



Inovações regulatórias no processo de liberalização do setor elétrico¹

Nivalde de Castro²

Vitor Santos³

Katia Rocha⁴

A profunda reorganização do setor elétrico em escala mundial, realizada a partir de 1990, teve como objetivo central a mutação de um modelo centrado nos monopólios das grandes empresas públicas verticalmente integradas, para um modelo de funcionamento focado na separação entre os monopólios naturais (redes de distribuição e transmissão) e as atividades potencialmente competitivas (geração e comercialização). Considerando que esse processo ainda está em curso no Brasil, com debates em torno da liberalização total do mercado e separação das atividades fio (distribuidora incumbente) e energia (comercializadoras entrantes), é importante examinar a experiência enfrentada pelos países da União Europeia, tema central do presente artigo.

Observa-se que as reformas europeias buscaram novos desenhos de mercado, com os objetivos principais de:

1. Garantir o acesso não discriminatório de terceiros às redes;
2. Assegurar uma regulação econômica eficiente dos monopólios naturais; e
3. Introduzir novos instrumentos de mercado, que permitiram potencializar a concorrência nos segmentos competitivos das cadeias de valor do setor elétrico (geração e comercialização);

¹ Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em: <https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/50138931>. Acesso em: 31 de out. 2024.

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

³ Professor catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa.

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

4. Proporcionar benefícios de longo prazo para a sociedade, através de preços que reflitam o custo econômico eficiente do fornecimento de eletricidade e respectivos atributos de qualidade de serviço.

A separação entre as atividades de distribuição e comercialização de energia elétrica pressupõe que se proceda a criação de dois novos agentes, quais sejam, as comercializadoras do mercado varejista e o comercializador regulado de último recurso. Nesse novo contexto, os consumidores podem escolher a sua comercializadora de mercado, com a qual celebram um contrato de fornecimento de energia elétrica com condições contratuais previamente acordadas para um determinado prazo. Ao seu termo, os consumidores podem optar por negociar um novo contrato com a atual comercializadora ou mudar para uma outra comercializadora que ofereça melhores condições contratuais, num processo célere e livre de custos ou impedimentos.

O comercializador regulado de último recurso, por sua vez, fornece energia elétrica aos consumidores que ainda não transitaram para o mercado livre, mas assume diferentes configurações de prestação de serviço, como se pode observar, a título de exemplo, em vários países da União Europeia. Regra geral, os Estados-Membros devem assegurar que todos os clientes residenciais gozem do serviço universal, nomeadamente o direito a serem abastecidos com eletricidade de uma qualidade especificada a preços competitivos, fácil e claramente comparáveis, transparentes e não discriminatórios.

O foco da intervenção pública nas redes de distribuição, através de políticas públicas, arquitetura da concessão e regulação setorial tem duas preocupações centrais:

1. A criação de condições propícias para um funcionamento eficaz e eficiente das atividades de distribuição, com: fixação de tarifas eficientes de acesso; garantia do acesso não discriminatório às redes, melhoria da qualidade de serviço, redução das perdas de energia e garantia de um adequado planeamento das redes, dentre outros temas; e
2. Desenvolvimento de ações que promovam a inclusão energética, a redução de perdas não técnicas, a regularização da prestação do serviço público em áreas de vulnerabilidade socioeconômica e o desenvolvimento tecnológico para a redução da pobreza energética e a consolidação da resiliência das redes face aos eventos climáticos extremos.

Sobre esse tema, alguns questionamentos pertinentes e importantes devem ser considerados no processo de definição de novos desenhos do mercado do Setor Elétrico Brasileiro (SEB):

1. Uma comercializadora poderá pertencer ao mesmo grupo empresarial da distribuidora, com ambas exercendo atividades na mesma área de concessão?

2. Poderão ser definidas regras e estabelecidos mecanismos de supervisão e fiscalização que monitorem eventuais comportamentos anticompetitivos que possam pôr em causa o acesso não discriminatório às redes, que, acaso ocorram, permitam levar à definição de restrições às atividades da distribuição?
3. Quais lições podem se retirar da experiência internacional no âmbito do processo de liberalização, especialmente da União Europeia?

Em abstrato, uma empresa verticalmente integrada que detenha e opere a atividade de distribuição e comercialização pode tomar decisões de investimento ou de gestão corrente que desincentivem a entrada de empresas independentes no segmento de comercialização, contribuindo, assim, para assegurar a sua posição dominante no mercado.

Nota-se que as quatro diretivas da União Europeia (1996/92/EC, 2003/54/EC, 2009/72/EC e 2019/944) que visam a liberalização do setor elétrico não estabelecem a obrigatoriedade de separação da propriedade (ownership unbundling) para a atividade de distribuição. Por outro lado, a ownership unbundling apenas foi exigida para a transmissão no chamado Terceiro Pacote de Energia (Diretiva 2009/72/EC), que define que as empresas que operam redes de transmissão sejam completamente independentes daquelas que geram ou comercializam energia elétrica.

Destaca-se que a Diretiva 2003/54/EC e a legislação da União Europeia subsequente exigem a verificação da chamada separação funcional (functional unbundling), um conjunto consistente de regras referente à separação da gestão das atividades de geração, comercialização e distribuição, de modo que esta última seja gerida de forma independente das demais. Assim, as três atividades (geração, distribuição e comercialização) podem ser desenvolvidas pelo mesmo grupo empresarial, porém a gestão deve ser independente.

A recente Diretiva 944/2019 em seu Artigo 35 coloca que 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, organizacional e de tomada de decisões, das outras atividades não relacionadas com a distribuição, especificando dessa forma uma separação jurídica e operacional.

Neste sentido, as seguintes questões merecem destaque:

1. O processo de liberalização europeu manteve as funções tradicionais do Operador da Rede de Distribuição (DNO, do inglês Distribution Net Operator), quais sejam:
 - a. O planejamento e a expansão das redes de distribuição, que devem ocorrer de acordo com as metodologias harmonizadas a nível da União Europeia, as quais, entre muitos outros aspectos, impedem que o DNO realize investimentos de rede que possam discriminar ou favorecer agentes do sistema;

- b. A operação, manutenção e capacidade das redes no longo prazo, visando o acesso irrestrito, a segurança de fornecimento, a qualidade do serviço, a gestão das perdas, o acesso transparente à informação, bem como a eficiência energética;
 - c. A adequada remuneração dos serviços deve permitir recuperação dos custos e investimentos razoáveis incorridos, incluindo as despesas com infraestrutura de rede, tecnologias de informação e comunicação;
 - d. Apresentar à entidade reguladora e aos agentes do sistema um plano decenal de desenvolvimento da rede baseado na oferta e na procura existente e prevista, após consulta a todos os interessados, com previsão de medidas e investimentos eficientes destinados a garantir a adequação da rede e a segurança do abastecimento com avaliação e monitoramento pela entidade reguladora.
- 2. O DNO não pode desenvolver atividades relacionadas à geração ou comercialização de energia elétrica;
 - 3. O DNO deve agir como um facilitador neutro no acesso às redes por parte das comercializadoras, geradoras, armazenadores, entre outros agentes, de acordo com procedimentos transparentes, não discriminatórios e baseados no mercado, sem discriminar utilizadores ou categorias de utilizadores da rede, em especial a favor das empresas suas coligadas;
 - 4. O DNO deve garantir a diferenciação da sua imagem e marca e comunicação face às restantes entidades que atuam no âmbito do sistema elétrico;
 - 5. Todas as comercializadoras devem ter acesso à mesma informação de natureza técnica e comercial relevante para o exercício da sua atividade, incluindo acesso a dados dos consumidores (Open Energy/Open Data), de acordo com as regras sobre o acesso aos dados do cliente final pelas partes elegíveis e a Lei Geral de Proteção de Dados.

Ademais, a atividade de distribuição de energia elétrica deve observar diferentes critérios de separação, com destaque para:

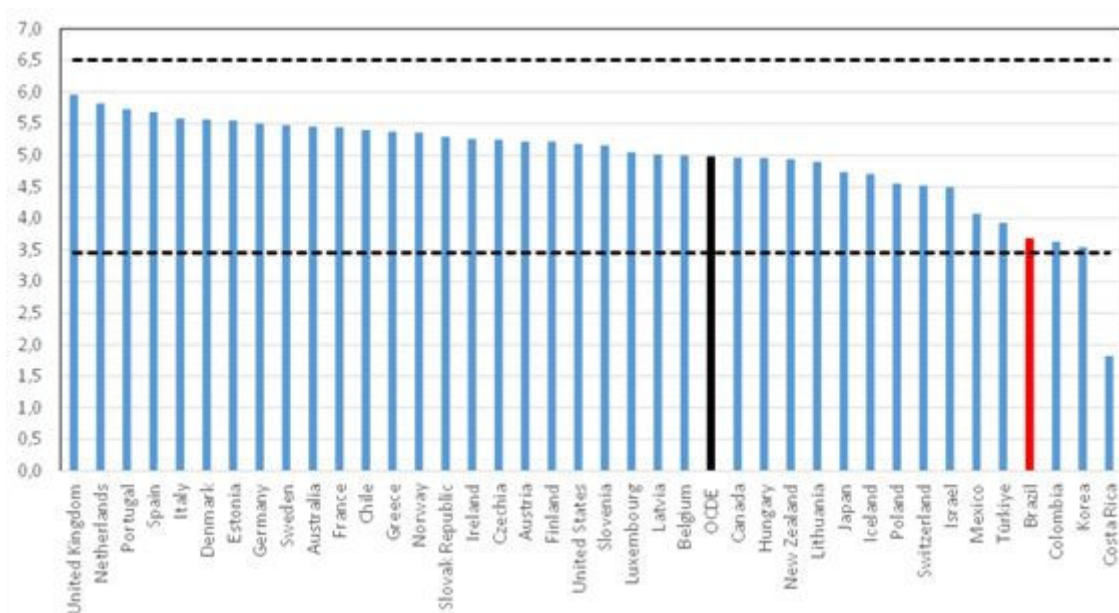
- 1. Separação contábil: em uma primeira fase do processo de liberalização, essa regra assegurava a manutenção de contas separadas para o segmento de distribuição;
- 2. Separação funcional/operacional: no caso de a distribuidora fazer parte do grupo econômico de uma empresa verticalmente integrada, os responsáveis pela gestão das funções de distribuição não podem participar de outras atividades de geração, transmissão ou comercialização de energia elétrica; e

3. Separação legal/jurídica: a distribuidora pode pertencer ao grupo econômico de empresas verticalmente integradas, mas deve exercer a sua atividade após o cumprimento das obrigações de separação jurídica ou legal.

Tendo em vista as iniciativas e diretrizes regulatórias, deve-se avaliar qual o balanço do processo de liberalização dos países da União Europeia. Trata-se de um processo dinâmico, gradual e contínuo que vem passando por aprofundamentos ao longo do tempo. Em termos gerais, constata-se que, nos últimos 25 anos, foi possível estabelecer, na grande maioria dos países da União Europeia, um modelo de organização e regulação proativa do setor elétrico. Neste sentido, as anteriores empresas incumbentes integraram no seu universo empresarial o DNO e uma comercializadora de mercado, submetida a uma pressão competitiva de outras comercializadoras que acolheram progressivamente os consumidores que foram migrando da tarifa regulada para as tarifas do mercado livre.

Ademais, observa-se que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publica um ranking sobre os processos de liberalização do setor elétrico (PMR - Product Market Regulation do Setor Elétrico), no qual são incluídos os países membros da OCDE e alguns países observadores, como é o caso do Brasil. Uma síntese desse ranking está sistematizada no Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 - Ranking da Regulação do Setor Elétrico nos países da OCDE.



Fonte: OCDE (PMR).

A partir da análise do gráfico, pode-se retirar duas conclusões. A primeira é que, no TOP 5 do ranking de melhores práticas regulatórias da OCDE, constam Reino Unido e quatro países europeus - Holanda, Portugal, Espanha e Itália -, dentre os quais apenas o primeiro adotou a separação de propriedade com

separação funcional/legal. Além disso, a maioria dos países da OCDE apresentam, no mínimo, natureza de separação funcional/legal no segmento distribuição/comercialização varejista.

Em suma, o processo de liberalização do mercado gradativamente adota a separação funcional/legal das atividades que compõem a cadeia produtiva do setor elétrico, com um duplo objetivo de estimular a concorrência e garantir a segurança do fornecimento de energia elétrica. Assim, seguindo a experiência da União Europeia, exitosa considerando, também, a análise periódica da OCDE, a liberalização do mercado, com a separação funcional/legal das atividades, é um processo importante que a política pública do Setor Elétrico Brasileiro deve considerar.