



CADERNO OPINIÃO

O CURIOSO CASO DO MONOPOLISTA QUE QUEBROU O MONOPÓLIO

autores: Camilo Muñoz e Lavinia Hollanda
julho.2016

SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

COORDENAÇÃO DE RELAÇÃO INSTITUCIONAL

Luiz Roberto Bezerra

COORDENAÇÃO OPERACIONAL

Simone C. Lecques de Magalhães

COORDENAÇÃO DE PESQUISA, ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

PESQUISADORES

Bruno Moreno Rodrigo de Freitas
Larissa de Oliveira Resende
Mariana Weiss de Abreu
Renata Hamilton de Ruiz
Tatiana de Fátima Bruce da Silva
Vinícius Neves Motta

CONSULTORES ASSOCIADOS

Ieda Gomes - Gás
Nelson Narciso - Petróleo e Gás
Paulo César Fernandes da Cunha - Setor Elétrico

ESTAGIÁRIAS

Júlia Febraro F. G. da Silva
Raquel Dias de Oliveira



OPINIÃO

O CURIOSO CASO DO MONOPOLISTA QUE QUEBROU O MONOPÓLIO

Camilo Muñoz
Pesquisador

Lavinia Hollanda
Coordenadora de Pesquisa da FGV Energia

Em meio a um cenário de crise econômica e política, juntamente com a reestruturação da Petrobras, o mercado brasileiro de gás natural vive um momento histórico de mudanças que poderá trazer impactos profundos para o setor energético do país nas próximas décadas. Dependendo de como serão conduzidas, tais mudanças poderão alavancar ou, ao contrário, desperdiçar o potencial do setor de gás brasileiro. Com estrutura verticalizada e presença como monopolista em praticamente toda a cadeia, a Petrobras iniciou em 2015 um processo de venda de ativos relacionados à sua antiga diretoria de Gás

e Energia, o que caracteriza uma abertura ao capital privado sem precedentes para o mercado de gás natural no Brasil. No entanto, devido a essa conjuntura – e em particular devido a uma urgente necessidade de estabilização das contas da estatal – o gás natural está vivendo uma abertura ao capital privado pouco usual, onde o próprio agente incumbente está promovendo um processo de quebra do monopólio.

Tipicamente, a quebra de um monopólio em determinados setores estratégicos é impulsionada por uma reforma liderada pelo Estado – como no setor de gás da Inglaterra ou mesmo no caso do setor de telecom, nos Estados Unidos. No caso brasileiro, os impactos dessa inversão de papéis são notórios. Inicialmente, deve-se considerar que o ambiente regulatório capaz de garantir a atuação eficiente de uma empresa estatal verticalizada e monopolista é diferente de um ambiente regulatório definido para agentes diversos, que ocupam distintos elos da cadeia de valor do setor. Ao ser liderado pelo Estado, o processo de quebra de monopólio pode antecipadamente formular e aprovar os ajustes legislativos e regulatórios necessários para a sustentação do novo mercado que surgirá a partir da separação dos ativos do agente incumbente. A quebra ocorre no momento apropriado, quando o marco regulatório já tiver sido aprovado e estiver

vigente. Desse modo, os novos entrantes farão uma aquisição de ativos tendo em vista um horizonte de negócio com regras claras e baixo risco regulatório.

Além da ausência de uma estrutura regulatória adequada ao novo cenário, a situação do gás natural no Brasil ainda é agravada por dois fatores. Primeiramente, até o início de 2015 a sinalização do governo sempre foi contrária a qualquer desinvestimento da Petrobras, afastando toda possibilidade de antecipação dessa mudança conjuntural por parte do regulador e dos agentes privados. Segundo, o elemento desencadeador do processo de venda de ativos surgiu de uma necessidade repentina de reequilibrar as contas da Petrobras, após a revelação de prejuízos bilionários decorrentes de corrupção, queda do preço do petróleo e elevação do dólar comercial. Do ponto de vista da estatal, a celeridade do processo de venda dos ativos torna-se imprescindível para a recuperação da saúde financeira da empresa.

A venda dos primeiros ativos da ex-diretoria de Gás e Energia da Petrobras começou em dezembro de 2015, quando foram divulgadas na imprensa as tratativas para efetivação da venda de 49% da Gaspetro para a japonesa Mitsui. Em maio de 2016, foi anunciada a venda da filial da Petrobras na Argentina para a empresa Pampa Argentina, e em junho de 2016, foi divulgada a negociação em andamento para a venda da Nova Transportadora Sudeste (NTS) para a canadense Brookfield Asset Management. As negociações desses ativos e a recente troca de comando na Petrobras ampliam a expectativa do mercado de que novas vendas serão anunciadas nos próximos meses. Enquanto isso, a mídia segue divulgando intenções de venda de ativos como terminais de GNL, gasodutos de transporte e termelétricas a gás da Petrobras, completando um portfólio de ativos que permeia o midstream, downstream e um dos principais mercados consumidores de gás natural no país – o setor elétrico.

Diante da falta de um ambiente regulatório adequado para receber novos entrantes, eventuais compradores dos ativos tomarão uma importante decisão de investimento sob enorme incerteza. A provável necessidade de ajustes regulatórios futuros será precificada na valoração dos

ativos, reduzindo seu valor de venda. Da mesma forma, para reduzir a exposição ao risco, os compradores interessados também buscarão preservar os contratos já existentes, preservando direitos adquiridos, o que poderá implicar judicialização do setor no caso de mudanças posteriores de regras. Caso ocorra de forma desestruturada, o processo de desinvestimento da Petrobras da cadeia de valor do gás natural poderá ainda criar novos monopólios privados em alguns elos da cadeia, gerando novas ineficiências que poderão prejudicar o desenvolvimento do mercado que existe hoje.

Na execução de seu plano de desinvestimentos, a Petrobras seguirá tomando decisões conforme a lógica econômica que seja mais vantajosa para seus acionistas – aliás, como deve ser. Nesse cenário, o mercado se volta para o governo, na esperança de que seja possível trazer alguma diretriz para o futuro do setor nesse processo. Com prazo extremamente reduzido, o governo ainda precisará ser assertivo e eficiente em sua formulação de políticas públicas, pois terá poucos meses para tomar decisões e lançar iniciativas que constituirão os alicerces do novo mercado de gás que está se desenhando no Brasil.

Do lado da iniciativa privada, foi divulgada recentemente uma agenda de ajustes regulatórios necessários para preparar o futuro do setor de gás e destravar investimentos. Apesar da importância de tais ajustes na construção de um arcabouço completo para o setor, fica claro que o governo não será capaz de levar essa agenda adiante dentro do prazo que está se impondo pela realidade do mercado. Consequentemente, será fundamental definir, dentro da agenda construída pelos agentes, um conjunto mais restrito de reformas que o governo seja capaz de defender no curto prazo, priorizando aquela que trará maior impacto positivo para a sociedade como um todo nesse processo de desinvestimento da Petrobras. Adicionalmente, através do CNPE o governo poderá estabelecer e divulgar diretrizes capazes de sinalizar quais serão os moldes para o novo mercado de gás que está se desenhando no país.

Independente da estratégia escolhida, a conjuntura deste mercado certamente colocará à prova a eficiência do processo decisório e de formulação de políticas públicas

do atual governo. Apesar da crise política e econômica atual, a sinalização adequada por parte do governo sobre o modelo de ajuste regulatório que irá defender, poderá significar a diferença entre uma perspectiva de ampliação ou de retração do mercado nacional de gás natural durante os próximos anos, associado a todos os impactos que isso irá causar no setor energético.

Precisamos evoluir muito no entendimento das relações entre o clima e o tempo, a partir de mecanismos que conhecemos como teleconexões, que são capazes de nos trazer uma influência remota do clima até o local onde estamos, podendo esta teleconexão estar associada com algum vizinho próximo, como o Atlântico Sul ou o Pacífico Sul, ou a vizinhos mais distantes, como o Pacífico Equatorial e a Groenlândia, por exemplo.

Diante da falta de um ambiente regulatório adequado no país, eventuais compradores de ativos tomarão uma importante decisão de investimento sob enorme incerteza

Concluo esta breve explanação torcendo para que "São Pedro" não tenha ficado realmente irritado com a intimação virtual, de modo que ele não queira, cada vez mais, nos proporcionar extremos climáticos, já que, infelizmente, ainda não estamos e nem estaremos, no curto prazo, preparados a lidar com eles.



Camilo Poppe de Figueiredo Muñoz . Mestrado pelo INSA-Lyon em Processamento de Sinais com pesquisa realizada em parceria com a Unicamp, resultando em um artigo publicado em 2012 no V SimBGf. Graduado com duplo diploma em Engenharia Elétrica pelo INSA-Lyon na França e pela PUC-Rio no Brasil. Excelência Acadêmica em 2008 e bolsista CAPES-BRAFITEC de 2010 a 2011. Certificação CAPM pelo PMI.



Lavinia Hollanda. Coordenadora de Pesquisa da FGV Energia, Doutora em Economia pela EPGE-FGV, possui graduação em Engenharia Elétrica pela Unicamp e Mestrado em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ.



fgv.br/energia

