

Condicionantes para liberalização do mercado elétrico de baixa tensão¹

Nivalde de Castro²

Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez³

Katia Rocha⁴

Para que um efetivo processo de liberalização do mercado de energia elétrica no Brasil se concretize, um dos requisitos é a necessidade de desenvolver o empoderamento dos consumidores cativos, dando-lhes a plena liberdade de escolha em relação a quem irá atender o seu consumo de energia elétrica. Apesar dos avanços gradativos do processo de liberalização do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), ainda convivem dois mercados: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), no qual os consumidores são atendidos exclusivamente pelas concessionárias de distribuição, e o Ambiente de Contratação Livre (ACL), formado pelos consumidores livres, onde prevalecem contratos bilaterais firmados com comercializadoras.

No momento, essa configuração implica em uma elevada iniquidade social, tendo em vista a existência de inúmeras ineficiências e subsídios cruzados entre os dois mercados, em prejuízo dos consumidores cativos. Essas questões resultam em uma maior tarifa paga no ACR, que remunera, inclusive, fontes (mais caras) que asseguram a segurança do sistema, bem como diversos encargos que subsidiam políticas públicas, com destaque crescente para as fontes incentivadas e a geração distribuída, sem a menor justificativa econômica para continuarem existindo, a não ser dar privilégios para seus investidores.

A agenda de modernização do SEB, que tem como ponto de partida o Projeto de Lei nº 414/2021, estabelece como objetivos centrais:

¹ Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em:

<https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/50611840>. Acesso em: 13 de dez. 2024.

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenador do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL-UFRJ).

³ Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

⁴ Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

1. O fornecimento de energia ao menor custo possível;
2. A abertura de mercado, com a possibilidade de a migração para o consumidor escolher seu próprio fornecedor de energia elétrica; e
3. A sustentabilidade da expansão da geração com uma correta precificação de atributos e eficiência na alocação dos respectivos custos e riscos.

Neste sentido, e com base nos avanços recentes, espera-se que o cenário gradativo de liberalização total do mercado de energia elétrica permita a inclusão de todos os consumidores do mercado regulado, que poderão, por livre vontade, se beneficiar dos efeitos de um mercado livre, através da escolha de contratos apropriados ao seu perfil de consumo e aos seus valores ambientais, em um processo dinâmico de retroalimentação entre escolhas e contratos sendo ofertados no mercado. Esse processo interativo acarretará, sem dúvida, em mais eficiência, equidade e sustentabilidade no SEB, potencializando, no contexto da transição energética, menores tarifas e maior diversidade de produtos e serviços.

Contudo, o avanço da liberalização total do mercado de energia elétrica possui vários obstáculos, sendo um deles a própria inércia dos consumidores (livres) varejistas, que, muitas vezes, segundo a experiência internacional, não estão suficientemente conscientes sobre os benefícios da liberdade de escolha, em um contexto de aversão ao risco frente ao novo mundo complexo e desconhecido.

Destaca-se que a competição no mercado varejista de eletricidade já é uma realidade na maioria dos países da OCDE, configurando um fator importante que potencializa diversas externalidades econômicas, inclusive a possibilidade de redução de tarifas.

Um elemento estratégico e fundamental que ajuda na redução das tarifas no mercado varejista é ter um elevado grau de concorrência no segmento das comercializadoras. Ou seja, quanto maior for a concorrência nesse segmento, maior a possibilidade de tarifas menores. Assim, a concorrência pode induzir a mudanças no comportamento do consumidor em direção a uma maior eficiência e sustentabilidade, ao incentivar a demanda para responder à dinâmica de tarifas, deslocando, por exemplo, o consumo para as horas do dia em que os preços são mais baixos.

A experiência internacional também demonstra que o agente regulador deve intervir para minimizar as falhas de mercado. Em um processo de liberalização do mercado de energia elétrica, o poder excessivo de mercado de algumas empresas incumbentes pode atuar de forma negativa no alcance de um mercado competitivo, portanto o regulador deve realizar um controle através do monitoramento de indicadores de concentração, mas não deve restringir a concorrência, como por exemplo impedindo que o grupo econômico que detém o contrato da distribuição de energia elétrica possa atuar no segmento de comercialização.

A informação assimétrica entre consumidores e as comercializadoras também se constitui em uma falha de mercado relevante, devendo ser objeto de medidas que reduzam seus efeitos negativos sobre a competitividade do mercado. Destaca-se que o envolvimento ativo do consumidor é essencial para um mercado competitivo, com base em três vetores:

1. Disponibilidade de informações, capacitando os consumidores a realizarem comparações significativas entre planos alternativos oferecidos no mercado de eletricidade varejista;
2. Capacidade dos consumidores de avaliar as melhores opções de oferta, de acordo com seu perfil de consumo e estilo de vida; e
3. Capacidade dos consumidores de agir sobre essas escolhas, podendo realizar facilmente mudanças no seu plano contratado ou mesmo migrar para outro comercializador varejista.

De forma sintética, o processo gradual de liberalização do mercado elétrico permitirá que os consumidores deixem de ser um receptor passivo e unidirecional de eletricidade para assumir um papel ativo, de cliente. Assim, os consumidores poderão avaliar e decidir sobre, por exemplo, opções tarifárias, consumo, injeção de excedentes na rede pública e armazenamento, a partir de uma ampla gama de dados e informações disponíveis, transparentes e rastreáveis.

Dada a dimensão do mercado elétrico de baixa tensão, com cerca de 90 milhões de unidades consumidoras, o processo de empoderamento do consumidor-cliente irá demandar políticas de comunicação que possam, de forma simples e didática, informar as possibilidades e os benefícios de migração para o mercado livre de energia elétrica, com a atuação ativa de todos os *stakeholders* do SEB e destaque para as empresas do setor e os agentes governamentais, em particular a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Ministério de Minas e Energia.

Nos seus diversos níveis, os meios de comunicação têm um papel central na provisão de informações relevantes, influenciando as percepções e a consciência dos consumidores cativos com respeito aos benefícios da liberalização total do mercado de energia elétrica. Será preciso incentivar um diálogo frutífero entre as partes, gerando impactos em ações e políticas públicas e corporativas.

Nesta direção, deve-se incluir a criação de ferramentas eficientes e transparentes de comparação de tarifas das diferentes comercializadoras, por exemplo, dispondo de uma fatura simples, transparente e padronizada. É importante, também, criar as condições para a troca de comercializadora, proibindo multas e outras penalidades que possam inibir o comportamento de mudança (*switching*).

Ademais, deve ser desenvolvido um programa de amplo acesso aos dados do consumidor, de modo transparente, acessível e não discriminatório às partes

elegíveis (incluindo novos entrantes), com prévio consentimento e respeito à Lei de Proteção de Dados (*Open Data/Open Energy*), semelhante às iniciativas do *Open Banking/Open Finance*.

Em complemento à necessidade de empoderar o consumidor-cliente com a finalidade de capacitá-lo a tomar decisões eficientes, destaca-se a relevância da estrutura de mercado e dos contratos como elementos fundamentais para alcançar competitividade no mercado elétrico.

Deve-se, também, prover um maior incentivo ao sinal de preço (tarifas), de maneira que este reflita a real demanda e oferta do sistema, sem criar distorções e sempre buscando uma maior eficiência no mercado. Por outro lado, é fundamental que os comercializadores tenham condições de atender seus clientes com segurança, qualidade e eficiência, o que irá exigir o aprimoramento dos mecanismos de exigência de garantias financeiras efetivas.

Finalmente, cabe menção às diversas sinalizações positivas de empoderamento do consumidor embutidas no Decreto nº 12.068/2024, que definiu as bases para a renovação dos contratos de concessão das distribuidoras de energia elétrica, e nas recentes Consultas Públicas nº 27/2024 e 32/2024 da ANEEL, que irão definir os novos contratos. No âmbito desse estratégico processo de renovação das concessões, que irá firmar os parâmetros de atuação das distribuidoras para os próximos 30 anos, os seguintes pontos merecem destaque:

1. A atenção dada à separação dos serviços passíveis de serem prestados em ambiente competitivo, com a ampliação da concorrência e a adequação da contabilidade para fins regulatórios;
2. A autorização para a concessionária exercer outras atividades empresariais e oferecer novos serviços aos seus clientes que favoreçam a modicidade tarifária;
3. A promoção de ambientes concorrenciais, não discriminatórios, transparentes, com regras para o tratamento dos dados dos consumidores e o estabelecimento de códigos de conduta nas comunicações e imagens de marca; e
4. O plano de investimentos (desenvolvimento da rede e investimentos prudentes, incluindo aqueles voltados à resiliência da rede), construídos com a participação efetiva dos usuários (consulta aos usuários) e de todos os utilizadores da rede.

Destaca-se, por fim, que os elementos identificados na proposta de renovação dos contratos de concessão das distribuidoras formam a base para a liberalização do mercado de baixa tensão, de modo a serem indicativos da iminente, mas gradual, liberalização do consumidor cativo. Dada a dimensão potencial deste mercado de 90 milhões unidades consumidoras, com grande heterogeneidade social e

econômica, o processo tem que se pautar na simplicidade, transparência e segurança.