



CONTRIBUIÇÃO DO INSTITUTO ACENDE BRASIL

TOMADA DE SUBSÍDIOS 14/2024 DA ANEEL

**CONCORRÊNCIA NO MERCADO VAREJISTA
DE ENERGIA ELÉTRICA**

18/OUTUBRO/2024

ÍNDICE

ÍNDICE	2
1 DIAGNÓSTICO DA ANEEL	3
2 ANÁLISE DAS MEDIDAS SUGERIDAS PELA ANEEL	6
2.1 MEDIDA 1: PROIBIR ATUAÇÃO EM DETERMINADAS ÁREAS	7
2.2 MEDIDA 2: DESFAZER CONTRATOS ATUAIS E SUSPENDER A CAPTAÇÃO DE NOVOS CLIENTES EM DETERMINADAS ÁREAS	8
2.3 MEDIDA 3: RESTRINGIR O COMPARTILHAMENTO DAS CAMPANHAS DE <i>MARKETING</i>	8
2.4 MEDIDA 4: RESTRINGIR O COMPARTILHAMENTO DO NOME E LOGOTIPO	8
2.5 MEDIDA 5: VEDAR O COMPARTILHAMENTO DE RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUTURA	9
3 SUGESTÃO DE MEDIDAS MAIS EFICAZES PARA APRIMORAR A CONCORRÊNCIA	10
3.1 MELHORAR A GOVERNANÇA DOS DADOS DO CONSUMIDOR	10
3.2 FACILITAR A COMPREENSÃO E A COMPARAÇÃO DE SERVIÇOS E PREÇOS	12
3.3 SIMPLIFICAR A PORTABILIDADE E MINIMIZAR CUSTOS DE TRANSAÇÃO	13
4 CONCLUSÕES	15
5 REFERÊNCIAS	17

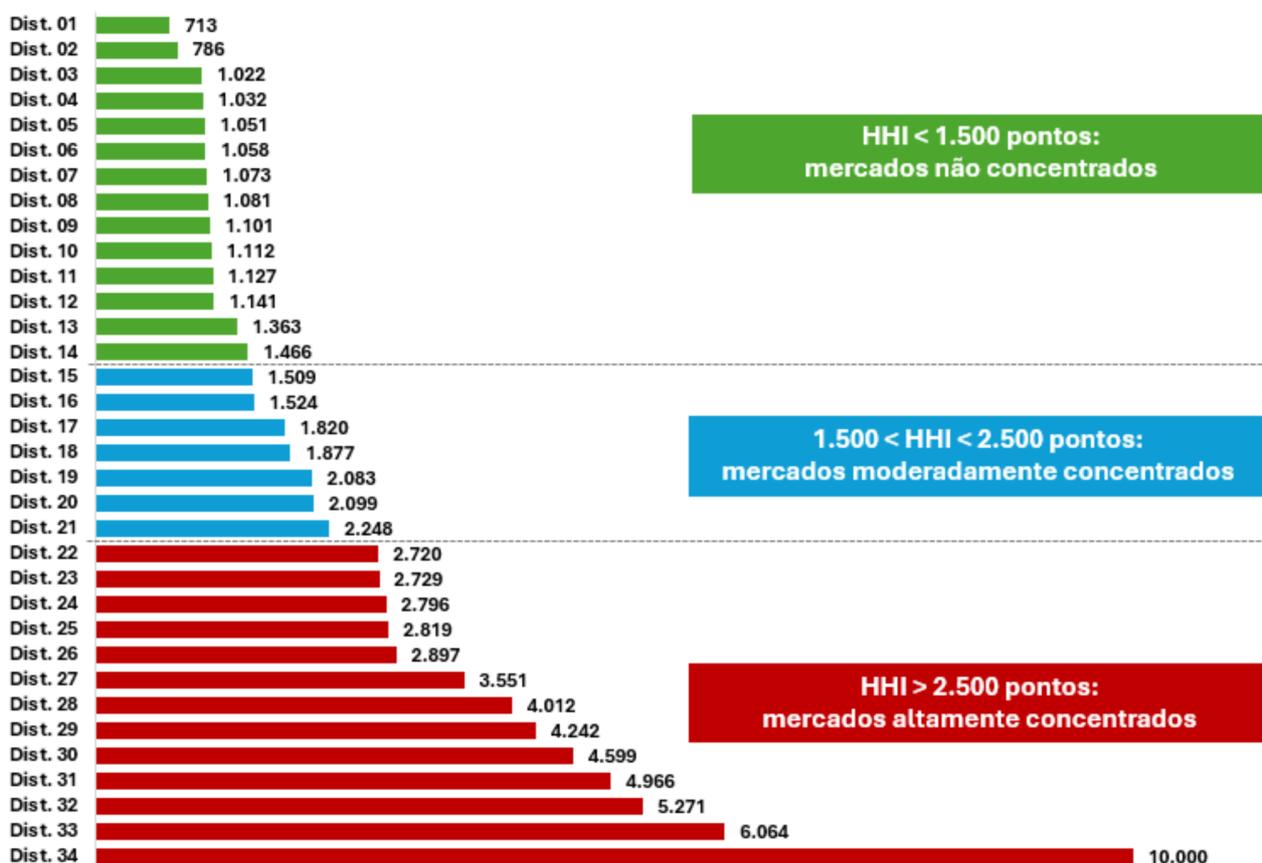
1 DIAGNÓSTICO DA ANEEL

A Tomada de Subsídios (TS) 14/2024 visa a avaliar “possíveis medidas com vistas a aprimorar o arcabouço regulatório, o monitoramento e a fiscalização dos temas que envolvem aspectos concorrenciais no âmbito da comercialização no mercado varejista de energia elétrica”.

A **Nota Técnica (NT) 152/2024** que instrui a TS 14/2024 inicia com um diagnóstico a partir dos dados de migração de pequenos consumidores para os comercializadores varejistas desde a abertura de mercado promovida pela **Portaria 50/2022 do MME**.

O Gráfico 4 da NT 152/2024 (Figura 1) apresenta os níveis de concentração de comercializadoras medidos pelo índice Herfindahl-Hirschmann (HHI):

Figura 1: Índice Herfindahl-Hirschmann do mercado varejista por área de concessão de distribuição



Fonte: Aneel (2024) – Nota Técnica 152/2024.

Das 34 áreas de concessão de distribuição:

- 14 são classificados como mercados “não concentrados”;
- 7 são classificadas como mercados “moderadamente concentrados”; e
- 13 são classificadas como mercados “altamente concentrados”.

O *Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal* do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade, 2016), que define as diretrizes para a análise de fusões e aquisições, utiliza o HHI para identificar os casos mais prováveis de ocasionar preocupações concorrenciais:

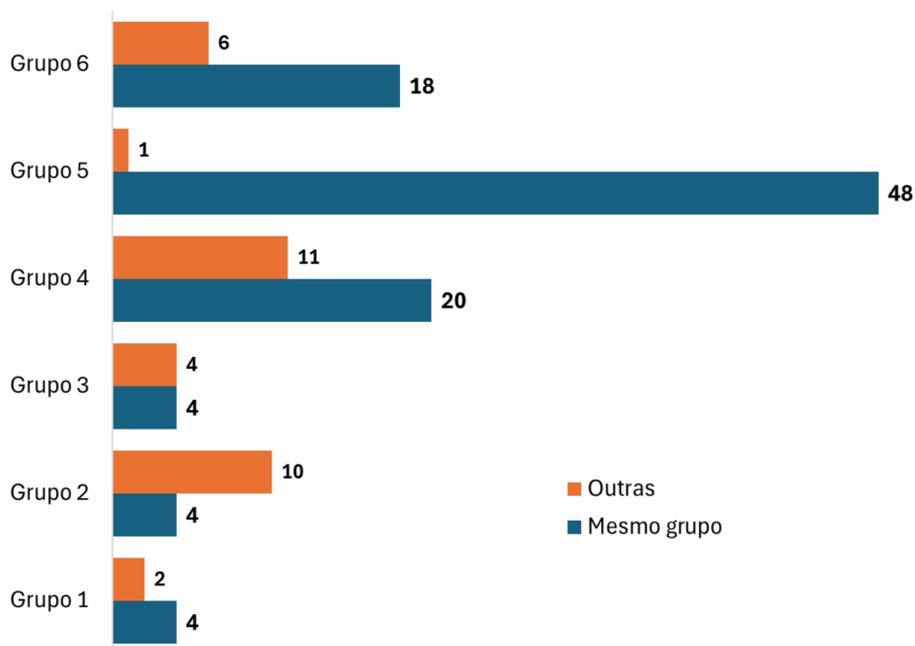
- **HHI inferior a 1.500:** ‘mercados não concentrados’ que são pouco prováveis de apresentar preocupações concorrenciais;
- **HHI entre 1.500 e 2.500:** ‘mercados moderadamente concentrados’ em que fusões e aquisições que elevem a concentração em 100 pontos ou mais podem gerar preocupações concorrenciais e, portanto, merecem uma análise mais detalhada; e
- **HHI maior a 2.500:** ‘mercados altamente concentrados’ em fusões e aquisições que elevem o índice em 200 pontos ou mais já são presumidos a gerar aumento do poder de mercado, cabendo ao proponente da fusão ou aquisição apresentar evidências persuasivas em sentido contrário para obter a aprovação do Cade.

Além da concentração no mercado varejista observada até o momento – que contempla apenas uma pequena fração dos 170 mil consumidores aptos a migrar para o Ambiente de Contratação Livre (ACL) –, a Superintendência de Fiscalização Econômica, Financeira e de Mercado (SFF) da Aneel analisou dados da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) das migrações realizadas no primeiro trimestre de 2024, destacando alguns dados que suscitam preocupações concorrenciais em função de suspeitas de tratamento discriminatório entre:

- consumidores migrando para comercializadoras do próprio grupo econômico; e
- consumidores migrando para comercializadoras não relacionadas à distribuidora local.

Por exemplo, cita-se que se permitiu que 132 consumidores migrassem antes do prazo mínimo de 180 dias previsto na regulamentação (REN 1000/2021), sendo que 74% desses (98 consumidores) migraram para comercializadoras varejistas do mesmo grupo econômico da distribuidora e apenas 26% (34 consumidores) para comercializadoras independentes, como mostra a Figura 2.

Figura 2: Migração de consumidores em prazo inferior aos 180 dias sem penalidade



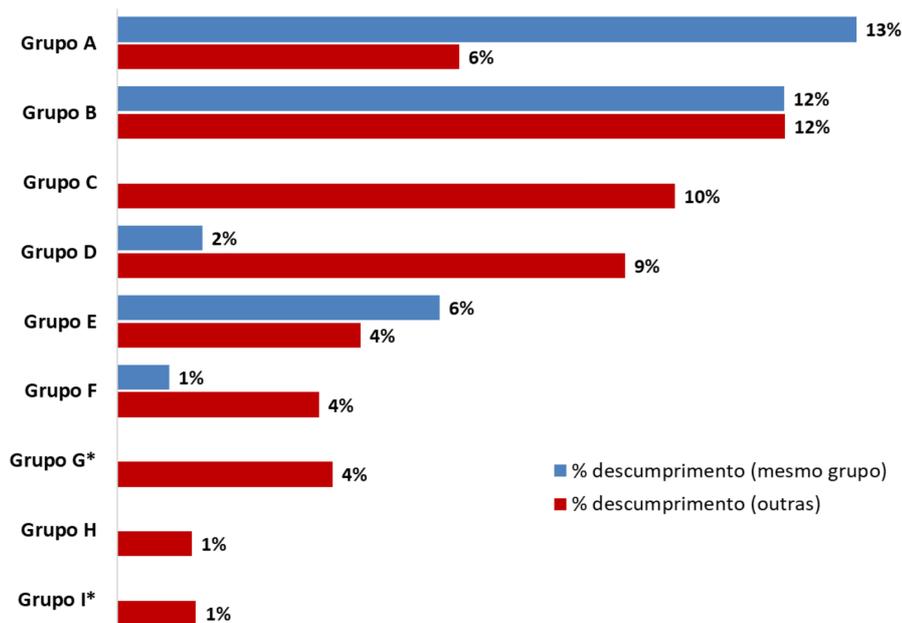
Fonte: Aneel (2024) – Nota Técnica 152/2024.

Já nos 12 casos em que as distribuidoras cobraram multa dos consumidores que solicitaram transferência antes do prazo mínimo, apenas 25% (3 consumidores) eram de migração para comercializadoras do mesmo grupo econômico, sendo os outros 75% (9 consumidores) para comercializadoras independentes.

No que se refere ao descumprimento dos prazos previstos na regulamentação, apresentado na Figura 3, observam-se padrões distintos entre distribuidoras de determinados grupos econômicos:

- uma divisão parecida entre consumidores que buscavam migração para comercializadoras do mesmo grupo econômico da distribuidora local e comercializadoras independentes em áreas de alguns grupos econômicos de distribuidoras; mas
- uma concentração do descumprimento dos prazos para consumidores que buscavam migrar para comercializadoras independentes.

Figura 3: Percentual de consumidores que não foram atendidos nos prazos regulamentares



Fonte: Aneel (2024) – Nota Técnica 152/2024.

É importante destacar que este diagnóstico da Aneel:

- trata de apenas 7%¹ dos consumidores potencialmente livres previstos para migrar do ACR para o ACL em 2024²;
- envolve, em várias de suas análises, um número muito pequeno de casos que, portanto, não permite uma inferência significativa do ponto de vista estatístico.

¹ 7% = 12 mil migrantes em 2024 divididos pelos 170 mil consumidores aptos a migrar para o ACL.

² De acordo com a portaria 50/2022 publicada em 27/set/2022, todos os consumidores classificados como Grupo A poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional a partir de 01/jan/2024.

2 ANÁLISE DAS MEDIDAS SUGERIDAS PELA ANEEL

A TS 14/2024 visa a avaliar medidas mitigatórias para coibir problemas concorrenciais identificados na abertura do mercado varejista, mais especificamente buscando a adoção de uma “*regulamentação contra abusos de poder de mercado e acesso à informação dos consumidores, no caso de grupos econômicos que possuam distribuidoras e agentes de comercialização livre.*” (§ 129 da NT 152/2024).

A SFF da Aneel tem razão em monitorar e investigar o mercado nas fases iniciais desta nova fase de abertura do mercado que, desde janeiro de 2024, passou a permitir a migração de qualquer consumidor do Grupo A para o ACL.

A concorrência é uma força poderosa e essencial para beneficiar os consumidores em qualquer mercado competitivo, inclusive o de energia elétrica, e deve sempre ser incentivada. Portanto, os dados apresentados pela Aneel sobre concentração de mercado precisam ser adequadamente contextualizados.

Como será argumentado nesta **Seção 2**, o mercado varejista de energia elétrica não apresenta barreiras à entrada elevadas e dispõe de todas as condições para uma elevada rivalidade entre comercializadoras, o que dirime as preocupações estruturais sobre a concentração horizontal.

Portanto, as autoridades do setor elétrico deveriam focar sua atenção na adoção de medidas para:

- aprimorar a governança das informações sob controle das distribuidoras, como argumentado na **Seção 3.1**;
- facilitar a compreensão e comparabilidade dos serviços e preços oferecidos pelos diversos comercializadores varejistas, tema abordado na **Seção 3.2**; e
- sistematizar e agilizar o processo de portabilidade a fim de minimizar os custos de transação da migração de uma distribuidora ou comercializadora para outra, como tratado na **Seção 3.3**.

No Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) 01/2024, avaliam-se cinco medidas para enfrentamento do problema regulatório identificado:

- (i) **proibir a atuação** de comercializadora na(s) área(s) de concessão(ões) da(s) distribuidora(s) do mesmo grupo econômico;
- (ii) **desfazer os contratos atuais e suspender a captação de clientes** por comercializadora na(s) área(s) de concessão(ões) da(s) distribuidora(s) do mesmo grupo econômico;
- (iii) **restringir o compartilhamento das campanhas de marketing** da comercializadora com empresas afiliadas de outros elos da cadeia;
- (iv) **restringir o compartilhamento do nome e logotipo** da empresa de energia; e
- (v) **vedar o compartilhamento de recursos humanos e infraestrutura** de partes relacionadas.

Cada uma das medidas acima será analisada a seguir.

2.1 MEDIDA 1: PROIBIR ATUAÇÃO EM DETERMINADAS ÁREAS

Uma das medidas cogitadas no Relatório de AIR 01/2024 é a de proibir comercializadoras de atuar em áreas de concessão de distribuidoras do mesmo grupo econômico. Esta medida buscaria atender ao objetivo abaixo descrito no Relatório de AIR 01/2024:

“Os objetivos pretendidos com a intervenção da Agência consistem em propiciar concorrência efetiva entre os agentes e impedir a concentração econômica nos serviços e atividades de energia elétrica, bem como zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência.” (§ 12)

Este objetivo verbalizado pela Aneel é equivocado, pois embora a concentração do mercado possa ser um indutor para o abuso de poder de mercado, a concentração em si não é condição suficiente para o abuso de poder de mercado.

A literatura especializada e os Guias de Análise de Atos de Concentração utilizados pelas autoridades de defesa da concorrência no Brasil (Cade, 2016) e no exterior (veja DOJ e FTC, 2023; European Commission, 2004), sempre avaliam a questão da concentração de forma conjunta considerando os seguintes fatores relacionados à estrutura de mercado:

- a análise das condições de entrada no mercado;
- o grau de rivalidade entre as empresas no mercado; e
- eventuais eficiências relacionadas à escala e aos custos de coordenação de uma determinada atividade.

Há muitas atividades econômicas em que a concentração é muito elevada, mas em que se considera que o serviço é prestado de forma adequada a preços razoáveis e justos pois, mesmo em mercados muito concentrados, a intensidade da rivalidade entre as poucas empresas pode ser suficiente para coibir abusos de poder de mercado.

Quando as barreiras à entrada são baixas a concentração é pouco relevante, pois a elevação unilateral de preços induzirá a entrada de novos agentes no mercado que logo corroerão a participação de mercado do agente dominante.

Portanto, “impedir a concentração econômica nos serviços e atividades de energia elétrica” nunca deveria ser por si só o objetivo da Aneel. Os critérios de análise da concorrência precisam ser mais abrangentes, avaliando todos os aspectos relevantes acima listados (entrada, rivalidade e eficiências).

A atividade de comercialização de energia elétrica não é uma atividade com elevadas barreiras à entrada. Pelo contrário, a comercialização é uma atividade altamente contestável do ponto de vista concorrencial pois:

- requer poucos investimentos em ativos;
- não apresenta ganhos de escala relevantes;
- tem o acesso à rede assegurado pela regulamentação, com os serviços de distribuição garantidos a preços regulados.

Logo, a concentração por si só é de pouca relevância neste mercado. Porém, o que suscita preocupações concorrenciais no mercado de energia elétrica não é a concentração no mercado de comercialização (relação **horizontal**). O que preocupa é a relação **vertical** entre a distribuidora e a comercializadora ou prestadoras de serviços do mesmo grupo econômico.

As preocupações concorrenciais na comercialização surgem principalmente do acesso às informações que as distribuidoras dispõem sobre seus clientes, que são estratégicas para as comercializadoras. Estas questões podem ser tratadas de melhor forma com medidas que as endereçam de forma mais direta, como discutido na Seção 3 deste documento.

Outra fonte de preocupação concorrencial surge no mercado de prestação de serviço, principalmente na prestação de serviços de instalação de sistemas de minigeração distribuída. Um elemento chave para a

viabilização destes empreendimentos é o acesso à rede de distribuição. Cabe à distribuidora realizar o parecer de acesso (artigo 2º da Lei 14.300), indicando a eventual necessidade de melhorias e reforços de rede para acomodar a nova conexão, cujo custo deve ser assumido pelo consumidor. A definição da capacidade de escoamento em cada ponto da rede de distribuição é um aspecto de difícil monitoramento e avaliação que pode inviabilizar a instalação. É essencial que os pareceres de acesso sejam avaliados de forma isonômica, independentemente do solicitante. Esta preocupação precisa ser endereçada por meio da disponibilização dos pareceres de acesso, conforme discutido na Seção 3.3 deste documento.

Portanto:

- uma medida estrutural para proibir a atuação da comercializadora de atuar na área de concessão de distribuidora do mesmo grupo é uma medida que deve ser descartada; e
- a proibição da atuação de prestadores de serviço de atuar na instalação de minigeração distribuída na área de concessão de distribuidora do mesmo grupo não deve ser implementada de forma imediata, pois deveria ser dada prioridade à preservação da isonomia competitiva disponibilizando o registro de todos os pareceres de acesso.

2.2 MEDIDA 2: DESFAZER CONTRATOS ATUAIS E SUSPENDER A CAPTAÇÃO DE NOVOS CLIENTES EM DETERMINADAS ÁREAS

Desfazer contratos atuais e suspender a captação de novos clientes na área de concessão de distribuidora do mesmo grupo econômico da comercializadora é uma medida, como reconhecido pela própria Aneel, com risco de judicialização.

Portanto, esta medida deve ser descartada.

2.3 MEDIDA 3: RESTRINGIR O COMPARTILHAMENTO DAS CAMPANHAS DE MARKETING

A proposta de restringir campanhas de *marketing* conjunto com as demais empresas afiliadas está muito alinhada à quarta medida (restringir compartilhamento de nome e logotipo).

O compartilhamento de ações de *marketing* não ocorre apenas com comercializadoras afiliadas a distribuidoras de energia elétrica. Ela também pode ocorrer com comercializadoras afiliadas a bancos, redes de distribuição de combustíveis, empresas de telecomunicações etc.

Este tipo de compartilhamento envolve sinergias que podem e devem ser exploradas em benefício da competição e do consumidor e, portanto, esta medida também deve ser descartada.

2.4 MEDIDA 4: RESTRINGIR O COMPARTILHAMENTO DO NOME E LOGOTIPO

A quarta medida cogitada pela SFF da Aneel é a de proibir a comercializadora de utilizar o mesmo nome e logotipo da distribuidora e do seu grupo econômico.

O nome e logotipo são instrumentos de identificação da empresa que trazem informações relevantes para o cliente. Como exemplos:

- O fato de a comercializadora pertencer a uma *holding* pode proporcionar mais confiança ao consumidor de que se trata de uma empresa sólida e capitalizada que não ficará facilmente insolvente se sofrer um revés.
- O fato de ser afiliada a uma empresa de energia também é uma informação relevante, pois demonstra que a empresa dispõe de conhecimento específico do setor.

Vedar o uso do nome e logotipo do grupo econômico priva o cliente destas importantes informações e não corrobora em nada para o acirramento da concorrência. Trata-se, portanto, de uma medida inapropriada e que deveria ser rejeitada.

2.5 MEDIDA 5: VEDAR O COMPARTILHAMENTO DE RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUTURA

O compartilhamento de recursos humanos e infraestrutura é a medida mais pertinente e complexa de todas as cinco cogitadas pela SFF da Aneel.

Em resumo:

- se, por um lado, este compartilhamento proporciona sinergias relevantes que possibilitam a prestação do serviço a um custo menor (beneficiando o consumidor);
- por outro lado, é preocupante o uso de informações dos clientes, detidas pela distribuidora que poderiam ser compartilhadas com a comercializadora ligada à mesma *holding* (prejudicando a concorrência e o consumidor).

Portanto, o acesso a informações proporciona uma vantagem competitiva às comercializadoras afiliadas as distribuidoras, o que prejudica a isonomia concorrencial.

O problema é que é difícil, na prática, coibir o compartilhamento de informações sem se implementar uma separação plena dos recursos humanos e de infraestrutura utilizados pela comercializadora e pela distribuidora do mesmo grupo.

Uma sugestão para vencer este desafio é promover a implementação de um *Chinese Wall* entre as atividades de distribuição e comercialização e energia elétrica. Trata-se de uma medida contemplada na NT 152/2024 (§§ 117-122).

A imposição de um *Chinese Wall* certamente envolverá deseconomias oriundas da perda de sinergias, mas estas perdas podem ser limitadas com a adoção de práticas e medidas cirurgicamente desenhadas para endereçar a preocupação quanto ao uso de dados com mínimo impacto sobre as demais atividades. Portanto, a vedação do compartilhamento deve ser circunscrita às áreas que realmente detêm informações privilegiadas dos consumidores. Sugestões sobre como lidar com a complexidade envolvida nesta medida são apresentadas na Seção 3 desta contribuição.

3 SUGESTÃO DE MEDIDAS MAIS EFICAZES PARA APRIMORAR A CONCORRÊNCIA

Como mencionado na Seção 2.1, a Aneel deveria adotar critérios mais abrangentes – como recomendado por autoridades de defesa da concorrência no Brasil (Cade, 2016) e no exterior (DOJ e FTC, 2023; European Commission, 2004) – para avaliar a concentração considerando:

- a análise das condições de entrada no mercado;
- o grau de rivalidade entre as empresas no mercado; e
- eventuais eficiências relacionadas à escala e aos custos de coordenação de uma determinada atividade.

Neste sentido, há medidas regulatórias que a Aneel poderia implementar que seriam mais eficazes para aprimorar a concorrência no mercado de comercialização varejista:

- medidas para melhorar a governança dos dados do consumidor, tratadas na Seção 3.1;
- medidas para facilitar a compreensão e comparação de serviços e preços ofertados pelas comercializadoras, abordadas na Seção 3.2; e
- medidas para facilitar a portabilidade e minimizar os custos de transação, analisadas na Seção 3.3.

Estas medidas podem ser muito mais eficazes para a promoção de um mercado de comercialização varejista pujante e competitivo do que as medidas sugeridas pela Aneel.

3.1 MELHORAR A GOVERNANÇA DOS DADOS DO CONSUMIDOR

Uma das preocupações legítimas levantadas pela SFF da Aneel no processo de abertura de mercado tem sido a rapidez com que as comercializadoras têm aumentado a sua participação de mercado nas áreas de concessão de distribuidoras do mesmo grupo econômico. Isto levanta preocupações quanto ao compartilhamento de informações confidenciais dos consumidores, detidos pelas distribuidoras, com as comercializadoras do mesmo grupo econômico.

Esta não é uma preocupação existente apenas no setor elétrico. A preocupação relativa ao uso de informações de clientes por empresas afiliadas em mercados competitivos também é relevante, por exemplo, no mercado financeiro. Um dos meios para lidar com este problema é o estabelecimento de regulamentação para compartimentalizar a informação em organizações que atuam em diferentes ramos do setor, implementando a chamada “*Chinese Wall*”.

O conceito de **Chinese Wall** se refere à criação de barreiras rígidas para segregar informações dentro de uma organização, de forma que as informações obtidas por uma parte não sejam compartilhadas com outra parte que poderia usá-las para obter vantagem competitiva.

No setor elétrico, essa separação é especialmente relevante entre as distribuidoras e suas afiliadas de comercialização. A implementação de um *Chinese Wall* efetivo é essencial para garantir que grupos econômicos detentores de concessão de distribuição não utilizem os dados obtidos de suas afiliadas em sua função regulada de distribuição para beneficiar suas comercializadoras no mercado competitivo.

A experiência internacional oferece exemplos importantes da aplicação de *Chinese Walls* em mercados regulados. Nos **Estados Unidos**, a FERC implementa desde 2000 o *Standards of Conduct* para separar as operações de transmissão e comercialização de energia elétrica e gás natural. Essa norma exige que as empresas mantenham uma separação clara entre as informações operacionais e comerciais, com medidas rigorosas de controle de acesso aos dados. O não cumprimento dessas regras resulta em penalidades severas, incluindo multas significativas.

No setor financeiro, a prática de *Chinese Wall* é comum em bancos de investimento, onde há a necessidade de impedir que informações confidenciais de uma área de negócios (por exemplo, a de análise de mercado) sejam compartilhadas com outra área (por exemplo, a de negociação de ações). No **Brasil**, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) aborda diretamente o tema da segregação de informações sensíveis dentro de grupos econômicos usando o conceito de *Chinese Wall* em suas normas regulatórias.

A Instrução CVM nº 505, que dispõe sobre a atividade de intermediação de valores mobiliários, estabelece diretrizes claras sobre a necessidade de se evitar o conflito de interesses e a troca indevida de informações dentro de conglomerados financeiros. Segundo o artigo 16º dessa instrução, "*as instituições devem assegurar a segregação de atividades e de informações entre os departamentos ou áreas de negócio de uma mesma instituição, de forma a evitar o uso inadequado de informações privilegiadas*", incluindo a segregação física das operações. A Instrução CVM nº 558, que regulamenta o exercício profissional de administração de carteiras de valores mobiliários, exige que as gestoras de recursos mantenham controles internos que garantam a independência entre suas atividades e impeçam o uso de informações confidenciais que poderiam ser usadas de forma a gerar vantagens competitivas indevidas.

A implementação de uma política de *Chinese Wall* no setor de comercialização de energia deve seguir as melhores práticas regulatórias já aplicadas em outros setores, como no mercado financeiro.

Na prática, o *Chinese Wall* pode ser implementado por meio de sistemas de tecnologia da informação que segreguem completamente as bases de dados entre distribuidoras e comercializadoras, além da exigência de que funcionários que trabalham em funções atreladas ao serviço de distribuição não possam atuar nas operações de comercialização e vice-versa.

A separação clara das áreas operacionais e informacionais entre as distribuidoras e suas comercializadoras, nos moldes previstos pela Instrução CVM nº 558 no âmbito do setor financeiro, seria uma forma eficaz de garantir a competição justa e transparente no ACL (Ambiente de Contratação Livre). O não cumprimento desse princípio poderia ser tratado de maneira similar ao que ocorre no mercado financeiro, com penalidades que incentivem o respeito à competição saudável.

Em vez de atribuir diretamente à Aneel a responsabilidade de fiscalizar constantemente o cumprimento da separação de informações entre distribuidoras e comercializadoras de um mesmo grupo econômico, a responsabilidade principal seria das empresas envolvidas para demonstrar que estão cumprindo as regras estabelecidas de forma contínua. Dessa forma, a obrigação das empresas seria a de garantir a existência e o funcionamento adequado dessas barreiras, com o ônus de prova recaindo sobre estas mesmas empresas. Caso uma empresa não consiga demonstrar que seu *Chinese Wall* está operando corretamente, haveria sanções ou investigações mais profundas, com base em violações específicas.

Esse modelo não exigiria que a Aneel aumentasse sua carga de fiscalização *ex-ante*, mas estabelecesse normas claras sobre a segregação de informações. Essas normas poderiam ser baseadas em boas práticas internacionais. A Aneel não precisaria monitorar continuamente cada operação, mas poderia agir de forma *ex-post*, aplicando sanções se fossem constatadas violações das diretrizes. Essa abordagem – focada no ônus da prova – coloca a responsabilidade primária sobre as empresas, desonerando o regulador da necessidade – e do custo adicional – de fiscalização constante e preventiva.

3.2 FACILITAR A COMPREENSÃO E A COMPARAÇÃO DE SERVIÇOS E PREÇOS

Um dos principais benefícios da abertura de mercado é a inovação dos serviços, com a oferta de pacotes que melhor atendam aos anseios dos consumidores. No entanto, esta diferenciação dos produtos acarreta um efeito colateral: a dificuldade para se compreender e comparar os pacotes que cada comercializadora oferece. Portanto, é importante que o regulador tome algumas medidas para conscientizar o consumidor e facilitar o entendimento dos diferentes atributos ofertados.

Atributos de Produtos Ofertados

No ACL, os consumidores podem escolher seu fornecedor de energia e negociar contratos de acordo com suas preferências e necessidades. Um aspecto essencial para a competitividade das empresas de comercialização é a identificação dos atributos que os consumidores mais valorizam.

Na medida em que outros atributos – como flexibilidade contratual, serviços de gestão de demanda, renovabilidade da energia e preços diferenciados – são valorizados pelos consumidores, o comercializador pode aumentar a sua rentabilidade oferecendo produtos que melhor se adequam às preferências dos seus clientes.

Muitos consumidores, especialmente os de menor porte, têm dificuldades para compreender as diferenças entre os diversos produtos oferecidos pelas comercializadoras. É fundamental que os consumidores tenham acesso a informações claras, transparentes e comparáveis sobre os produtos de energia, incluindo características dos contratos, preços e serviços agregados.

No **Reino Unido**, a Ofgem identificou a assimetria de informação como um dos principais problemas que limitavam a capacidade dos consumidores de fazer escolhas informadas no mercado de energia. A fim de mitigar esse problema, foi desenvolvido um conjunto de iniciativas que incluem a exigência de que as comercializadoras forneçam informações claras e padronizadas sobre seus produtos e tarifas. Essa política foi reforçada pela criação de simuladores de preços *online* e relatórios comparativos que ajudam os consumidores a entender melhor as opções disponíveis no mercado e a tomar decisões mais conscientes.

Outra iniciativa que pode ser útil para facilitar a comparação das ofertas entre as diferentes comercializadoras é o estabelecimento de um glossário oficial que promova a padronização dos termos utilizados para descrever os diversos atributos e componentes tarifários. Isto teria que ser acompanhado de uma regulamentação que exigisse que as comercializadoras empregassem os termos padronizados.

Na **Nova Zelândia**, por exemplo, a *Electricity Authority of New Zealand* criou guias e glossários simplificados como parte de suas medidas para aumentar a competição e promover o entendimento do consumidor sobre os mercados de energia. Estes guias estão disponíveis no mesmo site utilizado pelo consumidor para comparar os preços e planos ofertados por todos os agentes.

No **Brasil**, poderia ser adotada uma estratégia semelhante, com a criação de um portal regulado onde os consumidores possam comparar produtos de diferentes comercializadoras de maneira transparente. Além disso, esse portal poderia oferecer ferramentas de simulação que permitam ao consumidor entender o impacto de diferentes tarifas e serviços agregados, uma vez considerado o seu perfil de consumo.

A redução da assimetria de informações não apenas promove uma escolha mais consciente por parte dos consumidores, mas também incentiva a inovação e a diferenciação entre as comercializadoras, gerando benefícios para a competição e para os consumidores.

3.3 SIMPLIFICAR A PORTABILIDADE E MINIMIZAR CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A portabilidade de contratos de energia é um dos pilares para garantir a competitividade no ACL. No entanto, é necessário que o processo de mudança de fornecedor seja simples, rápido e acessível para que essa liberdade seja efetivamente usufruída pelos consumidores.

Em muitos mercados internacionais de energia, a portabilidade é facilitada por regras padronizadas e digitalizadas, garantindo que o processo de mudança de fornecedor seja o mais descomplicado possível para o consumidor final.

Na **União Europeia**, por exemplo, a Diretiva 2009/72/CE sobre normas comuns para o mercado interno de eletricidade determinou a implementação de mecanismos que garantem que a troca de fornecedor ocorra em até três semanas e sem custos para o consumidor.

A digitalização dos processos de migração de contratos foi importante para que a portabilidade fosse simples, rápida e transparente para o consumidor. A implementação de plataformas digitais padronizadas que permitam o envio eletrônico de documentos e a verificação automática de elegibilidade do consumidor são estratégias que poderiam ser aplicadas ao mercado brasileiro para reduzir a complexidade do processo de portabilidade.

Além disso, é necessário que o arcabouço regulatório incentive a neutralidade das distribuidoras na gestão de dados dos consumidores. As distribuidoras devem atuar de forma imparcial durante o processo de migração, assegurando que as informações necessárias para a mudança de fornecedor sejam fornecidas de maneira eficiente e neutra, sem favorecer sua comercializadora afiliada.

A neutralidade no tratamento das informações dos consumidores é um dos principais pontos levantados pela Ofgem no **Reino Unido**, onde foram estabelecidas diretrizes claras para impedir que as distribuidoras usem sua posição para influenciar o processo de escolha do consumidor.

A criação de uma autoridade central ou uma plataforma regulada que padronize o processo de portabilidade – evitando conflitos de interesse entre distribuidoras e comercializadoras afiliadas – também é uma prática comum em mercados como o da **Austrália**. Lá, a Australian Energy Regulator (AER) regula a transferência de dados e garante que o processo de mudança de fornecedor seja transparente e acessível.

Implementar regras similares no Brasil ajudaria a garantir que a portabilidade no ACL seja justa para todos os agentes e que o consumidor tenha liberdade de escolha sem sofrer influências indevidas.

Portabilidade e Resoluções da Anatel

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) oferece um bom exemplo de regulamentação sobre portabilidade com base na Resolução nº 460/2007, que trata da portabilidade numérica no setor de telecomunicações.

De acordo com essa resolução, os consumidores têm o direito de mudar de prestador de serviço mantendo seu número de telefone, o que facilita a competição entre operadoras e reduz barreiras de troca para o consumidor.

A Anatel exige que o processo de portabilidade seja simples, ágil e não implique custos proibitivos para o usuário. O artigo 3º dessa resolução diz que *"a implementação da portabilidade numérica deve ser realizada em até três dias úteis após a solicitação"*, garantindo a eficiência e rapidez do processo.

A ABR Telecom (Associação Brasileira de Recursos em Telecomunicações) é uma entidade sem fins lucrativos criada pelas próprias operadoras de telecomunicações com a finalidade de:

- administrar o banco de dados nacional da portabilidade numérica;
- coordenar o processo de portabilidade entre as operadoras envolvidas; e
- supervisionar o cumprimento das regras e prazos da portabilidade.

Essa experiência é altamente relevante para o setor elétrico, pois aponta um bom caminho para a portabilidade de fornecimento de energia.

Da mesma forma que a Anatel busca proteger o direito de escolha dos consumidores e incentivar a concorrência entre operadoras, o setor elétrico pode adotar práticas similares para disciplinar a migração de clientes do mercado cativo para o ACL.

O foco deve estar na eliminação de processos excessivamente burocráticos e onerosos. Além disso, a exigência de transparência nas informações e o fornecimento de ferramentas que ajudem os consumidores a comparar diferentes fornecedores são aspectos essenciais para promover uma concorrência saudável e acessível, como discutido na Seção 4 desta contribuição.

A adoção de regras uniformes para a migração entre o ACR e o ACL – assim como para a troca entre diferentes comercializadoras no ACL – é essencial para garantir a competitividade do mercado.

Quando os prazos e condições são equivalentes para todos os processos, evita-se discriminação entre consumidores, independentemente de sua escolha de mercado. Isso favorece a competitividade entre os agentes de comercialização, pois estabelece um ambiente regulatório neutro, onde as decisões dos consumidores são baseadas em critérios de preço e serviço, e não em complexidades operacionais ou regulatórias que possam prejudicar sua liberdade de escolha.

Open Energy e Open Finance

Uma possível aplicação do conceito de *Open Energy* pode ser útil para viabilizar o modelo de competição defendido nesta contribuição, pois o fato de permitir que os consumidores solicitem o compartilhamento de seus dados de consumo com diferentes comercializadoras facilita a comparação entre ofertas.

A disponibilização de informações da conta de luz a pedido do consumidor poderia ser feita em formato digital e padronizado, evoluindo para o estabelecimento de um protocolo de comunicação que proporcionaria maior tempestividade, rastreabilidade e automação no compartilhamento de dados.

O *Open Energy* também deveria prever o registro de todos os pareceres de acesso – independentemente de quem seja o prestador de serviço – para assegurar a isonomia na instalação de sistemas de minigeração distribuída.

O compartilhamento também incentiva o desenvolvimento de novos serviços adequados a diferentes perfis, e ao mesmo tempo garante que as empresas tenham as mesmas condições para oferecer seus produtos.

Esse modelo é semelhante ao *Open Finance*, promovido pelo Banco Central, que permite o compartilhamento de dados entre instituições financeiras, por solicitação do consumidor. Ambos os sistemas visam a reduzir a assimetria de informações e facilitar a transição entre prestadores de serviços.

4 CONCLUSÕES

A Tomada de Subsídios (TS) 14/2024 é uma iniciativa da Aneel para avaliar medidas que garantam a concorrência isonômica no âmbito da comercialização no mercado varejista de energia elétrica. De forma mais específica, a TS 14/2024 visa a avaliar medidas buscando a adoção de uma *“regulamentação contra abusos de poder de mercado e acesso à informação dos consumidores, no caso de grupos econômicos que possuam distribuidoras e agentes de comercialização livre.”* (§ 129 da NT 152/2024).

A SFF da Aneel tem razão em monitorar e investigar o mercado nas fases iniciais desta nova fase de abertura do mercado que, desde janeiro de 2024, passou a permitir a migração de qualquer consumidor do Grupo A para o ACL.

Afinal, a concorrência é uma força poderosa e essencial para beneficiar os consumidores em qualquer mercado competitivo, inclusive o de energia elétrica, e deve sempre ser incentivada.

No entanto, quatro das cinco medidas sugeridas pela Aneel não devem ser adotadas porque acabarão por diminuir a competição e, conseqüentemente, terão o efeito oposto ao pretendido e prejudicarão os consumidores que seriam beneficiados por estas medidas:

- Medida 01 – *“Proibir a atuação de comercializadora na(s) área(s) de concessão(ões) da(s) distribuidora(s) do mesmo grupo econômico”*. Com base nas reflexões sobre concorrência horizontal e vertical expostas na seção 2.1, essa medida:
 - deve ser descartada como medida estrutural no caso da atuação de comercializadoras na área de concessão de distribuidora do mesmo grupo; e
 - não deve ser imediatamente implementada no caso de prestadores de serviço de instalação de minigeração distribuída que atuam na área de concessão de distribuidora do mesmo grupo. Esta medida só deve ser implementada mais à frente se a disponibilização dos registros de pareceres de acesso não for suficiente para assegurar a isonomia competitiva no mercado.
- Medida 02 – *“Desfazer os contratos atuais e suspender a captação de clientes por comercializadora na(s) área(s) de concessão(ões) da(s) distribuidora(s) do mesmo grupo econômico”*. Essa medida deve ser rejeitada pois gera insegurança jurídica ao desfazer contratos e elevar o risco de judicialização.
- Medida 03 – *“Restringir o compartilhamento das campanhas de marketing da comercializadora com empresas afiliadas de outros elos da cadeia”*. Essa medida deve ser rejeitada pois o compartilhamento de ações de marketing envolve sinergias que podem e devem ser exploradas em benefício da competição e do consumidor.
- Medida 04 – *“Restringir o compartilhamento do nome e logotipo da empresa de energia”*. Essa medida deve ser rejeitada, pois priva o cliente de informações importantes e não contribui para estimular a concorrência.
- Medida 05 – *“Vedar o compartilhamento de recursos humanos e infraestrutura de partes relacionadas”*. Essa é a medida mais acertada entre as apresentadas pela Aneel, pois o acesso a informações pode proporcionar uma vantagem competitiva às comercializadoras afiliadas às distribuidoras, vantagem esta que pode prejudicar a concorrência. Porém, a vedação implica perda de sinergias proporcionadas pelo compartilhamento. Portanto, a vedação do compartilhamento deve ser circunscrita às áreas que realmente detêm informações privilegiadas dos consumidores, sendo que a melhor forma para assegurar isonomia do acesso às informações é a adoção do *Chinese Wall*, como destacado na Seção 3.1.

A Aneel deveria adotar critérios mais abrangentes – como recomendado por autoridades de defesa da concorrência no Brasil (Cade, 2016) e no exterior (DOJ e FTC, 2023; European Commission, 2004) – para avaliar a concentração considerando:

- a análise das condições de entrada no mercado;
- o grau de rivalidade entre as empresas no mercado; e
- eventuais eficiências relacionadas à escala e aos custos de coordenação de uma determinada atividade.

Neste sentido, há medidas regulatórias que a Aneel poderia implementar que seriam mais eficazes para aprimorar a concorrência no mercado de comercialização varejista:

- A. medidas para melhorar a governança dos dados do consumidor;
- B. medidas para facilitar a compreensão e comparação de serviços e preços ofertados pelas comercializadoras; e
- C. medidas para simplificar a portabilidade e minimizar os custos de transação.

As três medidas acima podem ser muito mais eficazes para a promoção de um mercado de comercialização varejista pujante e competitivo do que as medidas sugeridas pela Aneel.

A. Melhorar a governança dos dados do consumidor

Esta medida contribui de forma relevante para garantir o fortalecimento da concorrência no setor elétrico. A implementação de sistemas robustos de proteção e gerenciamento de dados garantirá que as informações sejam utilizadas de forma ética e transparente, permitindo que os consumidores confiem nas empresas e nos serviços que escolhem. A adoção de um "*Chinese Wall*" pode ser uma estratégia eficaz para separar as áreas de comercialização e distribuição, evitando a utilização indevida de dados que possam prejudicar a concorrência. Isso não só respeita os direitos dos consumidores, mas também melhora a qualidade da informação disponível, essencial para decisões informadas.

B. Facilitar a compreensão e comparação dos serviços e preços ofertados pelas comercializadoras

Esta medida é importante para promover a concorrência e melhorar a experiência do consumidor. A criação de um portal de escolhas, acompanhado de um glossário que defina termos técnicos, permitirá que os consumidores compreendam melhor suas opções e os critérios de comparação. Esta abordagem busca mitigar a inércia do consumidor que muitas vezes resulta da falta de informação. Com um sistema intuitivo e acessível, os consumidores poderão navegar pelas diferentes opções de serviços, estimulando as empresas a melhorar continuamente suas ofertas para se destacar no mercado.

C. Simplificar a portabilidade e minimizar os custos de transação

Um sistema que permita aos consumidores mudar de prestadora de forma simples – em casos de migração para o ACL ou troca entre comercializadores dos consumidores já livres – não só aumentará a competitividade entre as empresas, mas também incentivará melhorias nos serviços prestados. A inspiração pode se dar a partir das melhores práticas da Anatel, que estabelece procedimentos simplificados para a troca de prestadoras de serviços de telecomunicações, e é importante que a Aneel considere a adoção de diretrizes semelhantes. A definição de prazos claros para a migração e a obrigação dos fornecedores de disponibilizar informações completas sobre tarifas e condições de serviços, facilitando a comparação, também pode ser uma medida eficaz para aumentar a concorrência.

5 REFERÊNCIAS

- Anatel (2020). Resolução Anatel nº 460/2020. Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.
- Anatel (2007). Resolução Anatel nº 460/2007. Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.
- Anatel (1998). Anexo da Resolução nº 73/1998. Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.
- Australian Energy Regulator (2020). "Retailer Switching and Consumer Protections".
- Banco Central; Conselho Monetário Nacional (2020). Resolução Conjunta nº 01/2020: Banco Central do Brasil.
- Banco Central (1999). Resolução 2.624/1999. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Banco Central (1998b). Resolução 2.486/1998. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Banco Central (1998a). Resolução 2.451/1998. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Cade (2016). *Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal*. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica / Ministério da Justiça.
- Costa, P. M. et al. (2020). "Consumer Behavior in Energy Markets: Willingness to Pay for Renewable Energy." *Energy Economics*.
- CVM (2021b). Instrução CVM nº 21/2021. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários – CVM.
- CVM (2021a). Instrução CVM nº 20/2021. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários – CVM.
- CVM (2014). Instrução CVM nº 555/2014. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários – CVM.
- CVM (2011). Instrução CVM nº 505/2011. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários – CVM.
- CVM (1999). Instrução CVM nº 306/1999. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários – CVM.
- DOJ & FTC (2023). *Merger Guidelines*. Washington: Department of Justice (DOJ) e Federal Trade Commission (FTC).
- Electricity Authority of New Zealand (2024). <https://www.powercompare.co.nz/p/glossary> - acessado em 07 de outubro de 2024.
- European Commission (2009). "Directive 2009/72/EC: Internal Market in Electricity".
- European Commission (2004). Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal of the European Union* (2004/C 31/03). Strasbourg: European Commission.
- FERC (2020). "Standards of Conduct for Transmission Providers". Order 787. Washington: Federal Energy Regulatory Commission – FERC.
- FERC (2008). "Standards of Conduct for Transmission Providers". Order 717. Washington: Federal Energy Regulatory Commission – FERC.
- Gorman, C. M. (2004). Are Chinese Walls the Best Solution to the Problems of Insider Trading and Conflicts of Interest in Broker-Dealers? *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*. Vol 9. Issue 2. Article 5.: 475-499.
- Loria, E. (2020). A aplicação do conceito de Chinese Wall no mercado de capitais. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais* 90(23): 93-121.
- Ndebele, T.; D. Marsh; e R. Scarpa (2019). Consumer switching in retail electricity markets: Is price all that matters? *Energy Economics* [Vol. 83(C),88-103.
- Ofgem (2019). "Addressing Information Asymmetry in the Energy Market". London: Office of Gas and Electricity Markets.

Ofgem (2018). "Consumer Switching: Making the Process Simple and Fair". London: Office of Gas and Electricity Markets.

Overland, J. (2011). All In All, Just Another Brick In The Wall: The Use of Chinese Walls as a Defence To Insider Trading. *The Journal of Applied Research In Accounting And Finance*, Vol 2, Nº 2: 2-14.

SEC (2017), "Chinese Walls and Insider Trading". Washington: Securities and Exchange Commission – SEC.

Shogren, J. F. et al. (1994). "Resolving Differences in Willingness to Pay and Willingness to Accept." *American Economic Review*, 84(1), 255-270

Waddams Price, C. (2005). The effect of liberalizing UK retail energy markets on consumers. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 21, Issue 1, 128-144