Experiência europeia na abertura do mercado elétrico¹

Nivalde de Castro²

Vitor Santos³

A profunda reorganização do setor e mercado elétrico a partir de 1990 em escala mundial teve como objetivo central retirar do Estado a responsabilidade de investimentos nesse setor estratégico de infraestrutura de capital intensivo, que iria ganhar ainda maior relevância com a dinâmica da transição energética. A estratégia adotada foi de decompor as grandes empresas públicas verticalmente integrada (EDP, ENEL, Engie, etc.) na direção de um modelo descentralizado e privado, focado na separação entre monopólios naturais (transmissão e distribuição) e atividades potencialmente competitivas (geração e comercialização).

Estudar, analisar e refletir sobre esse processo de mutação do setor elétrico da União Europeia é uma fonte qualificada de conhecimento para ajudar e nortear o processo em curso no Brasil, mesmo cientes das inúmeras diferenças.

Essa é a proposta do presente artigo, que tem como foco central especificamente a separação entre as atividades de distribuição e comercialização de energia elétrica, o que levou à criação de dois novos agentes:

1. As comercializadoras de mercado; e
2. O supridor de última instância (SUI).

Nesse novo paradigma de mercado, o consumidor pode escolher a sua comercializadora, com a qual celebra um contrato de fornecimento de energia elétrica com condições contratuais previamente definidas para um determinado prazo. Ao seu termo, o consumidor pode optar por negociar um novo contrato

¹ Artigo publicado no Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/experiencia-europeia-na-abertura-do-mercado-eletrico.ghml>. Acesso em: 29 de jul. de 2025.

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

³ Professor Catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.

com a sua atual comercializadora ou mudar para uma outra comercializadora que ofereça melhores condições contratuais.

O SUI, por sua vez, fornece energia elétrica aos consumidores que ainda não transitaram para o mercado livre. Além disso, no caso de insolvência de comercializadora, os seus clientes são automaticamente e temporariamente transferidos para o SUI até que firmem um contrato com outra comercializadora.

Em abstrato, uma questão inicial importante é o caso de uma empresa que detenha e opere as atividades de distribuição, mas que faça parte de um grupo verticalmente integrado poder tomar decisões de investimento ou de gestão corrente que desincentivem a entrada de companhias independentes no segmento da comercialização, contribuindo para assegurar a sua posição dominante no mercado e reduzindo a competição.

Para restringir este tipo de barreira à entrada de novas comercializadoras, a legislação da União Europeia exige a verificação da chamada separação funcional (functional unbundling), através de um conjunto de regras que visa assegurar que a atividade de distribuição possa ser gerida de forma independente das atividades de geração e comercialização, apesar das três poderem ser desenvolvidas pelo mesmo grupo empresarial. Merecem destaque as seguintes questões:

1. A distribuidora não pode desenvolver atividades relacionadas à geração ou comercialização de energia elétrica;
2. A distribuidora deve agir como um facilitador e seguir uma estrita neutralidade no acesso não discriminatório às redes por parte das comercializadoras, geradoras, armazenadores, entre outros agentes;
3. A distribuidora deve garantir a diferenciação da sua imagem e comunicação face aos demais agentes do mesmo grupo empresarial que atuam no setor elétrico;
4. Todas as comercializadoras devem ter acesso à mesma informação de natureza técnica e comercial relevante para o exercício da sua atividade;
e
5. A atividade de distribuição deve observar diferentes critérios de separação:
 - a. Separação contábil, em uma primeira fase do processo de liberalização, que assegura a manutenção de contas separadas para o agente de distribuição; e
 - b. Separação legal, em que a distribuidora pertencente ao grupo econômico de empresas verticalmente integradas deve ter personalidade jurídica própria.

Observa-se que o SUI assume diferentes configurações nos diversos países da União Europeia, aplicando-se as seguintes regras:

1. Em Portugal, por exemplo, o acesso à atividade do SUI processa-se através de uma licença administrativa, enquanto, em alguns países da União Europeia, as licenças passaram a ser atribuídas mediante um procedimento concorrencial;
2. O SUI deve cumprir as regras de separação semelhantes às já referidas para as distribuidoras;
3. Todos os consumidores podem migrar para o mercado livre, incluindo aqueles que se beneficiam da tarifa social; e
4. A parcela atendida pelo SUI na Europa apresenta grande heterogeneidade em termos de percentagem do número de consumidores - Áustria (0,2%), República Tcheca (0,1%), França (0,06%), Portugal (13%), Estônia (20,5%), Espanha (29,7%) e Irlanda (54,0%).

Destaca-se que o registro das comercializadoras de mercado exige, de forma variável entre os países, a demonstração da sua capacidade e idoneidade técnica, econômica e financeira. Contudo, a simplificação administrativa no acesso das comercializadoras ao mercado visava minimizar barreiras à entrada, de modo a promover a concorrência.

Embora houvesse a percepção clara de que poderia existir um risco de insolvência, até bem recentemente a atividade de comercialização seguiu sem grandes incidentes. Entretanto, as comercializadoras foram confrontadas com um verdadeiro “teste de stress” frente à elevada volatilidade dos preços da eletricidade na sequência da guerra da Ucrânia, o que conduziu à falência de muitas comercializadoras em vários países europeus, demonstrando assim a importância dos SUI.

Destaca-se que existem diferentes mecanismos que podem contribuir para minimizar esse problema:

1. O estabelecimento de regras mais exigentes em relação à cobertura de risco, como, por exemplo, a contratação no mercado a prazo;
2. O aumento do valor das garantias apresentadas pelas comercializadoras; ou
3. A proposição do cumprimento de percentuais de solvabilidade mais exigentes.

A escolha entre as diferentes soluções suscita uma questão importante referente a qual o compromisso ótimo para o *trade-off* entre sustentabilidade financeira e concorrência.

De modo geral, a visão europeia relacionada à mudança de comercializadora pode ser sintetizada da seguinte forma: deve ser rápida, simples e gratuita para o consumidor. Nesta direção, as Diretivas da União Europeia determinam que a troca de fornecedor deve ser efetivada em, no máximo, três semanas e, até 2026, a transição deverá ocorrer em 24 horas para a maioria dos consumidores.

A título de exemplo, o processo de abertura do mercado, em Portugal, teve início em setembro de 2006, e foi lento na fase inicial. Para melhor entender esse processo, a Figura 1 difere duas curvas que refletem as percentagens da migração, respectivamente, do volume de consumo e de clientes para o mercado livre. O diferencial existente entre as duas curvas resulta da circunstância de os consumidores industriais terem iniciado a sua migração mais cedo e de maneira mais rápida para o mercado liberalizado.

Nota-se que, mais de cinco anos após início da abertura de mercado para os consumidores residenciais, chegou-se a 56% do consumo no mercado livre e apenas 17% dos clientes. Ou seja, a migração dos consumidores residenciais foi muito pouco expressiva até 2012.

Desta forma, foram tomadas duas decisões que contribuíram para a aceleração, de forma exponencial, da migração para o mercado livre: a promoção de uma campanha de comunicação massiva de cunho muito pedagógica e a fixação de uma tarifa regulada que deixou de ser competitiva em relação às tarifas do mercado livre. Em 2024, 13% dos consumidores portugueses, na sua maioria residenciais, continuavam a pertencer à carteira de clientes do SUI, correspondendo apenas a 5% do consumo.

Nestes termos, nos últimos 25 anos, foi possível estabelecer que, na maioria dos países da União Europeia, a liberalização, em uma relação muito dinâmica, interativa e construtiva com o processo de transição energética, criou um ambiente propício à inovação tecnológica e organizacional, com o surgimento de novos produtos, serviços e modelos de negócio, que proveram um maior empoderamento do consumidor em comparação ao modelo anterior. No entanto, como indicado, a liberalização tem sido um processo progressivo e gradual, além de mais lento do que seria esperado na sua fase inicial.

Essas experiências e decisões de inovações regulatórias são um insumo importante a ser considerado no momento em que o marco institucional do Setor Elétrico Brasileiro, seja pela Consulta Pública nº 07/2025, instaurada da Agência Nacional de Energia Elétrica, seja pela Medida Provisória nº 1.300/2025, proposta pelo Ministério de Minas e Energia, formula proposições para acelerar o processo de abertura do mercado de energia elétrica.