

RESUMO EXECUTIVO - DSO BRIEF

LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO VAREJISTA NA AMÉRICA LATINA

NOVOS CENÁRIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA







AUTORES E COLABORADORES

Aldo Pessanha, Alessandra Genu Dutra Amaral, Roberto Cajamarca Gómez, Claudio Bulacio, Rodrigo Santander, Víctor Méndez Quesada, Karina Ruge, Yohana Galvis, Dimas Carranza, Talita Darwiche, Hans Rother Salazar, Gabriela Leoncini, Diego Sánchez Rodríguez, Ernesto San Miguel, Anelise Iwamoto, Julio Luján,



01

INTRODUÇÃO

A liberalização dos mercados da eletricidade está transformando o setor elétrico, promovendo a concorrência e permitindo que os consumidores escolham livremente seus fornecedores de energia. Essa evolução trouxe consigo uma série de mudanças estruturais na organização do setor, gerando um ambiente mais complexo e desafiador para as distribuidoras de energia elétrica, que veem sua função tradicional modificada, passando de operar em esquemas de integração vertical para desempenhar um papel dentro de um ambiente onde a comercialização pode ser aberta a múltiplos atores. Este cenário oferece desafios regulatórios, técnicos e operacionais para manter a estabilidade e a qualidade do serviço.

A liberalização objetiva melhorar a eficiência do setor, incentivar a inovação no serviço e beneficiar os consumidores por meio da redução de custos. Além disso, permite que os consumidores ampliem as possibilidades de comparação e escolha de fornecedores ou produtos que melhor atendam às suas necessidades específicas, bem como rejeitem fornecedores com qualidade inferior à desejada, com base em critérios de qualidade, transparência, suporte, oportunidade, entre outros. No entanto, existem trade-offs entre medidas destinadas a reduzir os preços e outros objetivos, como a segurança do suprimento, a eficiência e a transição energética. Além disso, existem desafios relacionados à coexistência de atividades de distribuição e comercialização, o que requer uma consideração cuidadosa dos custos e impactos da abertura.

Outro aspecto fundamental é a adaptação da infraestrutura de rede às novas dinâmicas do mercado, garantindo que elas possam suportar um ambiente com maior número de fornecedores e que as tecnologias de medição e gerenciamento de demanda facilitem a interação eficiente entre consumidores e fornecedores. Para alcançar uma liberalização efetiva, são necessárias regulamentações para garantir condições justas de concorrência e promover a inovação no serviço, facilitando a incorporação de energias renováveis e a implementação de modelos de negócios inovadores.

A viabilidade de reduzir os limites de acesso ao mercado livre depende de o mercado ter atingido um nível suficiente de maturidade e apresentar certas condições essenciais, como um número adequado de atores na comercialização, disponibilidade de energia a preços competitivos no mercado atacadista, sistemas e plataformas de informação interoperáveis e regulação e supervisão robustas, capazes de agir para evitar distorções e garantir condições de concorrência justa. Na ausência destas condições, a redução dos limites pode implicar riscos significativos, como a perda de receitas para os distribuidores devido a uma migração abrupta de usuários sem um regime de transição claro; ou a concentração de mercado quando não há diversidade suficiente de comercializadores.

Um elemento-chave é o desenho de mecanismos de transição que permitam uma migração ordenada dos consumidores para o mercado livre, evitando a volatilidade dos preços e garantindo a estabilidade do fornecimento. As distribuidoras desempenham um papel central neste processo, pois são responsáveis pela continuidade do serviço e pela implementação das infraestruturas para enfrentar a concorrência no mercado. Por isso, é fundamental que as mudanças regulatórias contemplem esquemas que permitam manter sua viabilidade operacional e financeira ao mesmo tempo em que facilitam a entrada de novos players.

A agilidade e a transparência nos processos de migração para o mercado livre garantem que a concorrência se traduza em benefícios reais para os consumidores. No entanto, este objetivo não pode ser dissociado do papel desempenhado pelas distribuidoras como intermediárias nestes processos. Para tal, é fundamental que os procedimentos sejam claros e acessíveis, não só para os consumidores, mas também para as distribuidoras, permitindo-lhes integrar as mudanças de fornecedor nos seus sistemas sem gerar maiores custos ou complicações administrativas. A digitalização de procedimentos, a harmonização de requisitos técnicos e contratuais e a criação de mecanismos que facilitem a comparação de propostas são elementos-chave. Da mesma forma, as distribuidoras devem ter plataformas robustas que lhes permitam registrar e processar solicitações de mudança de fornecedor de forma automatizada, minimizando erros e otimizando os tempos de resposta.

Em alguns países, foram implementados “balcões únicos” que garantem aos consumidores a gestão das mudanças de fornecedores e simplificam a interação entre comercializadoras e distribuidoras, promovendo uma maior eficiência. Esses sistemas centralizados permitem que as distribuidoras acompanhem as alterações feitas, evitando duplicações e erros administrativos. Além disso, a implementação de prazos máximos para a realização da mudança beneficia todas as partes, possibilitando um fluxo ordenado de operações e fortalecendo a confiança no sistema.

Um aspecto fundamental nesse processo é a proteção dos consumidores contra abusos contratuais ou práticas antiéticas por parte de comercializadoras. As distribuidoras podem desempenhar um papel no fornecimento de dados objetivos sobre o consumo e na verificação das condições técnicas para a migração. Além disso, os regulamentos devem incluir cláusulas de proteção, como a proibição de cobranças ocultas, a regulamentação de penalidades por rescisão antecipada e a garantia de acesso a informações claras sobre os termos do contrato.

A regulamentação deve também promover o acesso à informação, garantindo que os usuários disponham de dados claros sobre os preços, as condições contratuais e a qualidade do serviço, o que ajudará a reforçar a confiança no mercado liberalizado e a incentivar uma maior participação dos consumidores no mesmo. Para tanto, é essencial o desenvolvimento de tecnologias avançadas de medição e automação, como a implementação de medidores inteligentes, a digitalização da informação de consumo e a integração de plataformas de gestão de dados energéticos que facilitem o funcionamento do mercado.

Outro fator relevante é a educação e conscientização dos consumidores sobre seus direitos e responsabilidades. Nesse sentido, as distribuidoras também podem contribuir, fornecendo informações sobre processos de mudança e usando suas plataformas digitais para disseminar material educacional. Além disso, programas de informação, guias de boas práticas e a participação de associações de consumidores podem capacitar os consumidores, permitindo-lhes tomar decisões mais informadas e adequadas às suas necessidades.

Em alguns mercados, a abertura gradual foi acompanhada pela implementação de regimes de proteção para os consumidores mais vulneráveis, garantindo que aqueles que não podem aderir a condições de concorrência continuem a receber um fornecimento confiável a preços razoáveis. As distribuidoras, como atores mais próximos dos usuários finais, têm um profundo conhecimento das necessidades desses consumidores e podem colaborar na concepção e implementação dessas medidas de proteção, desde que sejam estabelecidos mecanismos de compensação apropriados. É também essencial que o regulamento inclua

mecanismos para gerir o risco de descumprimento pelo consumidor, equilibrando a sua proteção com a sustentabilidade econômica do setor. Isso inclui a criação de sistemas de garantia que minimizem os riscos financeiros para comercializadoras e distribuidoras, bem como a aplicação de regimes de pagamento flexíveis que permitam a continuidade do fornecimento em situações de crise econômica ou emergência social.

Por fim, é crucial avaliar periodicamente os processos de migração para detectar oportunidades de melhoria e adaptar os regulamentos de acordo com a evolução do mercado. Este exercício deve incluir uma análise detalhada do impacto desses processos na operação das distribuidoras, garantindo que seu papel como atores críticos no sistema elétrico permaneça sustentável e eficiente. Um quadro regulamentar flexível baseado na experiência conjunta de consumidores, comercializadoras e distribuidoras permitirá a otimização contínua do sistema, favorecendo a competitividade e garantindo uma experiência positiva para os usuários.



02

PROMOVENDO A CONCORRÊNCIA NA COMERCIALIZAÇÃO VAREJISTA

Os potenciais ganhos de eficiência com a abertura do mercado, que podem levar a preços mais baixos e outras vantagens para os consumidores decorrentes da escolha, estão condicionados ao exercício da livre concorrência. Alguns países implementaram medidas para promover a concorrência, como regras para garantir o acesso à energia para comercializadores independentes, regras que permitem aos consumidores trocar de fornecedor sem enfrentar barreiras econômicas, limitações à renovação automática de contratos para evitar situações de “captura” de clientes por uma empresa e regras para que os clientes tenham a possibilidade de se agrupar para negociar coletivamente com as distribuidoras. Essas medidas não apenas melhoram o poder de barganha dos consumidores, mas também promovem a concorrência entre comercializadores para oferecer melhores preços e condições.

Neste contexto, as distribuidoras desempenham um papel essencial no fornecimento de acesso equitativo e transparente às redes para todos os comercializadores, garantindo que as transações entre eles e os consumidores finais sejam realizadas de forma eficiente e sem discriminação. A infraestrutura operada pelas distribuidoras é o eixo sobre o qual a concorrência se desenvolve, e sua modernização é fundamental para que os mercados evoluam para modelos mais dinâmicos e transparentes. Nesse sentido, as distribuidoras podem contribuir, fornecendo informações confiáveis sobre o consumo e as condições técnicas necessárias para a gestão dos contratos, atuando como uma ponte neutra entre os comercializadores e os consumidores.

O escopo da comercialização varejista difere entre as jurisdições. Embora em todos os mercados os comercializadores comprem energia em nome de seus clientes, outros serviços, como faturamento e medição, também podem ser atividades competitivas ou oferecidas como parte do serviço regulamentado da distribuidora. Do ponto de vista das distribuidoras, é essencial garantir que quaisquer mudanças na delimitação de papéis preservem sua sustentabilidade financeira e operacional. A integração de serviços complementares, como medição e faturamento, dentro da oferta regulada das distribuidoras pode não apenas otimizar custos, mas também garantir um serviço uniforme e de qualidade para os consumidores, especialmente em áreas onde os comercializadores não têm uma presença significativa.

De qualquer forma, as concessionárias desempenham um papel crucial na garantia da infraestrutura e dos sistemas para que essas atividades possam ser executadas de forma confiável e eficiente, mas separar atividades como faturamento ou medição pode exigir investimentos adicionais em tecnologias de interoperabilidade, gerenciamento de dados e sistemas de informação, aumentando a complexidade e os custos operacionais do sistema elétrico como um todo. Da mesma forma, a padronização de contratos, a harmonização de regras e a eliminação de encargos burocráticos desnecessários podem facilitar a entrada de comercializadores emergentes, mas essas medidas devem ser acompanhadas de investimentos em sistemas e processos por parte das distribuidoras para evitar interrupções no serviço.

Por outro lado, a quebra de todas as barreiras sem controles adequados pode aumentar

o risco sistêmico no mercado, o que pode afetar a estabilidade do fornecimento e levar a impactos negativos nos consumidores. Portanto, estabelecer requisitos mínimos de solvência e capacidade operacional para novos comercializadores é uma medida fundamental para garantir a estabilidade do mercado. Ao mesmo tempo, devem ser projetados mecanismos que permitam às distribuidoras recuperar os custos adicionais associados à integração de novos comercializadores em suas áreas de concessão. Esta abordagem holística promoverá um ambiente competitivo sem comprometer a continuidade e a qualidade do fornecimento de eletricidade.

As redes de distribuição são o elo físico que conecta os consumidores finais com os comercializadores e geradores, e sua gestão envolve custos e complexidades que as distribuidoras devem assumir. Uma concessão de mercado eficiente deve garantir que os comercializadores possam acessar as redes em condições justas e não discriminatórias, mas também que os distribuidores disponham de mecanismos que lhes permitam recuperar os custos associados ao aumento da interoperabilidade, digitalização e manutenção das infraestruturas, e que as obrigações específicas impostas às distribuidoras não gerem desvantagens que comprometam a sua competitividade ou sustentabilidade.

Os comercializadores precisam comprar energia para atender seus clientes. Quando há uma alta concentração no mercado de geração, uma integração entre geração e comercialização, ou barreiras à entrada, isso pode resultar em uma concentração no mercado varejista, concedendo vantagens para aqueles com acesso privilegiado à energia. Para mitigar essas desigualdades, alguns países implementaram políticas de vendas obrigatórias que buscam garantir que todos os comercializadores possam acessar a energia em condições equitativas. No entanto, em alguns mercados, as distribuidoras enfrentam requisitos mínimos de contratação de energia de longo prazo, estabelecidos para promover a diversificação das fontes de geração ou a promoção das energias renováveis, o que muitas vezes as coloca em desvantagem em relação aos comercializadores independentes. Isso ocorre porque as distribuidoras, ao cumprirem esses requisitos, tendem a adquirir energia a preços superiores aos do mercado spot, enquanto os comercializadores independentes, não estando sujeitos às mesmas obrigações, podem oferecer tarifas mais competitivas aos seus clientes. Esse desequilíbrio gera distorções no mercado varejista, afetando tanto a competitividade dos distribuidores quanto a percepção de equidade no sistema.

O desenho tarifário é chave para garantir a sustentabilidade econômica do sistema, promover a concorrência e proteger os consumidores em mercados liberalizados. Nesse contexto, os reguladores implementaram esquemas tarifários diferenciados para separar os custos associados à distribuição daqueles associados à comercialização. Esta abordagem procura evitar subvenções cruzadas. No entanto, em muitos casos, os comercializadores independentes não estão sujeitos às mesmas regulamentações rígidas que as distribuidoras, o que pode criar um campo de jogo desigual que distorce a concorrência. Além disso, a evolução dos mercados liberalizados deu origem a novas modalidades, como tarifas dinâmicas baseadas em preços horários. No entanto, a implementação dessas tarifas requer medição inteligente e regulamentação clara que proteja os consumidores mais vulneráveis contra a volatilidade dos preços. Os regimes regulamentares devem estabelecer critérios claros para a fixação das tarifas de acesso às redes de distribuição, garantindo que sejam justas, não discriminatórias e reflitam os custos reais de exploração e manutenção. Isso inclui medidas que reconheçam os investimentos necessários para modernizar as infraestruturas, incorporar tecnologias digitais e adaptar-se à dinâmica dos mercados liberalizados.



03

PROTEÇÃO AOS CONSUMIDORES NOS MERCADOS LIBERALIZADOS

Na medida em que os mercados de comercialização de eletricidade são liberalizados, novos consumidores com níveis mais baixos de consumo entram no mercado livre. Esses consumidores tendem a se diferenciar dos grandes por sua menor experiência em participar do mercado livre e, em sua maioria, não possuem estruturas para analisar e monitorar riscos potenciais. É por isso que a proteção dos consumidores é um elemento fundamental para garantir que a abertura não conduza a desvantagens para os usuários finais. Para atingir este objetivo, é essencial dispor de uma regulamentação robusta e de mecanismos de supervisão eficazes, que garantam um equilíbrio entre a concorrência, o acesso ao serviço e a proteção dos direitos dos consumidores.

O controle de mercado é um elemento fundamental para prevenir abusos e detectar irregularidades. Nos mercados de varejo, os reguladores e outros tomadores de decisão podem coletar dados sobre preços, custos e produtos oferecidos pelos comercializadores como input para analisar os resultados do mercado. Para isso, é essencial desenvolver ferramentas avançadas de monitorização que permitam identificar padrões de comportamento anticoncorrencial. A implementação de sistemas de relatórios obrigatórios e auditorias periódicas dos comercializadores também pode ser uma estratégia eficaz para melhorar a transparência e evitar concentrações de poder no mercado. Além disso, a visibilidade das informações dos comercializadores pode regular seu comportamento.

A existência de órgãos de supervisão independentes também fortalece a capacidade de detectar e sancionar irregularidades, garantindo um ambiente competitivo nivelado para todos os participantes. Esses órgãos devem ter independência política e financeira, bem como o poder de aplicar sanções proporcionais à gravidade das infrações. A colaboração entre reguladores nacionais e agências internacionais também pode contribuir para a identificação de melhores práticas e o fortalecimento da regulamentação contra condutas anti-competitivas no mercado de eletricidade.

Em um ambiente competitivo, a qualidade do serviço é um aspecto fundamental para o consumidor, pois determina sua confiança e vontade de participar. Os regulamentos devem garantir que os comercializadores cumpram padrões mínimos de qualidade, evitando interrupções prolongadas, cobranças indevidas, cláusulas abusivas, deficiências no atendimento ao cliente e quaisquer práticas que possam comprometer o acesso confiável à energia.

Mecanismos de resolução de conflitos que permitam aos consumidores apresentar reclamações de forma simples e receber respostas rápidas e eficazes são também essenciais. A digitalização dos processos de queixas e reclamações, por meio de plataformas online acessíveis e transparentes, pode melhorar a confiança do consumidor no mercado. Além disso, os reguladores devem incentivar a criação de entidades independentes de defesa do consumidor que atuem como mediadores em disputas entre usuários e comercializadores, garantindo que as decisões sejam justas e alinhadas com as melhores práticas internacionais.

A transparência e o acesso à informação nos mercados varejistas são essenciais para garantir uma concorrência efetiva, proteger os direitos dos consumidores e criar confiança entre consumidores e comercializadores. Os consumidores devem ter informações claras e compreensíveis sobre preços, termos contratuais, custos adicionais associados ao serviço e opções de provedores disponíveis. A implementação de sites de comparação de preços (PCWs – Price Comparison Websites), páginas que agregam informações de várias ofertas em uma plataforma centralizada, pode ser útil para esse fim. Dessa forma, os consumidores que desejam mudar para um negócio melhor podem pesquisar facilmente opções, identificar possíveis economias e acessar detalhes sobre a estrutura de preços. Essas plataformas devem ser desenvolvidas com altos padrões de usabilidade e acessibilidade, garantindo que todos os consumidores, independentemente de seu nível de conhecimento, possam interpretar as informações e usá-las para tomar decisões apropriadas. Além disso, podem ser estabelecidos requisitos de transparência e padronização nas informações sobre preços e condições de serviço, para permitir uma comparação justa entre as diferentes ofertas do mercado.

Um aspecto adicional da transparência é a capacidade de os consumidores terem acesso ao seu histórico de consumo e faturamento em tempo real. Isso requer sistemas de medição inteligente (AMI - Advanced Metering Infrastructure) e gerenciamento de dados que permitam aos consumidores visualizar seu consumo, entender como seus hábitos de energia afetam seu faturamento, receber recomendações personalizadas para melhorar sua eficiência energética e tomar decisões mais informadas para otimizar seu consumo.

O Supridor de Última Instância (SUI) é um mecanismo essencial para garantir a continuidade do fornecimento em situações em que um comercializador não consegue cumprir com as suas obrigações, seja por descumprimento financeiro ou por sua saída do mercado. Este mecanismo pode ser estendido para proteger os consumidores inativos ou em situação de vulnerabilidade econômica, garantindo que após serem transferidos para a SUI, possam mudar para outro comercializador sem penalizações. Em muitos países, o SUI não só funciona como um backup contra falhas de mercado, mas também desempenha um papel social, fornecendo condições básicas de fornecimento aos clientes em situações de inadimplência.

Em muitos casos, as distribuidoras são designadas como SUIs devido à sua infraestrutura existente, conhecimento de mercado e relacionamento histórico com os consumidores. Embora isso possa ser operacionalmente eficiente, também envolve desafios, como a necessidade de recursos adicionais para gerenciar volumes imprevisíveis de clientes transferidos, garantir a estabilidade do fornecimento e gerenciar os riscos financeiros associados a consumidores com alta probabilidade de inadimplência. Portanto, é crucial que os regulamentos que definem o papel do SUI garantam uma compensação adequada às distribuidoras pelos custos operacionais e financeiros que assumem nesse papel. Isso inclui mecanismos claros de recuperação de custos, estruturas tarifárias que reflitam o risco associado e termos contratuais que minimizem o impacto financeiro. Quanto à alocação do SUI, isso pode ser feito por meio de licitações competitivas ou designações regulatórias, garantindo que os critérios priorizem a capacidade técnica e financeira e a experiência operacional do fornecedor. Esta designação deve ser acompanhada de garantias regulatórias que permitam aos distribuidores cumprir eficazmente com esta responsabilidade sem comprometer a sua sustentabilidade financeira ou a sua principal operação como operadores de redes de distribuição.



04

CENÁRIO DE COMERCIALIZAÇÃO VAREJISTA E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR NA AMÉRICA LATINA

A comercialização varejista na América Latina é altamente diversificada em termos de grau de liberalização, envolvimento de comercializadores e medidas de proteção ao consumidor. Enquanto alguns países avançaram na abertura de seus mercados, implementando esquemas competitivos com múltiplos atores e opções para os usuários finais, outros mantêm estruturas altamente regulamentadas nas quais a comercialização varejista é uma atividade restrita a entidades estatais ou concessionárias com condições de mercado limitadas. No entanto, prevalecem os modelos híbridos, em que os grandes consumidores podem acessar um mercado livre, enquanto os usuários residenciais permanecem em um esquema regulado com tarifas estabelecidas pelo estado.

El Salvador e Brasil são países líderes na região em termos de abertura de seu mercado. No primeiro caso, todo o mercado é liberalizado e, no segundo, a migração é possível para todos os clientes conectados à média e alta tensão. Por sua vez, na Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala e Peru, existem limites mais rígidos para acessar o mercado livre, variando de 30 kW em Buenos Aires a 1000 kW no Equador. Na Argentina, os usuários podem entrar no mercado atacadista por meio de diferentes modalidades, dependendo do seu nível de demanda, o que proporciona alguma flexibilidade na participação de mercado. Em países como Chile, Colômbia, Guatemala e México, além dos limites de demanda para acessar o mercado livre, existem requisitos como a instalação de medidores com telemetria, a assinatura de contratos com comercializadores autorizados ou o registro de consumidores no Ministério de Energia e Minas, o que introduz uma camada adicional de complexidade. No outro extremo, a Costa Rica não liberalizou seu mercado, o que implica que todos os usuários devem comprar sua energia por meio de distribuidores, sem a opção de escolher entre diferentes fornecedores.

Essa heterogeneidade responde a múltiplos fatores, como a história do desenvolvimento energético em cada país, a capacidade de adaptação de seus marcos regulatórios e a disponibilidade de infraestrutura para facilitar a concorrência. Em alguns casos, a liberalização foi impulsionada pela necessidade de atrair investimentos privados e melhorar a eficiência na prestação de serviços, enquanto em outros o modelo estatal prevaleceu com o objetivo de garantir tarifas acessíveis e estabilidade no fornecimento.

No que diz respeito à coexistência de atividades de distribuição e comercialização, os marcos regulatórios da maioria dos países latino-americanos permitem que essas atividades sejam integradas sob a mesma empresa, sem requisitos rígidos de separação. Em vez disso, os regulamentos se concentram no estabelecimento de certas regras que limitam o abuso de posição dominante e as possíveis assimetrias de informação que podem afetar a concorrência no mercado varejista. Essa abordagem regulatória flexível busca manter a eficiência operacional das empresas integradas, evitando custos desnecessários decorrentes da separação, ao mesmo tempo em que implementa salvaguardas para garantir a concorrência.

A proteção do consumidor é outro aspecto fundamental que varia entre os países da região. Nos mercados mais abertos, foram desenvolvidos mecanismos avançados de transparên-

cia na informação e regras rigorosas para evitar práticas anticoncorrenciais. Por outro lado, em mercados mais regulamentados, a proteção ao consumidor geralmente depende de subsídios governamentais, regulamentações tarifárias e mecanismos de controle estatal para evitar abusos de mercado.



“

O mercado varejista de energia elétrica na América Latina é altamente diversificado em termos de grau de liberalização, participação de comercializadores e medidas de proteção ao consumidor.

05

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA AS DISTRIBUIDORAS

Em um ambiente onde o mercado varejista está aberto à concorrência, as distribuidoras devem se adaptar a um cenário mais dinâmico, caracterizado pela diversificação de fornecedores, pela evolução dos marcos regulatórios e pela mudança no relacionamento com consumidores e comercializadores. Isso implica que as distribuidoras não têm mais um papel exclusivo na prestação do serviço, mas se tornam operadores de redes de distribuição (DSOs), que facilitam a participação de diferentes atores em igualdade de condições.

Um dos aspectos centrais da liberalização é a definição de um modelo adequado de integração ou separação entre a atividade de distribuição e a comercialização varejista. Existem diferentes abordagens, que vão desde a integração total até a separação funcional, contábil ou mesmo legal entre as atividades. A escolha do modelo certo depende em grande parte das características do mercado, da maturidade da concorrência e das condições regulatórias de cada país.

Em alguns países, a regulamentação optou por manter a comercialização dentro da estrutura das distribuidoras, permitindo uma integração vertical que facilita a continuidade do serviço e minimiza os custos de transação. Em outros mercados, foi proposta uma separação estrita para promover a concorrência e evitar conflitos de interesse. A imposição de uma separação total entre distribuição e comercialização não é consistente com as melhores práticas internacionais, pois limita o número de atores, pode gerar ineficiências operacionais e aumentar os custos de prestação do serviço. Outros países adotaram modelos intermediários, como a separação funcional, que impõe algumas obrigações às distribuidoras para garantir a neutralidade no acesso à rede, evitando a discriminação entre os comercializadores e garantindo condições iguais para todos os atores. Para isso, são estabelecidos requisitos como independência operacional e proibição de compartilhamento de informações confidenciais entre a distribuidora e seus comercializadores afiliados (a técnica da “muralha da China”). Da mesma forma, é necessária uma gestão transparente dos processos de faturamento e medição, garantindo que todos os comercializadores recebam o mesmo tratamento. Há também outras propostas para compensar a vantagem competitiva das distribuidoras, como restrições ao uso da marca ou logotipo de uma distribuidora pela comercializadora do mesmo grupo econômico. Outra alternativa é a separação contábil, onde as atividades de distribuição e comercialização são mantidas sob a mesma entidade, mas com registros financeiros separados. Isso permite garantir maior transparência sem afetar significativamente a eficiência operacional.

A separação de atividades também apresenta desafios operacionais e financeiros, pois envolve ajustes na estrutura de custos e nas taxas de distribuição. A remoção de economias de escala que anteriormente beneficiavam a distribuidora pode aumentar os custos administrativos e operacionais, o que pode se refletir em um aumento nas tarifas feed-in. Além disso, a separação pode levar à fragmentação no atendimento ao cliente, dificultando a resolução de problemas e reduzindo a eficiência na prestação de serviços. A definição do modelo adequado exige um equilíbrio entre a promoção da concorrência, a eficiência operacional e a sustentabilidade financeira, e deve centrar-se na promoção da transparência e na prevenção de práticas anticoncorrenciais, em vez de restringir a participação de determi-

nados intervenientes. A experiência internacional sugere que permitir a integração de atividades, acompanhada de mecanismos regulatórios e restrições parciais ao relacionamento entre distribuidoras afiliadas e comercializadoras, e supervisão que garanta a transparência e limite os conflitos de interesse, oferece um equilíbrio adequado entre integração e concorrência.

A liberalização do mercado varejista implica a necessidade de avançar com novos modelos operacionais e de negócio, incluindo a digitalização da rede, a adoção de tecnologias avançadas de medição e gestão de dados e o reforço dos mecanismos de interação com os comercializadores e os clientes finais. Nesse sentido, as distribuidoras podem implementar plataformas digitais interconectadas que facilitem a troca de informações em tempo real entre os diferentes players do mercado, garantindo transparência e precisão na medição do consumo. A incorporação de medidores inteligentes, sistemas avançados de análise de dados e plataformas de gerenciamento de energia facilitará uma operação mais eficiente, permitindo que as distribuidoras otimizem o uso da infraestrutura e reduzam perdas técnicas e não técnicas. Por fim, a transição para um mercado de varejo mais competitivo levanta a necessidade de melhorar a interoperabilidade entre as plataformas de distribuição e comercialização. A integração de sistemas que permitam o compartilhamento de informações de forma padronizada e segura será essencial para evitar distorções no mercado e garantir uma concorrência justa e equitativa.

Em um mercado liberalizado, a relação entre distribuidores e comercializadores assume uma nova dinâmica, caracterizada por uma maior complexidade na gestão operacional e uma necessidade crescente de regulação para garantir a equidade no acesso à rede. As distribuidoras, mantendo a responsabilidade pela infraestrutura de rede, devem permitir o acesso equitativo a todos os comercializadores, garantindo condições não discriminatórias no faturamento, acesso à medição de dados e gerenciamento de clientes. Este princípio de neutralidade é fundamental para promover uma concorrência efetiva e evitar a consolidação de posições dominantes no mercado varejista.

Por sua vez, a presença de múltiplos comercializadores requer mecanismos de coordenação eficientes para garantir a continuidade do serviço, evitar erros no faturamento e garantir a qualidade do atendimento ao cliente. A proliferação de comercializadores com diferentes modelos de negócios, esquemas de cobrança e estruturas tarifárias impõe desafios às distribuidoras, que devem gerenciar o relacionamento com esses atores sem gerar barreiras à entrada de novos entrantes no mercado.

Além disso, a transparência na relação entre distribuidoras e comercializadoras é essencial para evitar conflitos e promover um ambiente competitivo equilibrado. A implementação de mecanismos de monitoramento e auditoria das interações entre esses atores é essencial. É necessário estabelecer regulamentos claros que limitem possíveis conflitos de interesse e garantam a equidade na relação contratual entre distribuidoras e comercializadoras. O aumento da complexidade do mercado pode gerar disputas entre distribuidoras, comercializadoras e consumidores, seja por diferenças de faturamento, problemas na continuidade do fornecimento ou divergências na interpretação dos contratos. A coexistência de múltiplos fornecedores e a variabilidade nas condições dos contratos podem gerar incerteza para os consumidores e dificultar a resolução de conflitos. Para mitigar esses problemas, é essencial estabelecer protocolos transparentes e padronizados de faturamento, migração para o mercado livre e compensação em caso de falhas no serviço. Além disso, podem ser estabelecidos mecanismos de resolução de disputas que permitam que os conflitos que

surgem sejam tratados de forma rápida e equitativa, como o uso de instâncias de mediação antes da judicialização. Finalmente, os reguladores podem criar unidades especializadas de resolução de conflitos que podem atuar como instância prévia e obrigatória em disputas entre comercializadoras, distribuidoras e consumidores.



“

Em um ambiente em que o marketing de varejo está se abrindo para a concorrência, os distribuidores precisam se adaptar a um cenário mais dinâmico, caracterizado pela diversificação de fornecedores, estruturas regulatórias em evolução e mudanças nos relacionamentos com consumidores e varejistas

06

BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS SOBRE A LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

A liberalização dos mercados de energia elétrica tem sido um processo fundamental em várias economias ao redor do mundo. Alguns países implementaram modelos progressivos para evitar interrupções e garantir uma transição ordenada, e também há diversidade nas funções atribuídas às distribuidoras e comercializadoras. Na Alemanha e no Reino Unido, a abertura começou com grandes consumidores industriais antes de se espalhar para usuários residenciais. Esta abordagem permitiu avaliar o impacto da concorrência nas diferentes escalas de consumo e ajustar a regulamentação em função das necessidades do mercado. Nos Estados Unidos, alguns estados concluíram seus processos de liberalização, permitindo que os consumidores (incluindo industriais, comerciais e residenciais) comprem eletricidade de comercializadores varejistas concorrentes, embora as taxas de participação dos clientes residenciais nos mercados livres permaneçam baixas na maioria dos estados.

Existem vários modelos em termos de definição das atividades que são consideradas competitivas. Em Illinois e Pensilvânia, os comercializadores competem pela aquisição de energia, enquanto outros serviços (incluindo faturamento e atendimento ao cliente) são gerenciados por distribuidores. Restringir o escopo da concorrência dessa maneira facilita a entrada de novos comercializadores, mas também reduz sua capacidade e incentivos para inovar.

Para evitar conflitos de interesse no caso de empresas que realizam simultaneamente atividades de distribuição e comercialização, muitos mercados estabeleceram requisitos de separação funcional. Por exemplo, a União Europeia adotou a técnica da Muralha da China para empresas verticalmente integradas. O abuso de poder de mercado por meio de informações privilegiadas e manipulação de preços também é proibido.

Em alguns países, a liberalização tem sido acompanhada por mecanismos de proteção dos consumidores, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade. O Reino Unido, a França e a Nova Zelândia implementaram plataformas digitais de comparação de preços (PCWs – Price Comparison Websites), gerenciadas pelo regulador ou por alguma organização independente. Na Alemanha e na Grã-Bretanha não existem PCWs oficiais, mas existem sites administrados por empresas privadas, que recebem compensação dos comercializadores que publicam suas informações. Na União Europeia, a Diretiva 2019/944 estabeleceu critérios para ferramentas de comparação de preços e contratos.

No Reino Unido existe uma regulamentação de “opções tarifárias simples” que busca simplificar pacotes, descontos e recompensas, e inclui padronização na apresentação de tarifas e projeções de custos com base no consumo real. Do mesmo modo, a União Europeia realizou progressos em matéria de comunicação de normas para as faturas, incluindo desagregações de preços, comparações de consumo, informações sobre os direitos dos consumidores, informações sobre a combinação de fontes utilizadas (incluindo o impacto ambiental) e contatos com organizações de consumidores e o organismo de resolução de

litígios. Na Pensilvânia, os comercializadores são obrigados a usar os termos estabelecidos em um glossário estadual em todos os materiais de comercialização.

Quanto aos requisitos para migração, a União Europeia estabelece um prazo máximo de três semanas a partir da data de aplicação. Espera-se que, até 2026, o mais tardar, o processo de migração não dure mais de um dia útil. Além disso, alguns mercados implementaram requisitos para alertar os clientes quando seus contratos estão prestes a terminar, para evitar que os comercializadores estabeleçam taxas mais altas no final do contrato. Quanto às cobranças de rescisão antecipada ou taxas de migração, alguns marketplaces se concentram na divulgação clara dessas taxas no início do contrato. No Texas, os comercializadores podem cobrar taxas de rescisão antecipada, mas não podem cobrar pela mudança para outro varejista. Na Austrália, Nova Zelândia, Illinois, Nova York, Pensilvânia e Grã-Bretanha, os comercializadores podem cobrar taxas por rescisão antecipada ou mudança de fornecedor, mas devem divulgá-las primeiro. Multas de migração antecipada podem ser cobradas na Holanda, mas estão sujeitas a limites estabelecidos pela Lei de Eletricidade. Na Alemanha e na Itália, os varejistas estão proibidos de cobrar multas de rescisão ou taxas de migração. Na França, os consumidores podem rescindir seu contrato a qualquer momento sem penalidade, mas podem ter que pagar pela leitura fora do ciclo e pelas tarifas de rede especificadas no contrato. No entanto, se o consumidor tiver dívidas com o fornecedor, este pode bloquear a mudança. Alguns mercados têm requisitos de aviso prévio de renovação. Em Illinois, o comercializador deve notificar o cliente de 30 a 60 dias antes da data de renovação automática, por um meio separado da fatura. Na Pensilvânia, o aviso deve ocorrer de 45 a 60 dias antes do vencimento do contrato.

Uma alternativa à migração individual são os arranjos de migração coletiva. A negociação coletiva permite o aumento da concorrência, agregando compradores para exercer maior poder de compra. Além disso, mitiga as assimetrias de informação e reduz os custos de pesquisa de preços. A negociação coletiva ocorre de várias maneiras na Grã-Bretanha, Holanda e EUA. Neste último caso, é conhecido como Community Choice Aggregation (CCA) e permite que um município ou condado negocie energia para todos os seus clientes residenciais e comerciais de pequeno porte. Na Holanda, existe um programa semelhante por meio da “Consumentenbond”, uma organização sem fins lucrativos que negocia, em nome de seus membros, preços coletivos de energia com os comercializadores, por meio de leilões competitivos. Na Grã-Bretanha, os consumidores podem se reunir e pedir a uma organização independente para representá-los e negociar acordos com comercializadores em seu nome, embora o escopo desse serviço ainda seja relativamente pequeno.

Os requisitos que um comercializador entrante deve atender variam consideravelmente entre as jurisdições. Na Austrália, os requisitos incluem capacidade organizacional e técnica, recursos financeiros para operar e gerenciar o risco de mercado e nenhuma licença revogada anteriormente. Em Illinois, Pensilvânia e Texas, existem requisitos de pontuação de crédito. Na Alemanha, também existem requisitos de crédito. Na Grã-Bretanha, os varejistas têm a obrigação de reduzir as emissões de carbono. Não há requisitos formais de entrada na Nova Zelândia, mas a Autoridade de Eletricidade monitora o cumprimento das diretrizes relacionadas a contratos e consumidores vulneráveis, e o regulador publica listas de comerciantes em conformidade e não em conformidade.

Alguns mercados incorporaram sistemas de mediação e arbitragem para resolver disputas entre comercializadores e clientes. Na Itália, os consumidores podem contactar um serviço de conciliação gratuito criado pelo regulador. Na Alemanha, podem contactar a Comissão

de Conciliação (Schlichtungsstelle Energie) e o serviço é gratuito e não vinculativo. Na Nova Zelândia, existe um processo no qual um árbitro realiza uma conferência de conciliação e emite uma recomendação. Mecanismos de resolução de disputas também estão em vigor. Na Austrália (NEM), os provedores de justiça estaduais e territoriais recebem, investigam e facilitam a resolução de reclamações de consumidores. Na Holanda, se o processo não puder ser resolvido entre o cliente e o comercializador, o consumidor pode entrar em contato com a organização agregadora que o representa.

Quanto à figura do Supridor de Última Instância (SUI), todos os países da União Europeia, exceto a Bulgária, o regulamentaram como uma salvaguarda contra a eventual falha do provedor. Além disso, existem dois mecanismos complementares: o primeiro, conhecido como “mecanismo de fornecimento padrão”, protege os consumidores inativos em 12 estados membros. O segundo, conhecido como “mecanismo de abastecimento individual ou básico”, protege os consumidores com dificuldades de pagamento em 5 Estados-Membros. Na Alemanha, o comercializador que atende a maioria dos clientes residenciais em uma rede de distribuição local atua como um SUI. Existem cerca de 800 dessas redes e a determinação da SUI é revisada a cada três anos. As taxas de SUI não são regulamentadas e tendem a ser mais caras do que outras taxas disponíveis. No entanto, existem regras para que sejam publicadas e desagregadas por componentes. Da mesma forma, as alterações de preço devem ser relatadas publicamente junto com uma notificação por escrito aos clientes. No Texas, o regulador atribui um SUI em cada área para clientes que não escolheram um comercializador ou que tiveram seu serviço interrompido. Este serviço tem um preço relativamente alto devido aos custos associados ao atendimento a um número incerto de clientes com cargas elétricas incertas.

Uma característica dos mercados bem-sucedidos tem sido a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação. Na União Europeia, os reguladores realizam análises regulares do comportamento do mercado para detectar possíveis práticas anticompetitivas e avaliar a evolução dos preços. Esse monitoramento também permite que as regulamentações sejam ajustadas com base na dinâmica do mercado e nas tendências de consumo. A medição do grau de concorrência no mercado é também essencial para avaliar o sucesso da liberalização. Países como Austrália e Reino Unido estabeleceram métricas que nos permitem analisar a diversificação de fornecedores e a facilidade de troca de fornecedores. Na Alemanha e nos Países Baixos, foram desenvolvidas pesquisas para medir a satisfação dos consumidores e a acessibilidade da informação. Além disso, as queixas e reclamações dos clientes são monitoradas para detectar possíveis abusos de mercado e áreas onde é necessário fortalecer a regulamentação.

07

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A liberalização do mercado da eletricidade é um processo complexo que exige um equilíbrio delicado entre a abertura à concorrência, a estabilidade do suprimento, a proteção dos consumidores e a sustentabilidade do sistema. A experiência internacional mostra que a liberalização efetiva deve se concentrar não apenas na entrada de novos atores, mas também em garantir condições equitativas para todos os participantes, modernizar a infraestrutura e mitigar distorções. A regulação deve evoluir para acompanhar essas mudanças e garantir um ambiente que promova a inovação, sem comprometer a estabilidade e a acessibilidade do serviço elétrico. Para tanto, é essencial que as regras não sejam excessivamente restritivas ou coloquem em desvantagem as comercializadoras ligadas às distribuidoras. Os mercados que alcançaram uma transição ordenada implementaram estratégias em fases, promoveram a transparência nas informações do consumidor e estabeleceram mecanismos de supervisão e ajuste regulatório para responder às mudanças na dinâmica.

Na América Latina, onde existem diversas realidades quanto à estrutura e maturidade dos mercados, a liberalização do mercado deve considerar aspectos como (i) Gradualidade e planejamento, permitindo a adaptação dos agentes, avaliando impactos, mitigando riscos e gerando confiança no mercado; (ii) Proteção e empoderamento do consumidor, com mecanismos de informação, plataformas que permitam a comparação de preços assim como comercializadores e regulamentações que reduzam os custos de transação; (iii) Investimento em digitalização e modernização da rede, incluindo sistemas inteligentes de medidores e gestão que permitam otimizar a procura e aumentar a transparência; (iv) Regulamentação do Supridor de Último Recurso (SUI) que contemple escopo, funções, remuneração e mecanismo de seleção; e (v) Supervisão regulatória e adaptabilidade que permitam ajustes de acordo com a maturidade do mercado e a incorporação de novos atores.

Por outro lado, a liberalização do mercado da eletricidade apresenta desafios e oportunidades para as distribuidoras. A transição de agentes com uma função puramente operacional para facilitadores da concorrência e da transição energética implica a necessidade de novos modelos de negócios e investimentos em tecnologia. As concessionárias devem desempenhar um papel fundamental na implementação de redes inteligentes, no gerenciamento da demanda e na integração da energia renovável. Da mesma forma, a digitalização permitirá maior transparência, otimização de custos e um relacionamento mais eficiente com comercializadores e consumidores. Para alcançar os objetivos da liberalização, é necessário o compromisso dos reguladores, dos operadores de mercado, das distribuidoras e dos comercializadores em criar um marco flexível e inclusivo, em que a concorrência possa ser desenvolvida em benefício dos consumidores e da modernização do setor.

