

## Questões concorrenciais para abertura do mercado de energia elétrica<sup>1</sup>

Nivalde de Castro<sup>2</sup>

Katia Rocha<sup>3</sup>

Bianca de Castro<sup>4</sup>

O Governo editou recentemente a Medida Provisória nº 1.300/2025, que avança nas iniciativas de modernização do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) e é centrada em três pilares:

1. Política redistributiva, através do aprimoramento da Tarifa Social de Energia Elétrica, com maior abrangência e melhor definição dos consumidores vulneráveis, o que afeta cerca de 100 milhões de consumidores;
2. Finalização do processo de abertura do mercado de energia elétrica para todos os consumidores do Ambiente de Contratação Regulada (ACR), também conhecido como mercado cativo; e
3. Aprimoramentos em prol da racionalização, redistribuição e redução de encargos e subsídios, impactando todas as classes de consumidores de forma não discriminatória, mais justa e transparente, praticamente um consenso no setor.

Dentre esses três relevantes pilares, o foco analítico deste artigo é a proposta em relação à abertura do mercado de energia elétrica. A MP 1.300/2025 endereça, de certo não todas, mas grande parte das questões já pontuadas e sistematizadas anteriormente, seja em Consultas Públicas (CP) do Ministério de Minas e Energia (MME) - CP n.º 33/2017, 131/2022 e 137/2022 -, seja na agenda regulatória da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) - Tomada de

---

<sup>1</sup> Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em:

<https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/52440556>. Acesso em: 04 de jun. 2025.

<sup>2</sup> Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenador-Geral do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL-UFRJ).

<sup>3</sup> Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

<sup>4</sup> Pesquisadora do GESEL-UFRJ.

Subsídios n.º 10/2021 e 14/2024 e CP n.º 007/2025. Portanto, a MP 1.300/2025 consolida e representa, em grande medida, o amadurecimento desse processo, de evolução gradual e legítima, ao longo de vários anos e governos, através de aprimoramentos regulatórios necessários a uma efetiva abertura do mercado cativo.

No Brasil, ao contrário da maioria dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os consumidores cativos, majoritariamente residências e pequenos comércios e empresas (consumidores varejistas), são supridos, de forma compulsória, pela distribuidora de energia elétrica atuante na área de concessão onde estão conectados. A esses consumidores não há, portanto, a opção de firmar contratos de compra de energia com comercializadoras de sua escolha.

Destaca-se que, nesse quesito de liberalização do consumo varejista, a proposta da MP 1.300/2025 representa uma convergência às melhores práticas e experiências internacionais. Por outro lado, a não liberalização do mercado cativo do SEB é uma grande divergência em relação às melhores práticas recomendadas ao setor elétrico segundo os indicadores de Regulação de Mercado de Produtos (PMR) da OCDE.

Com base na experiência internacional dos países da OCDE, as externalidades positivas da liberalização do mercado ao SEB são inúmeras, com destaque para os seguintes vetores:

1. Potencial de menores custos/tarifas, e melhores serviços;
2. Melhor sinalização de preço ao consumidor final, favorecendo programas de resposta da demanda, de eficiência energética;
3. Maior previsibilidade e transparência dos custos e melhor alocação de investimentos;
4. Possibilidade de escolha da fonte de geração que atenda a metas corporativas ou pessoais de sustentabilidade e acesso a novos produtos customizados e direcionados aos interesses particulares dos consumidores;
5. Estímulo à modernização dos sistemas de medição e de rede, com possibilidades concretas de inovação de serviços, produtos e investimentos;
6. Introdução de maior liquidez tanto no mercado atacado quanto no mercado de varejo;
7. Redução da função arrecadadora concentrada nas concessionárias de distribuição de energia elétrica, com o fortalecimento das comercializadoras.

Destaca-se que, de acordo com as experiências internacionais, o vetor determinante do sucesso da abertura do mercado de varejo é o incentivo à

concorrência, sendo o que explica e suporta as melhores práticas. Os mercados competitivos têm o condão de favorecer não apenas os menores custos e tarifas, mas também os melhores serviços, com maior grau de inovação e indicadores de qualidade aderentes e melhor sinalização de preço ao consumidor final, estimulando a adoção de programas de respostas da demanda, e uma melhor alocação de investimentos.

Ademais, a abertura de mercado tem o potencial de desenvolver uma ampla gama de novos serviços, atraindo maiores fluxos de investimentos e estimulando o adensamento de toda uma cadeia da economia, com maior produtividade, desenvolvimento e crescimento econômico do país em questão.

No âmbito da União Europeia, a Diretiva de Eletricidade 2019/944 do Parlamento Europeu (Diretiva 2019/944), por exemplo, sintetiza a versão recente adotada no Mercado Comum Europeu de Eletricidade, com o objetivo prioritário de incentivar um mercado de energia elétrica mais competitivo, centrado no consumidor, flexível e não discriminatório. Observa-se que a Diretiva 2019/944 pode auxiliar o SEB no que diz respeito aos aspectos concorrenciais da comercialização de energia elétrica no segmento varejista, inclusive na relação entre comercializadoras varejistas entrantes e aquelas pertencentes a grupos econômicos verticalmente integrados.

Como bem destaca o artigo 35 da Diretiva 2019/944:

"No caso de o operador da rede de distribuição fazer parte de uma empresa verticalmente integrada, este deve ser independente, pelo menos em termos de forma jurídica, organização e tomada de decisões, das outras atividades não relacionadas com a distribuição. Estas normas não criam a obrigação de separar da empresa verticalmente integrada a propriedade dos ativos da rede de distribuição.

Se o operador da rede de distribuição fizer parte de uma empresa verticalmente integrada, os Estados-Membros devem **assegurar que as suas atividades são monitorizadas pelas entidades reguladoras ou outros organismos competentes, de modo que não possa tirar proveito da sua integração vertical para distorcer a concorrência**. Em particular, os operadores de redes de distribuição verticalmente integrados não podem, nas suas comunicações e imagens de marca, criar confusão no que respeita à identidade distinta do ramo de comercialização da empresa verticalmente integrada."

Importante mencionar que as melhores práticas internacionais não trazem o foco na restrição ou limitação de concorrência, ou de concorrentes, sejam entrantes ou incumbentes, pequenos ou grandes. Se preza, assim, por incentivar desenhos regulatórios e respectivas ferramentas apropriadas em prol de uma efetiva e maior concorrência. Nesse sentido, a CP nº 007/2025 da ANEEL segue mesmo direcionamento, buscando incentivar uma maior concorrência no segmento varejo, com destaque para os seguintes aprimoramentos regulatórios sugeridos:

1. Conceito de compartilhamento de dados - Open Energy;
2. Questões no âmbito de desenhos e condutas, como a separação das atividades fio e energia, com as respectivas tarifas multipartes que viabilizem ambas com adequada remuneração;
3. Portabilidade da migração, iniciando-se na comercializadora (potencialmente entrante);
4. Menores prazos para migração - atualmente a Diretiva 2019/944 estabelece o prazo máximo de três semanas e, a partir de 2026, serão apenas 24 horas;
5. Livre acesso às estruturas de rede;
6. Separação de marcas e logo de grupos verticalmente integrados;
7. Redução da assimetria de informação, com o objetivo de garantir um fornecimento de energia seguro, competitivo, acessível e sustentável; e
8. Amplo programa de comunicação aos consumidores.

As autoridades reguladoras nacionais, garantida a respectiva independência e integridade de forma a cumprir a sua finalidade institucional, possuem um papel central na implementação da abertura de mercado, através de um monitoramento contínuo. Deste modo, busca-se assegurar o bom funcionamento do mercado de energia elétrica, com a identificação e eliminação de barreiras formais à entrada de novos agentes (entrantes), a fiscalização de operadores, a promoção à inovação tecnológica (como redes e medidores inteligentes), a redução da assimetria de informação e a transparência para os consumidores em relação aos produtos e ao funcionamento do mercado, a garantia de acesso não discriminatório à rede e a aplicação de medidas corretivas e penalidades, quando necessário.

Por outro lado, no âmbito do SEB, são preocupantes algumas iniciativas recentes de comercializadoras varejistas independentes propondo limitar ou restringir a participação de comercializadoras vinculadas a grupos verticalmente integrados nas áreas de concessão onde suas distribuidoras atuam. Um exemplo desse objetivo anti competitivo é o pedido protocolado na ANEEL de Medida Cautelar de uma comercializadora entrante solicitando a proibição de comercializadoras verticalmente integradas na área de concessão das distribuidoras do seu próprio grupo econômico. Embora essas reclamações e pleitos apregoem uma maior liberdade de concorrência, são, ao fim e ao cabo, propostas limitadoras da concorrência, na contramão das experiências exitosas na União Europeia.

Cabe observar que a Diretiva 2019/944 estabelece, de forma complementar, diversas recomendações que, em conjunto, devem igualmente ser adotadas/perseguidas pelo regulador no tocante à liberalização total do mercado de energia elétrica e aos incentivos à efetiva concorrência no setor:

1. Garantir a livre escolha de fornecedor de energia ao consumidor regulado, fomentando práticas e ambientes competitivos no varejo;
2. Incentivar sinais de preços, de modo que possam refletir a real demanda e oferta do mercado, sem caráter distorcivo;
3. Assegurar que não existam subsídios cruzados entre as atividades de transmissão, distribuição e comercialização ou outras atividades ligadas ou não ao setor elétrico;
4. Garantir que o processo de abertura do mercado varejista não resulte ou promova subsídios cruzados entre os consumidores do mercado livre e do mercado regulado ou entre diferentes categorias de consumidores;
5. Garantir que o processo de abertura do mercado varejista não resulte em custos adicionais para os seus participantes de maneira discriminatória, em especial aos consumidores que permanecerem no ambiente regulado;
6. Implementar uma agenda de abertura gradual do mercado, de maneira a eliminar distorções dos contratos legados entre os ambientes de contratação, com a alocação de custos globais a todos de modo não discriminatória e isonômica;
7. Implementar e incentivar medidas para a concorrência efetiva entre comercializadoras varejistas, o engajamento do consumidor e a resposta da demanda;
8. Monitorar continuamente as questões relativas à concorrência, em especial para o mercado varejista, incluindo aspectos sobre o risco sistêmico e instrumentos de segurança e supervisão do mercado, o que abrange o desenvolvimento de Clearings de Energia, o adensamento dos mercados futuros e bolsas de energia; e
9. Implementar um amplo programa de comunicação, detalhando regras, riscos, oportunidades, responsabilidades e deveres associados à migração, de forma a potencializar e simplificar esse processo;
10. Formatar ao menos um produto padronizado de preço fixo e dispor de ao menos uma ferramenta de comparação de preços, incluindo propostas a preços dinâmicos, de forma pública, transparente e simplificada;
11. Assegurar a proteção dos clientes domésticos vulneráveis e em situação de pobreza energética, por meio da política social, do supridor de última instância (SUI) e respectivas regras de operação/suspensão/religamento;
12. Assegurar acesso aos dados do cliente final (Open Energy) pelas partes elegíveis, de forma não discriminatória e em simultâneo, de acordo com o regime jurídico da União aplicável e a Lei de Proteção de Dados.

As diretrizes regulatórias listadas acima abarcam aprimoramentos e inovações regulatórias direcionadas à ampla concorrência e comercialização de energia

elétrica, acessível a todos e com a proteção dos consumidores vulneráveis, a fim de criar mercados de eletricidade competitivos, centrados no consumidor, flexíveis, equitativos e transparentes. Destaca-se que tais diretrizes podem auxiliar o MME a formular políticas públicas e a ANEEL a firmar os contornos regulatórios capazes de garantir uma trajetória exitosa para a efetiva abertura completa do mercado elétrico brasileiro.

Finalmente, cabe concluir que a abertura completa do mercado de energia é um processo contínuo, gradual, de evolução e amadurecimento de cada país, como atestam as experiências dos países da União Europeia. Contudo, mesmo em países que já avançaram nesse processo, existem ainda iniciativas em curso para tornar esses mercados ainda mais eficientes e competitivos, com maior engajamento dos pequenos consumidores e constante monitoramento e fiscalização em relação à concorrência no setor varejista. Além disso, as iniciativas buscam a mitigação de práticas anticompetitivas e o estabelecimento de códigos de conduta transparentes, isonômicos e não discriminatórios, o que caracteriza a liberalização dos mercados como um processo dinâmico e com diversas heterogeneidades a nível de cada país.