

Identificação de agregados familiares

Instrumento de Financiamento para Combater a Pobreza Energética

RP-C21-r43 | 28.1

Maio 2025

Índice

1.	Introdução	2
2.	Objetivos e Desafios.....	3
3.	Diagnóstico	4
4.	Conclusões	11

1. Introdução

A pobreza energética afeta atualmente um número significativo de famílias em Portugal, dados do ONPE-PT indicam que a população a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida aumentou 3,3% de 2022 para 2023, situando-se agora nos 20,8%, um aumento significativo que obriga a uma atuação imediata. O indicador relativo à população que vive em alojamentos com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos foi de 29% em 2023, um aumento de 5,5% relativamente a 2022. Pelo que podemos inferir que cerca de 1/3 da população portuguesa vive em casas com problemas construtivos.

O fenómeno é relevante a nível nacional e tem implicações sociais, económicas, ambientais e de saúde, pelo que importa reabilitar as habitações e torná-las energeticamente mais eficientes, o que potencia o alcance de múltiplos objetivos, designadamente, a melhoria dos níveis de conforto para os seus habitantes, a melhoria da qualidade do ar interior, o benefício para a saúde, a extensão da vida útil dos edifícios, o aumento da sua resiliência, a redução da fatura e da dependência energética do país, bem como a redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE).

A aposta na eficiência energética dos edifícios é uma prioridade para a recuperação económica, de acordo com os objetivos do Pacto Ecológico Europeu. Esta aposta contribui igualmente para os objetivos e metas definidos em diferentes compromissos assumidos a nível nacional em matéria de energia e clima, designadamente os constantes do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho, da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, e do compromisso para alcançar a neutralidade carbónica em 2050, conforme Roteiro da Neutralidade Carbónica (RNC 2050) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho.

O instrumento de financiamento de apoio à concessão de crédito bancário “Crédito Casa Mais Confortável”, encontra-se no âmbito da Reforma RP-C13-r39: Observatório Nacional da Pobreza Energética, dando resposta à Meta de criação de um modelo de financiamento de medidas de eficiência energética e energias renováveis tendo como destinatários agregados familiares em situação de pobreza energética.

Este instrumento de financiamento pretende melhorar as habitações tornando-as espaços mais eficientes, tem como objetivo o financiamento de medidas que promovam a reabilitação, a descarbonização e a eficiência energética, contribuindo para a melhoria do desempenho energético e ambiental dos edifícios e para as referidas metas.

2. Objetivos e Desafios

O desenvolvimento e implementação deste instrumento de financiamento de apoio à concessão de crédito bancário “Crédito Casa Mais Confortável”, consubstancia-se num mecanismo de financiamento bancário para famílias em situação de pobreza energética com rendimentos médios, que reúnam as condições para acesso a financiamento bancário e que residam em habitações com Classe Energética C ou inferior, emitidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 101-D/2020.

A adesão e nível de utilização destes serviços pelos cidadãos depende do seu nível de literacia energética, financeira e da exposição mediática dada ao instrumento de financiamento. Contudo, ao analisarmos instrumentos e programas anteriores de promoção da eficiência energética nas habitações, como o Programa Edifícios Mais Sustentáveis e o Programa Vale Eficiência, podemos observar que, apesar de alguns desafios iniciais, houve uma adesão crescente ao longo do tempo. Esses programas, apesar das suas limitações, demonstraram que os cidadãos, quando bem informados e incentivados, estão dispostos a investir em soluções que aumentem o conforto das suas casas e reduzam os consumos e os custos com energia.

Importa assim, desenvolver um instrumento de financiamento de fácil adesão por parte do público abrangido, automatizando ao máximo a informação necessária ser recolhida para aprovar beneficiários e respetivas candidaturas.

3. Diagnóstico

Deforma a analisar o universo das famílias que se encontram nas condições de beneficiar do Crédito Casa Mais Confortável, bem como a dispersão geográfica das mesmas e as tipologias a apoiar, foram avaliados cinco parâmetros, três relacionados com os certificados energéticos¹, um parâmetro de remuneração² e o parâmetro do número de beneficiários da Tarifa Social de Energia (TSE)³.

- Número de habitações com certificado energético de classe energética C ou inferior, por NUTS III;
- Número de habitações com certificado energético de classe C ou inferior segundo o ano de construção, por NUTS III;
- Medidas de melhoria aconselhadas a habitações com certificado energético C ou inferior, por NUTS III;
- Dados económicos de remuneração média dos empregados, referente ao ano de 2022, por NUTS III;
- Número de beneficiários da TSE face à população média em cada distrito.

A integração destes parâmetros económicos e sociais é fundamental para uma análise mais exata do fenómeno da pobreza energética.

Certificados Energéticos (CE)

No que diz respeito ao número de certificados energéticos de edifícios de habitação válidos em Portugal, existem 1 475 417 certificados válidos (a validade dos CE dos edifícios de habitação é de 10 anos a contar da data de emissão), dos quais 1 290 927 apresentam classe C ou inferior (Figura 1), o que corresponde a 87,5% dos certificados energéticos válidos (Figura 2).

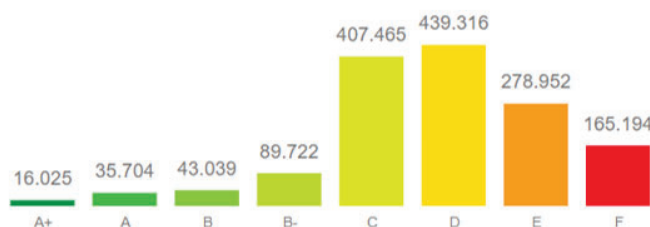


Figura 1 - Número de certificados energéticos emitidos por classe energética (fonte: ADENE, 3 de abril 2025)

¹ Fonte: ADENE, Sistema de Certificação Energética de Edifícios

² Fonte: INE, Contas económicas regionais

³ Fonte: Direção Geral de Energia e Geologia, Tarifa Social de Energia

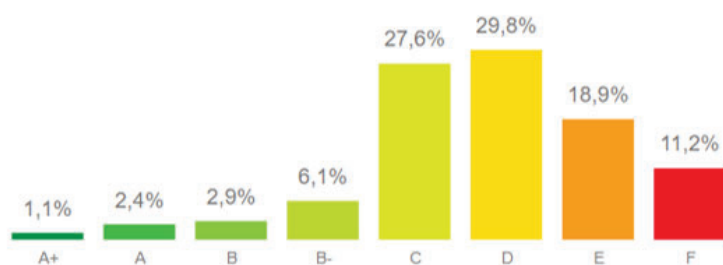


Figura 2 - Percentagem de certificados energéticos emitidos por classe energética (fonte: ADENE, 3 de abril 2025)

Das habitações com classe C ou inferior em termos de dispersão geográfica, a região com uma maior percentagem de habitações com certificados energéticos de classe C ou inferior é o Alentejo, seguido da Península de Setúbal e da Lezíria do Tejo (Figura 3).

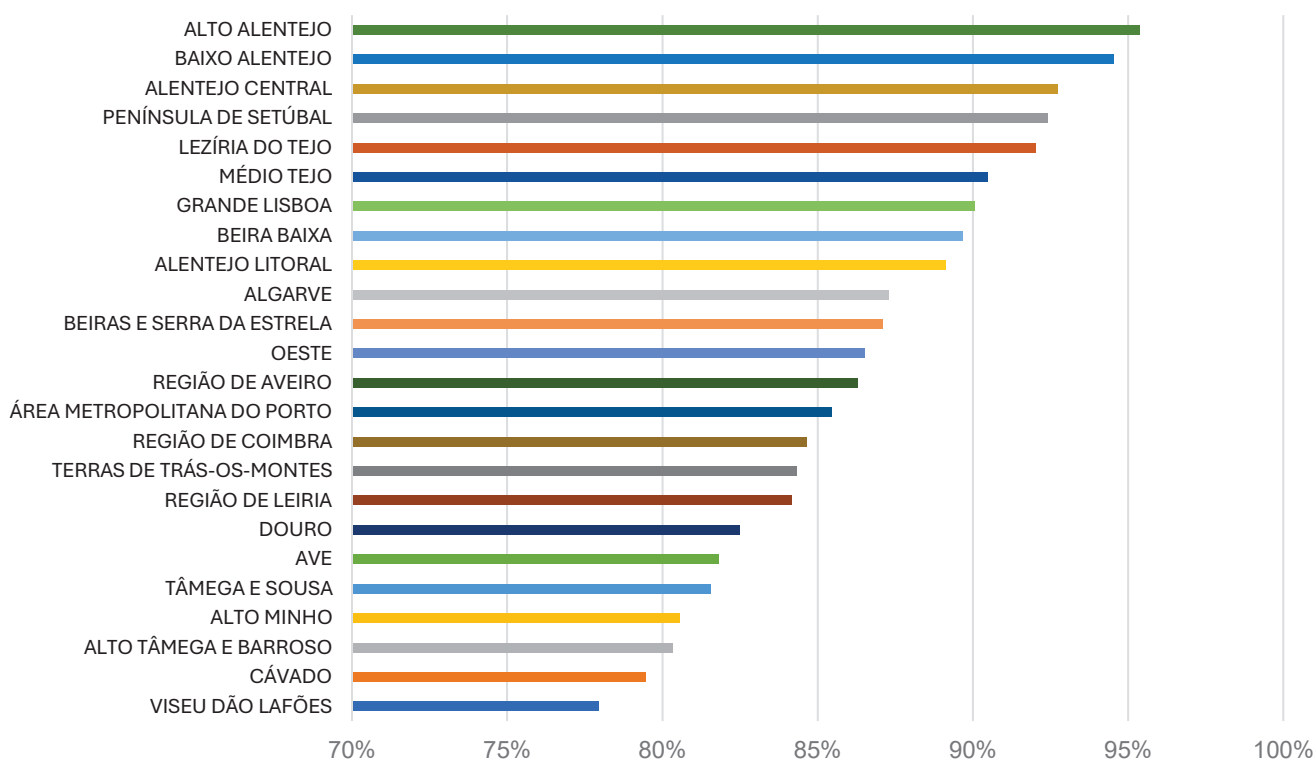


Figura 3 - Distribuição das habitações com classe energética C ou inferior por NUTS III (Fonte: SCE, ADENE, 3 de abril de 2025)

Analisando a mesma distribuição por distrito (Figura 4), verifica-se que os Distritos do Alentejo são efetivamente aqueles que possuem a maior percentagem de certificados energéticos com classes mais baixas, com destaque para o Distrito de Portalegre com 81% de certificados energéticos com classe C ou inferior.

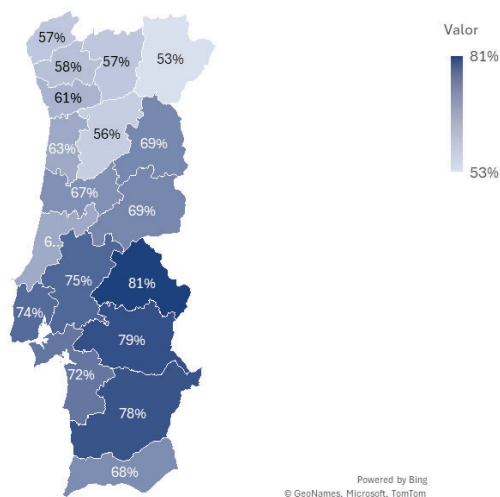


Figura 4 – Distribuição das habitações com classe energética C ou inferior por distrito (Fonte: SCE, ADENE, 3 de abril de 2025)

A avaliação do universo e habitações com certificados energéticos válidos com classificação energética C ou inferior por ano de construção demonstra que a época de construção de 1980 a 1990 tem um maior número de certificados energéticos com esta classificação, ou seja, 291 716 habitações com classe energética C ou inferior, relacionado com o facto de a primeira legislação relacionada com o comportamento térmico de edifícios datar de 1990, quando foi publicado o Decreto-Lei n.º 40/90, de 6 de fevereiro, que aprova o regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios.

Verifica-se assim que, 92% dos edifícios com classificação energética C ou inferior tem um ano de construção anterior a 2006, ano da entrada em vigor do diploma que aprova o Sistema Nacional de Certificação Energéticas e da Qualidade do Ar Interior nos edifícios, Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de abril (Figura 5).

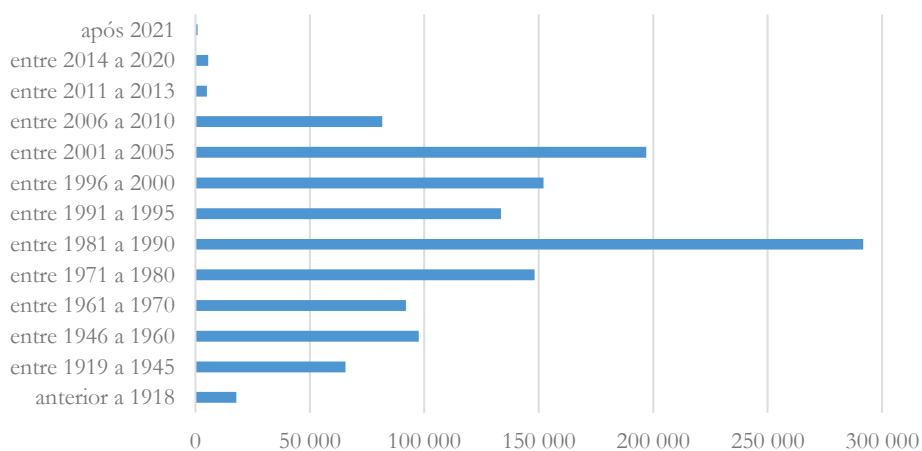


Figura 5 - Habitações com classe energética C ou inferior, por ano de construção, valor absoluto (Fonte: SCE, ADENE, 2025)

Medidas de melhoria certificados energéticos

Um dos pontos importantes do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios, é a identificação de oportunidades de melhoria no edificado por parte dos Peritos Qualificados, que são fundamentais para avaliar os pontos fracos das habitações e de que forma podem ser melhoradas, com o objetivo de promover a eficiência energética e o conforto térmico das mesmas, o que é de uma importância relevante no que se refere à execução de políticas públicas e instrumentos de incentivo.

Da avaliação das medidas de melhoria propostas identificadas nos certificados energéticos das habitações com classificação energética C ou inferior, foram identificadas as seguintes medidas de melhoria (Figura 6).

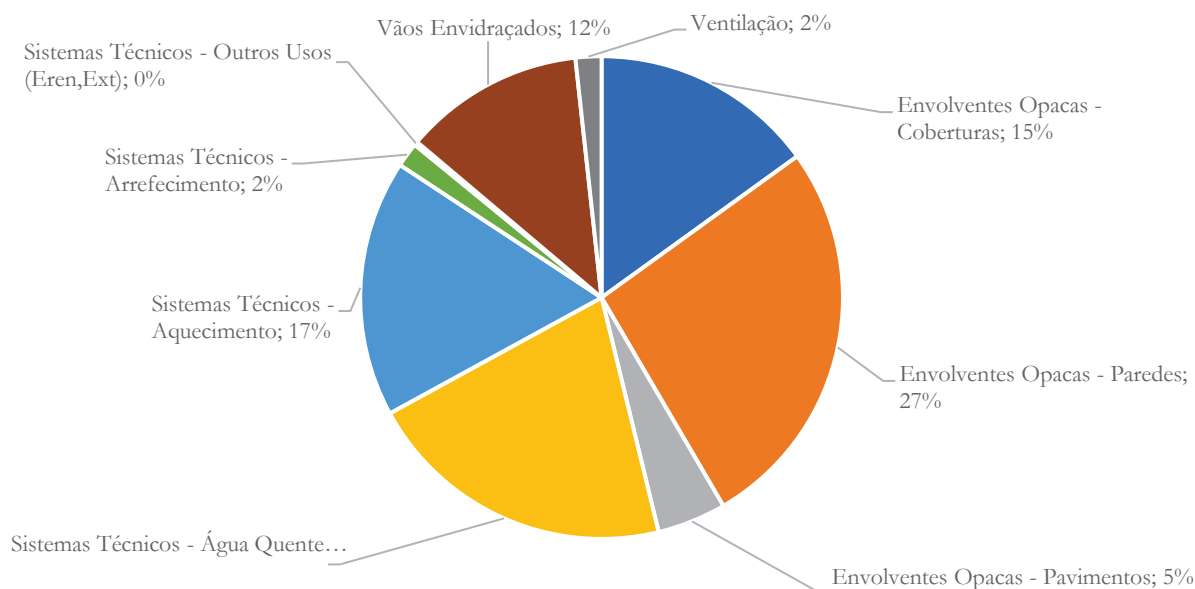


Figura 6 - Medidas de melhorias identificadas nos certificados energéticos de habitações com classe de eficiência energética C ou inferior. (Fonte: SCE, ADENE, abril de 2025))

Verifica-se assim, que as medidas de melhoria mais frequentemente recomendadas pelos Peritos Qualificados são na envolvente opaca das habitações (paredes e cobertura), 27%, seguida dos sistemas de técnicos de água quente sanitária, 21% e dos sistemas técnicos de aquecimento, 17%.

Relativamente ao investimento médio de cada medida proposta, os respetivos valores de investimento médio encontram-se na Tabela 1, sendo o mais avultado a instalação de sistemas de energia produzida a partir de fontes renováveis, seguida da instalação de vãos envidraçados e sistemas técnicos de aquecimento e arrefecimento.

Tabela 1 – Investimento médio por medida

Medida	Investimento médio
Sistemas Técnicos - Outros Usos (Erenováveis)	4 785 €
Vãos Envidraçados	4 228 €
Sistemas Técnicos - Aquecimento	4 120 €
Sistemas Técnicos - Arrefecimento	3 627 €
Envolvente Opaca - Paredes	3 607 €
Envolvente Opaca - Coberturas	2 926 €
Envolvente Opaca - Pavimentos	2 791 €
Sistemas Técnicos - Água Quente Sanitária	1 923 €
Ventilação	431 €

Fonte: SCE, ADENE

Rendimento médio dos trabalhadores

Após análise dos certificados energéticos, verificou-se o rendimento médio dos trabalhadores, de forma a verificar se existe alguma região em específico onde a correlação entre o rendimento médio e a classe energética fosse mais forte.

No que diz respeito à distribuição geográfica da remuneração média da população empregada, verificamos que as regiões da Grande Lisboa e da Área Metropolitana do Porto apresentam as remunerações médias mais elevadas, sendo que a região de Tâmega e Sousa é a que apresenta uma remuneração média da população empregada mais baixa, como pode ser observado na Figura 7.

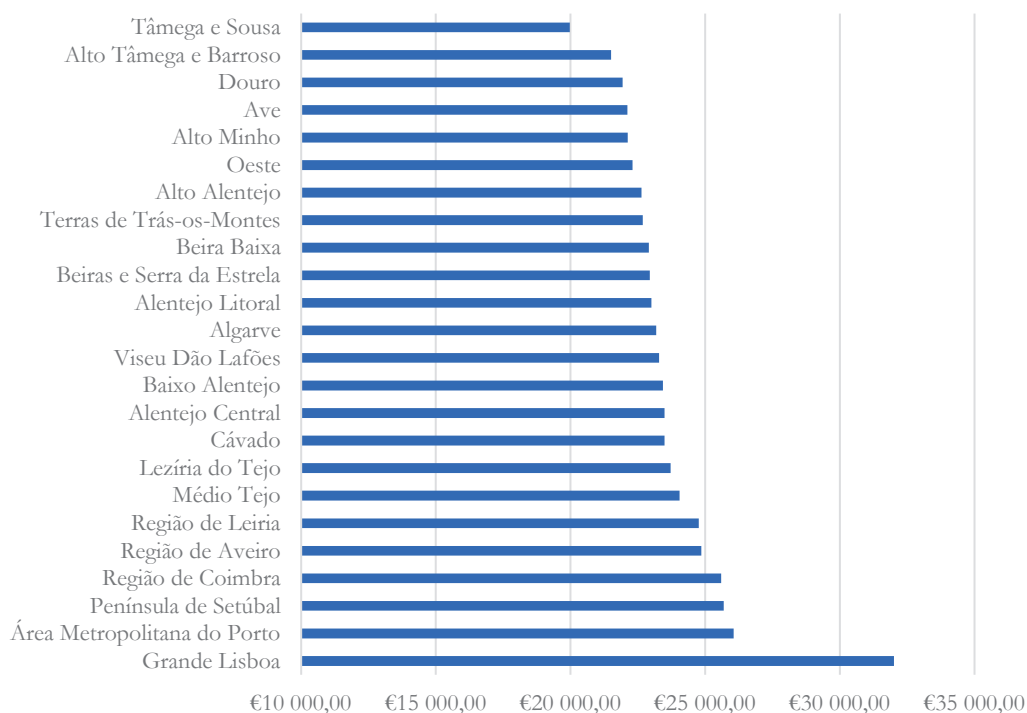


Figura 7 - Remuneração média anual da população empregada em euros, por NUTS III (fonte: INE, abril de 2025)

Em termos de rendimento médio dos trabalhadores e a classificação energética das habitações com classe C ou inferior, foi identificada uma correlação positiva fraca ($R=0,267$) de baixa significância ($p\text{-value}= 0,217 > 0,5$). Isto significa que apenas 7,1% da variação nos salários pode ser atribuída à ineficiência energética das habitações, sendo estatisticamente irrelevante. Tal vem demonstrar que o rendimento médio por região e a quantidade de habitações de classe energética inferior a C por região podem não estar correlacionados, e se esta correlação existir é positiva (Figura 8), ou seja, considera-se que não existe uma relação entre estes dois parâmetros que seja relevante, para que possa ser tido em consideração. Por exemplo, mesmo que uma região tenha 90% das habitações com Classe C ou inferior, não se verifica um padrão claro de que os salários sejam sistematicamente mais baixos nessa região.

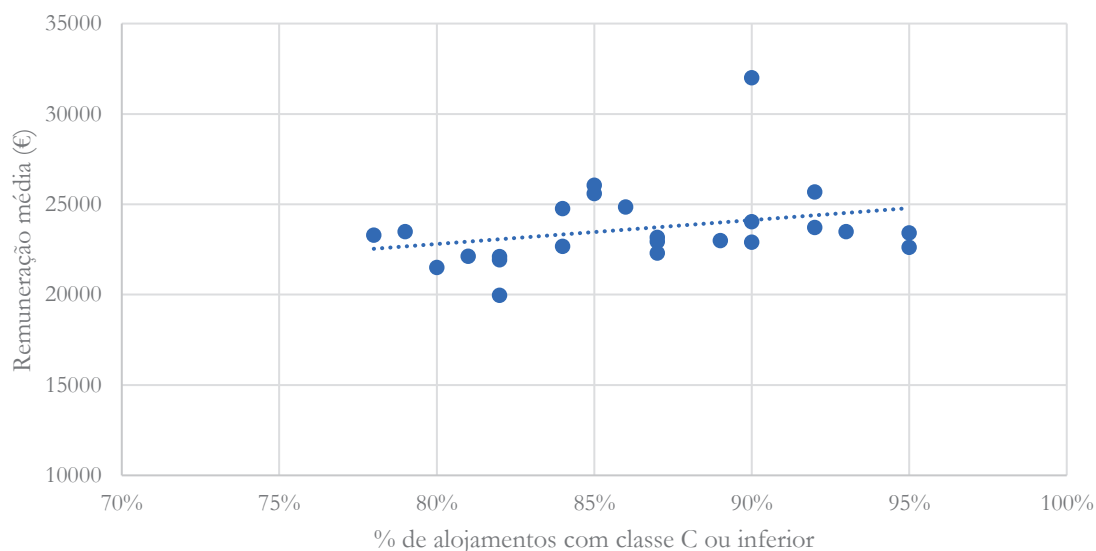


Figura 8 - Correlação entre o rendimento médio dos empregados e a quantidade de habitações com classe energética C ou inferior, por NUTS III (Fonte: ADENE, 2025 e INE, 2022)

Tarifa Social de Energia

Os beneficiários da tarifa social de energia, não sendo o público-alvo desta medida, uma vez que para análise de crédito bancário as instituições financeiras avaliam um conjunto de parâmetros que certamente estas famílias economicamente vulneráveis não cumprem, considerou-se necessário avaliar a existência de alguma correlação entre as regiões que possuem maior incidência da tarifa social e as habitações com classe energética C ou inferior.

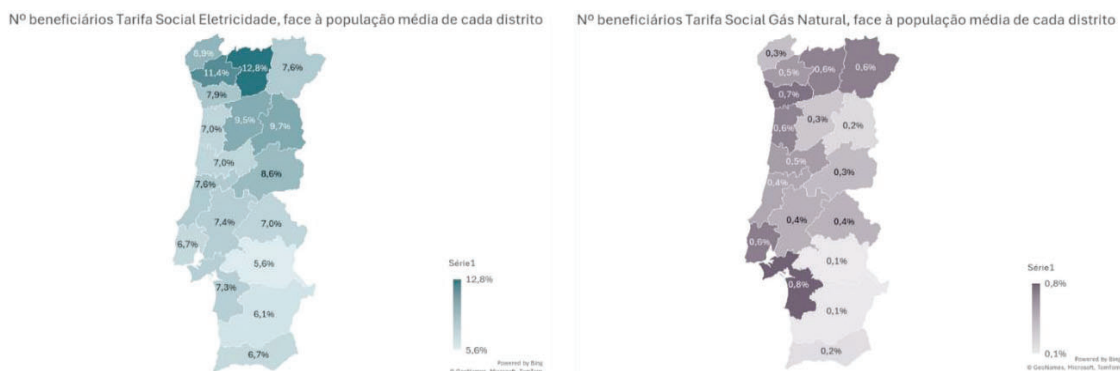


Figura 9- Distribuição do número de beneficiários da Tarifa Social face à população média de cada distrito, Eletricidade (à esquerda) e Gás Natural (à direita) (Fonte: DGEG (2025) e INE (2022))

Verificou-se que a correlação entre a distribuição da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e a distribuição de habitações com certificado energético C ou inferior é positiva muito forte ($R = 0,937$), o que demonstra que as regiões em que há maior prevalência de beneficiários da TSEE correspondem às regiões que apresentam mais habitações de classes energética C ou inferior (Figura 10). É de notar que tal correlação mostrou ser muito significativa ($p\text{-value} \approx 0 < 0,05$). O modelo explica 87,9% da variação ($R^2=0,879$), o que demonstra que regiões com mais habitações ineficientes tendem a ter um número proporcionalmente maior de famílias com necessidade de apoio energético. Por exemplo, para cada 1000 habitações adicionais com classe C ou inferior, espera-se aproximadamente mais 431 beneficiários da Tarifa Social da Eletricidade. Os pontos mais dispersos no gráfico correspondem às regiões da Área Metropolitana do Porto, Grande Lisboa, Algarve e Península de Setúbal devido à sua grande dimensão e elevada densidade populacional. Na avaliação da Tarifa Social de Gás Natural, os dados apresentados não foram considerados relevantes para avaliação, devido à reduzida dimensão da amostra e por não apresentar qualquer correlação significativa.

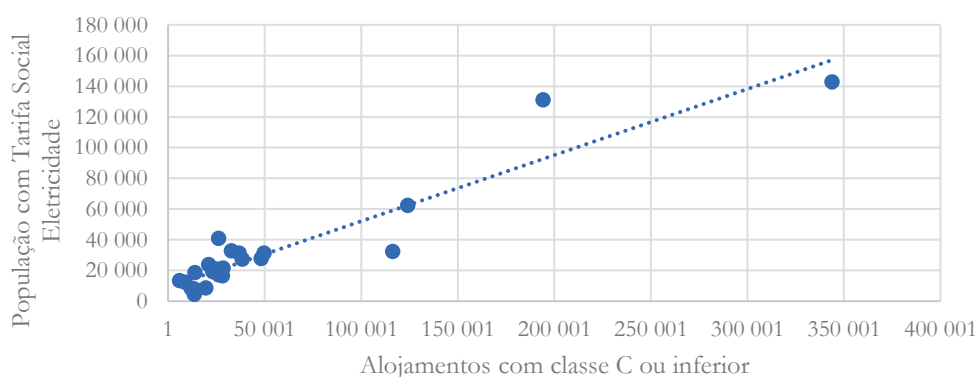


Figura 10 - Correlação entre a adoção da Tarifa Social de Eletricidade e a quantidade de habitações com classe energética C ou inferior (Fonte: DGEG, 2025 e SCE, ADENE, 2025)

4. Conclusões

A pobreza energética tem na base da sua definição três parâmetros importantes, a eficiência energética das habitações, o rendimento dos agregados familiares e os preços de energia. Para efeitos do presente aviso, não foram considerados os preços de energia, uma vez que resultam de legislação específica, com formulação de preço devidamente regulado e já contempla um mecanismo, a Tarifa Social de Energia (TSE), que permite a famílias mais vulneráveis ter uma redução considerável na sua fatura.

Como pontos principais verificamos que a utilização do Certificado Energético (CE) para aferir a pobreza energética é fundamental para termos uma base para analisar os benefícios da implementação das medidas de melhoria. **Temos assim 1,3 milhões de certificados energéticos de frações que podem ser elegíveis no âmbito do presente** instrumento de financiamento.

O CE contempla também um conjunto de melhorias já identificadas e que podem ser usadas pelos proprietários para concorrer e participar no presente instrumento de financiamento, sendo que a medida mais recomendada é a aplicação de isolamento térmico nas paredes e coberturas, obra fundamental para garantir o conforto térmico, bem como a qualidade de vida dos habitantes destas casas. Verifica-se desta forma um alinhamento entre as tipologias de apoio previstas e as medidas de melhoria propostas.

No que se refere ao rendimento dos trabalhadores, considera-se que não existe propriamente uma relação com a classe energética das casas, o que pode demonstrar que efetivamente um aviso deste tipo, pode ser importante mesmo para pessoas de rendimentos médios ou altos, que poderão ter situações em que não dispõe de montantes elevados e liquidez para efetuar obras nas suas casas.

Mais uma vez destacar que a Tarifa Social de Energia não deve ser usada para efeitos do presente aviso e que o foco deve estar na questão do conforto térmico das habitações, no entanto, verifica-se que efetivamente existe uma correlação entre as zonas onde existem mais certificados de classe C e as zonas onde existe maior incidência da Tarifa Social de Energia Elétrica, o que significa que nestas zonas existem maiores necessidades de intervenções nos edifícios.

Considera-se assim que o instrumento de financiamento, tendo por base o CE, é importante para melhorar a classe energética das casas em Portugal, juntamente com a possibilidade de recorrer ao crédito bancário para fazer face ao investimento inicial previsto, será uma solução

adequada para as famílias portuguesas.

No que se refere ao tipo de agregados familiares, considerarmos importante ter por base dois dos três parâmetros que fazem parte da definição base da pobreza energética, rendimentos e o desempenho energético das habitações:

- Relativamente à remuneração média anual da população ativa portuguesa, verifica-se que o valor varia entre 20 000 € e 32 000 €, com um valor médio de 23 656 €/ano/trabalhador. Sabendo que a dimensão média dos agregados domésticos privados é de 2,5 pessoas⁴, podemos inferir que o rendimento por agregado se situará acima dos 47 000 €/ano, colocando estas famílias entre o 6º e o 8º escalão de IRS, o que permite abranger a grande maioria dos Portugueses (se até ao 8º escalão). Como se trata de um instrumento de crédito, propõe-se que seja este o público-alvo da medida, podendo ser eventualmente considerados incentivos financeiros em função do nível de rendimento, por exemplo, famílias até ao 4º escalão usufruírem de um montante de subvenção mais elevado. Esta situação poderá criar uma maior justiça social, no entanto deve ser tida em consideração a adição de complexidade burocrática e de validação do instrumento de financiamento;
- Para efeitos do desempenho energético, o certificado energético é fundamental, pelo que deverão ser abrangidas todas as habitações com classe C ou inferior, no âmbito do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios.

Sendo o instrumento de financiamento “Crédito Casa Mais Confortável” um instrumento de crédito, não consideramos que a Tarifa Social de Energia, bem como outros instrumentos de apoio possam ser usados para a seleção de beneficiários por via dos rendimentos mais reduzidos que estas famílias auferem. Os elementos referidos no parágrafo anterior, em conjunto com os requisitos previstos na legislação para obtenção de apoios estatais, serão os adequados para garantir um instrumento de financiamento que efetivamente mitigue a pobreza energética e apoie as famílias portuguesas.

⁴ Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050

Instrumento de Financiamento para Combater a Pobreza Energética

RP-C21-r43 | 28.1