legislação Fundamental*, 18.^a Ed., Áreas Editora, 2021.
- Nabais, José Casalta, *Direito Fiscal*, 7.^a Ed., Almedina, 2012.
- _____, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, 1998.
- Novais, Jorge Reis, *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Almedina, 2019.
- Sanches, J.L Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 2.^a Ed., Coimbra Editora, 2002.
- Silva, Suzana Tavares da, *Direito da Energia*, Coimbra Editora, 2012.

- Teixeira, António Braz, *Princípios de Direito Fiscal*, 3.^a Ed., Almedina, 1985.
- Vasques, Sérgio (coord.), *Fiscalidade da Energia*, Reimpressão, Almedina.
- Vasques, Sérgio, *Manual de Direito Fiscal*, 2.^a Ed., Almedina, 2018.
- _____, *Imposto Sobre o Valor Acrescentado*, Reimpressão, Almedina, 2019.
- Vasques, Sérgio; Pereira, Tânia Carvalhais, *Os Impostos Especiais de Consumo*, Almedina, 2016.
- Waty, Teodoro Andrade, *Direito Fiscal*, 3.^a Ed., Maputo, W&W – Editora, Limitada, 2007.
- Xavier, Alberto, *Manual de Direito Fiscal I*, Almedina, 1981.

Documentos Eletrónicos

Ariae, *Relatório sobre Consumidores Vulneráveis*, 2018, disponível em:
<https://www.ariae.org/file/3449/download>

Martins, Rita; Silva, Patrícia Pereira da; Antunes, Micaela; Fortunato Adelino, *Estudo sobre a aplicação da tarifa social de energia em Portugal*, 2019, disponível em:
https://www.observatoriodaenergia.pt/wp-content/uploads/2019/04/estudo_tarifa_social.pdf

Barros, Gabriel Osório de; Leitão, Dora; Lopes, João Vasco, *A Tarifa Social de Energia*, 2019, disponível em:
https://www.gee.gov.pt/en/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=Tema%20Econ%C3%B3mico%2064%20v2.pdf&folder=estudos-e-seminarios%2Ftemas-economicos&container=fileman-files

Gomes, Carla Amado (coord.), *O Direito da Energia em Portugal: cinco questões sobre “o estado da arte”*, 2016, disponível em:
https://www.plmj.com/xms/files/v1/Artigos_e_Publicacoes/2017/O_Direito_da_Energia_em_Portugal_-_cinco_questoes_sobre_o_estado_da_arte_-2016-.pdf

Instrumentos Normativos

1. Direito da União Europeia

Diretiva 1999/44/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 1999.

Diretiva 92/12/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992.

Diretiva 92/79/ CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992.

Diretiva 92/78/ CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992.

Diretiva 92/80/ CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992.

Diretiva 92/81/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992.

Diretiva 92/82/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992.

Diretiva 92/83/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992.

Diretiva 92/84/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992.

Diretiva 2003/96/ CE do Conselho, de 27 de outubro de 2003.

Diretiva 2008/118/CE do Conselho, de 16 de dezembro de 2008.

Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009.

Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009.

Diretiva 2011/64/UE do Conselho, de 21 de junho de 2011.

Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de maio de 2012, sobre uma estratégia de reforço dos direitos dos consumidores vulneráveis (2011/2272(INI))

2. Direito nacional

Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIEC)

Códigos dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC)

Lei Geral e Tributária (LGT)

Lei de Defesa do Consumidor (LDC)

Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de abril

Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro,

Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto,
Decreto-Lei n.º 84/2008 de 21 de maio
Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho
Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro
Decreto-Lei n.º 102/2011, de 30 de setembro
Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro
Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro.
Decreto-Lei n.º 60/2019, de 13 de maio
Decreto-Lei n.º 74/2020, de 24 de setembro
Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro
Portaria n.º 311 D/2011, de 27 de dezembro
Portaria n.º 289-B/2015, de 17 de setembro
Portaria n.º 178-B/2016, de 1 de julho
Portaria n.º 83/2020, de 1 de abril
Portaria n.º 247-A/2020, de 19 de outubro

Jurisprudência

Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 695/2014 de 15 de outubro de 2014