

Política para o setor elétrico da União Europeia: rumos contrários ao processo de integração econômica

André Luís da Silva Leite¹

Nivalde José de Castro²

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a política para o setor elétrico da União Europeia. Mostra-se que, basicamente, há três políticas adotadas: i) política de redução de emissão de gases de efeito estufa; ii) o caráter eminentemente doméstico da administração dos congestionamentos de transmissão; e iii) a formação das grandes empresas conhecidas como Campeãs Nacionais. Mostra-se que estas políticas, por serem adotadas de forma unilateral, têm operado como óbices a um mercado integrado e competitivo.

Palavras-Chave: Setor elétrico – Integração Econômica – Fusões/Aquisições – Campeãs Nacionais

JEL: L95-L94-L98

Introdução

Uma das maiores dificuldades no setor de energia que a União Europeia (UE) tem enfrentado é a criação de um mercado de eletricidade integrado e competitivo. A agenda das reformas em direção a maior grau de liberdade no setor elétrico da UE consiste em introduzir mecanismos de competição na indústria de eletricidade e aumentar o grau de transações entre os países da UE. Porém, as diferentes dotações de recursos

¹ Professor da Universidade do Sul de Santa Catarina e Pesquisador do Grupo de Pesquisas do Setor Elétrico (GESEL/IE/UFRJ). Rua Trajano, 219, Ático Centro Florianópolis-SC, 88010-010. E-mail: andre_leite@hotmail.com.

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ Coordenador do Grupo de Pesquisas do Setor Elétrico (GESEL/IE/UFRJ). Av. Pasteur, 250, sala 226.Urca, Rio de Janeiro - RJ, 22290-240. E-mail: nivalde@yahoo.com.

naturais, técnicas e institucionais implicaram desempenhos distintos nos diversos países europeus (GLACHANT e FINON, 2000).

O objetivo deste trabalho é analisar a política para o setor elétrico da União Europeia. Neste sentido, será analisada a política de consenso, que diz respeito às questões ambientais. E, em contrapartida, serão analisadas as políticas unilaterais, que estão em rumo contrário ao processo de integração, quais sejam: o caráter doméstico da gestão do congestionamento de transmissão; e a política de apoio à formação das empresas Campeãs Nacionais (CN). As Campeãs Nacionais são, conforme assinalado por Lévêque (2006) empresas, quer públicas ou privadas, domésticas, que estão sendo formadas e/ou fortalecidas a partir de políticas de Estado por alguns países da UE. Tais políticas visam essencialmente a aumentar a confiabilidade elétrica e garantir o suprimento de eletricidade nos mercados domésticos. As campeãs nacionais surgem a partir da tensão entre os Estados-Membros, e sua soberania sobre o setor elétrico doméstico, e a tendência unificadora e liberalizante das diretivas da Comunidade Europeia.

O trabalho está estruturado em três partes, além desta introdução e de uma conclusão. A segunda parte visa a apontar algumas características sobre o processo de reforma do setor de energia elétrica da União Europeia. A terceira parte examina a estratégia de consenso da política energética, a saber, a questão ambiental. A quarta sessão analisa as políticas de dissenso, ou políticas unilaterais, cujo objetivo é a garantia de suprimento. Por fim, apresenta-se, de forma sintética, as principais conclusões.

Considerações sobre o processo de reestruturação do setor elétrico da União Europeia

Em breve retrospectiva histórica, na maioria dos países europeus, a partir da década de 1940, o Estado assumiu a responsabilidade de planejar, operar, coordenar e administrar a indústria de infraestrutura. No caso do setor elétrico, a estrutura industrial estava caracterizada pela constituição de grandes empresas estatais verticalmente integradas, detentoras de monopólio em sua região de atuação (PINTO JR. et al.,

2007, p. 89). Esse modelo de estrutura industrial permitiu a expansão do setor de eletricidade e gás desde o pós-guerra até a década de 1970. A agenda baseava-se, essencialmente, na utilização de recursos naturais nacionais e no critério de garantia de suprimento (SERRALLÉS, 2006). Ou seja, pouca integração regional, ao contrário da agenda dominante a partir do fim da década de 1980.

Ao fim da década de 1970, surgiram, nos países desenvolvidos, movimentos de reforma da indústria devido à queda no desempenho financeiro das concessionárias e à redução da capacidade financeira do estado. Também contribuiu, conforme Silva (2007), oferta abundante de gás. Claramente, a reforma tinha uma inspiração liberal, corroborada pela reforma implantada na Grã-Bretanha, durante o governo da Primeira-Ministra Margareth Thatcher (GREEN & NEWBERY, 1992). A reforma do setor elétrico inglês tornou-se um paradigma para o processo de reestruturação do setor em diversos países, inclusive o Brasil (LOSEKAN, 2003).

É possível concluir que houve, e ainda há, dificuldades significativas em implantar³ tais reformas, levando-se em consideração as diferenças nos contextos técnicos, materiais, econômicos e institucionais nos contextos de cada país, como observam Glachant e Levêque (2006).⁴

Para o setor elétrico, a introdução do Mercado Comum Europeu teve implicações especiais. Como era fortemente concentrado e estatal, em virtude dos riscos representados pelas atividades de geração e de abastecimento de energia, o setor elétrico mostrou-se terreno fértil para medidas reestruturantes, tais como práticas de *unbundlings* contábeis ou introdução de novas normas regulatórias (BARROS, 2008).

A reforma liberalizante do setor elétrico na UE teve como objetivo reduzir a presença do Estado na economia, aumentar o grau de interconexão entre os países – aproveitando as vantagens de custos advindas

³ Joskow (2001) destaca quatro problemas comuns às reformas e suas implantações: a) poder de mercado de alguns agentes; b) gerenciamento dos problemas de congestionamento da transmissão; c) problemas de desempenho das empresas e dos mercados; e d) coordenação dos investimentos em todas as cadeias.

⁴ Aliás, os autores mostram que se está muito distante de se constituir um mercado elétrico integrado na UE.

de uma potencial diversificação da matriz elétrica – e, aumentar o grau de competição no setor, que, teoricamente, contribuiria para maximizar o bem-estar social. A proposta pode ser resumida em unificar o setor elétrico europeu, como consta na Diretiva 96/02/CE (SILVA, 2007), revogada, entretanto, pela Diretiva 2003/54/CE. Esta foi incorporada à legislação comunitária e entrou em vigor a partir de 2004. Porém, o grau de implantação das medidas de reestruturação tem variado muito de país a país.

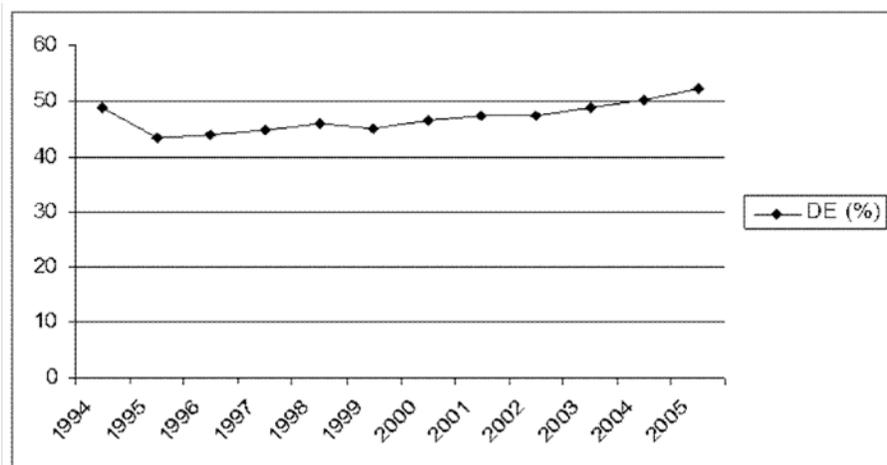
Cabe lembrar que, conforme Thomas (2005), a política energética da União Europeia está baseada em três objetivos: criação de um mercado europeu competitivo; Segurança de Abastecimento; e Redução das Emissões de Gases do Efeito Estufa. Em certos casos, como na Inglaterra, houve expressiva privatização de ativos e redução do grau de integração vertical (NEWBERY, 2000). Já em outros casos, como na França, os ativos permaneceram, em sua maioria, estatais e com elevado grau de integração vertical (JAMASB e POLLITT, 2005). Porém, como coloca Green (2008), a reforma na UE se deu a partir de reformas domésticas, que levaram em conta as características intrínsecas de cada país, e, portanto, há muitas diferenças entre as indústrias de eletricidade na Europa.⁵

Um importante problema do setor elétrico europeu é a crescente dependência de insumos energéticos importados. O gráfico 1 apresenta a crescente dependência da UE da importação de insumos energéticos, principalmente carvão e gás natural, no caso deste último, convém lembrar, as principais reservas estão localizadas na Rússia e nos países da OPEP. O gráfico 1 mostra também a evolução da dependência energética –calculada com base na divisão da importação líquida de insumos energéticos pelo consumo total destes insumos – da UE de 1994 a 2005. Nota-se que a partir de 2004 esta dependência atingiu o nível de 50%. Segundo estimativas da Comissão Europeia (2005), este coeficiente de importação deverá atingir 70% até 2030. Conforme Silva (2007), em 2000 a Comissão Europeia já alertava para a fragilidade estrutural do abastecimento energético da UE.

⁵ Porém, Green (2008) afirma que há características comuns a maioria dos países, como, por exemplo: preços nacionais, ou zonais; e a separação do operador do sistema da do operador de mercado atacadista.

Além do mais, a partir das reformas ocorridas na década de 1990, pode-se concluir que as reformas não alcançaram eficiência microeconômica no nível desejado (JOSKOW, 2006). Por exemplo, o caso inglês resultou na formação de um duopólio com poder de mercado (WOLFRAM, 1999).

Gráfico 1 - Dependência de insumos energéticos importados de fora da UE (Em %) (1994-2005)



Fonte: Elaboração a partir de dados coletados em EC (2008).

Em relação ao grau de liberdade no setor elétrico da UE, a tabela 1 mostra que é elevado o grau de abertura comercial em alguns países. Neste caso, o grau de liberdade é definido como sendo o grau de abertura declarada.⁶ Porém, como se verá nas próximas seções, devido às significativas restrições de transmissão, e ao caráter nacional com que a rede de transmissão é gerida, não se verifica tal abertura na prática. Em tese, a liberalização aumenta a segurança de suprimento, já que aumenta o número de participantes no mercado. Entretanto, também há riscos advindos da liberalização a partir do momento em que o Estado transfere tal responsabilidade para o mercado.

⁶ Ou seja, quanto maior o valor, mais liberdade os agentes dispõem para comercializar energia com agentes de outros países e maior o grau de desverticalização das empresas do país.

Tabela 1 – Grau de Liberdade do setor elétrico

País	Grau de liberdade (em %)
Alemanha	100
Áustria	100
Bélgica	90
Espanha	100
França	70
Finlândia	100
Holanda	100
Itália	79
Polónia	52
Portugal	100
Reino Unido	100
Suécia	100

Fonte: EC (2005)

Política de consenso: questões ambientais

Uma importante política que surge na UE é a política de redução da emissão de Gases do Efeito Estufa, e, por consequência, redução da dependência de combustíveis fósseis (GREEN, 2008). Neste contexto, uma das alternativas utilizadas na UE é aumentar a utilização de fontes renováveis de eletricidade, com destaque para a energia eólica. A utilização de aerogeradores cresceu 1914%⁷ no período entre 1996 e 2005, o que revela significativa tendência de crescimento da utilização desta fonte. Países como Alemanha, Espanha, Portugal e Dinamarca já dispõem de expressivo parque eólico. Tal situação também ocorre no Reino Unido, onde a maior parte das usinas com autorização para serem construídas são térmicas a gás, mas se prevê um substancial aumento de energia de fonte eólica (POLLITT, 2008). A tabela 2 sintetiza dados da participação da geração eólica em alguns países selecionados.

⁷ Conforme dados disponíveis em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal>, acesso em 16/02/2008.

Tabela 2 – Geração Eólica em Países Selecionados (2005)

País	Geração (Em TWh)	Geração Eólica (Em TWh)	Participação relativa da energia eólica na matriz nacional (Em %)
Alemanha	636,6	30,7	4,8
Áustria	63,5	1,7	2,7
Bélgica	85,5	363	0,4
Espanha	303,0	23,0	7,6
França	574,4	2,1	0,4
Finlândia	82,3	1,56	1,9
Holanda	98,4	2,7	2,7
Itália	314,1	3,1	1,0
Polónia	161,7	0,2	0,1
Portugal	49,0	3	6,1
Reino Unido	398,3	4,2	1,1
Suécia	143,2	9,8	6,8

Fonte: EC (2007).

Como mostra o estudo CEPs (2008), há forte tendência de crescimento das fontes renováveis no setor elétrico europeu. O estudo mostra que o setor elétrico europeu é responsável por 1/3 das emissões de europeias de gás carbônico. Logo, o aumento da utilização das fontes renováveis desempenhará um papel importante nas metas ambientais do continente.

Fica claro, porém, que esta nova agenda, visando menor dependência energética e mais fontes limpas, não se dará via mercado meramente. É fundamental o estabelecimento de políticas e regulamentos que incentivem tais investimentos.⁸ Ou seja, pode-se avaliar que há suficiente percepção de que o mercado, *per se*, não é suficiente para indicar os rumos da expansão desejados, principalmente se esta se dá em direção ao aumento da participação das fontes renováveis de energia, usualmente mais caras.

⁸ Interessante notar que dentre as diretivas da União Europeia, somente a última, datada de 2003, manifesta-se em relação à redução da emissão de gás carbônico (CO₂). Porém, contraditoriamente, mantém o discurso pró-competição e maior liberalização dos mercados (THOMAS, 2005). Em verdade, a introdução de usinas que utilizam fontes renováveis, por terem custos de instalação e custos de produção unitários maiores, implica maior necessidade de investimentos e/ou subsídios governamentais.

Política de dissenso no setor elétrico

Devido às dificuldades que a UE enfrenta em relação à sua segurança energética, é possível observar a falta de consenso na execução de políticas para eletricidade da região. Isto é, prevalece a política unilateral. Esta avaliação é pautada nos acordos bilaterais, preferentemente de longo prazo, com países produtores de insumos energéticos. Como exemplo podem ser citados os acordos entre Inglaterra e Noruega; Itália e Rússia; Espanha e países do norte da África (GLACHANT e LEVÊQUE, 2006).

Assim, é possível observar que há duas políticas que são utilizadas pelos países de forma unilateral: i) a administração doméstica do congestionamento da transmissão; e ii) o fortalecimento das empresas Campeãs Nacionais.

Caráter Nacional da Gestão do Congestionamento de Transmissão

Uma característica do setor elétrico da maioria dos países da UE é a separação das atividades do operador do sistema e do operador do mercado.⁹ Neste sentido, o primeiro opera de forma nacionalizada, i.e, restrito às regras internas de cada país. Enquanto o segundo é responsável pelos intercâmbios comerciais e pela gestão econômico-financeira do mercado. Para Glachant e Levêque (2006), a relação entre os dois operadores é fundamental para o estabelecimento de um mercado competitivo, tanto em nível doméstico quanto europeu.

A tabela 3 mostra dados acerca da interconexão entre alguns países da região. É possível notar, principalmente dentro da perspectiva de contraste com a tabela 1, que, embora haja um elevado grau de liberalização nos mercados de eletricidade, a interconexão entre os países ainda é significativamente limitada. Em países mais dependentes de insumos, como Luxemburgo, a relação entre a capacidade de importação e a capacidade instalada é elevada. O contrário ocorre em países com matriz elétrica predominantemente nacional, como se percebe na França, por exemplo.

⁹ As exceções são o Reino Unido e o Nordpool (pool de eletricidade formado pelos países Nórdicos), justamente os mercados considerados mais eficientes no continente europeu.

Assim, como afirmam Glachant e Levêque (2006), as limitadas interconexões entre os sistemas elétricos domésticos operam como uma importante política protecionista na Europa, e encontram-se no rumo oposto ao de uma maior integração energética. O caráter doméstico da administração da rede de transmissão, e de seus congestionamentos, opera como uma expressiva barreira à entrada, contribuindo para limitar o comércio de energia elétrica entre os principais países da UE.

Tabela 3 - Capacidade Instalada e Interligação em Países Selecionados da UE (2005)

Países	Capacidade Instalada (em GW) [A]	Capacidade de Importação (em GW) [B]	[B/A] %
Bélgica	16,0	4,6	29
França	112,0	14,0	13
Alemanha	109,0	12,2	11
Luxemburgo	1,0	0,9	90
Holanda	20,0	4,7	17
Áustria	18,0	4,3	24
Itália	80,0	6,0	8
Portugal	12,0	1,0	8
Espanha	56,0	2,2	4
Reino Unido	80,0	2,3	3
Irlanda	5,0	0,3	6
Noruega	23,0	4,2	18
Suécia	27,0	7,8	29
Dinamarca	8,0	4,0	50
Finlândia	14,0	1,9	14
Polônia	34,0	3,5	10

Fonte: EC (2006)

Conforme Domanico (2007), não houve políticas de incentivos a investimentos em expansão das interconexões. O autor afirma que uma vantagem do aumento das interconexões é reduzir a necessidade de capacidade instalada (MW), em termos domésticos, de modo que seria

reduzida a probabilidade de racionamento na UE. Porém, as limitações das interconexões implicam diferenças de preços entre os países,¹⁰ de modo que tais diferenças consistem em barreiras ao comércio de eletricidade entre os países da UE.

As reduzidas interconexões entre as redes de transmissão implicam, além de um menor comércio entre países, aumento da concentração de mercado doméstica e aumento de preços domésticos. Embora uma das determinações do Conselho de Barcelona (DOMANICO, 2008) tenha sido na direção de que cada Estado-Membro tivesse um nível de comércio de eletricidade igual a 10%, no mínimo, de sua capacidade de geração, muitos países não cumpriram esta diretriz.

Em síntese, há expressivos congestionamentos de transmissão entre os países europeus, o que implica um caráter essencialmente doméstico à administração das redes de transmissão internas, feitas pelos TSOs.¹¹ Há, ainda, poucos incentivos para que os TSOs realizem investimentos em aumento da capacidade de transmissão externa. Primeiramente, segundo Domanico (2007), como há necessidade de investimentos na rede interna, essa passa a ser a prioridade. Segundo, o congestionamento na rede gera renda extra para o TSO. Terceiro, há evidências de que as estratégias dos TSOs têm relação com os interesses das geradoras incumbentes domésticas (DOMANICO, 2007).

Concentração e Campeãs Nacionais

No período do pós-guerra até a década de 1970, a estrutura industrial predominante foi o monopólio verticalizado. Após as reformas liberalizantes é possível identificar um aumento expressivo da diversidade de situações, o que não permite apontar para uma tendência de organização do setor (PINTO JR et al., 2007). Recentemente, porém, na UE ocorreram várias fusões/aquisições que passaram a preocupar as autoridades no que diz respeito a seus efeitos sobre a competição e bem-estar social. Gilbert e Newbery (2006) apontam que as autoridades,

¹⁰ Conforme EC (2005).

¹¹ *Transmission System Operators. São os órgãos responsáveis pela operação dos sistemas domésticos.*

principalmente a Comissão Europeia,¹² passaram a ser mais rigorosas em relação às tentativas de fusões e aquisições no setor elétrico, com ênfase em fusões convergentes, ou seja, aquelas envolvendo firmas à montante e à jusante (no caso, gás e eletricidade).

Dado o fato de ser difícil comprovar condutas de poder de mercado, a Comissão Europeia tem encontrado muita dificuldade, conforme afirmam Gilbert e Newbery (2006), para sustentar casos contra empresas acusadas de estabelecer preços considerados abusivos. Em especial, quando estas empresas têm sua origem nos países de economia mais avançada da UE, como é o caso da Alemanha, França e Itália.¹³

Embora a política de energia da UE tenha três objetivos, como mencionado anteriormente, é possível concluir que a garantia de suprimento seja o mais importante. Por isso, verifica-se, por parte de vários governos de países membros da UE, a aplicação direta e indireta de políticas de incentivo à formação e consolidação de grandes empresas nacionais verticalmente integradas, as Campeãs Nacionais (BARQUIN et al., 2006). A racionalidade desta política, a princípio, busca aumentar a confiabilidade do setor – ou a segurança energética – através destas empresas, sendo assim consideradas como importantes instrumentos de política setorial.

As Campeãs Nacionais atuam segundo objetivos predominantemente nacionais de política energética, e não de consenso da UE. E, assim, vêm recebendo o apoio implícito e/ou explícito dos governos para se constituírem em grandes empresas verticalizadas e integradas no segmento de gás e eletricidade. Desta forma, alguns países buscam, por meio das Campeãs Nacionais, maximizar a segurança energética doméstica.

¹² A Comissão Europeia é a instituição responsável por propor políticas comuns aos países membros e aplicar as decisões do Parlamento Europeu, conforme http://ec.europa.eu/index_pt.htm (acesso em 02/08/2009). Deste modo, é responsável também pela política energética comum na União Europeia.

¹³ O processo de reestruturação do setor elétrico nos países da Europa Ocidental não se concentrou, de início, nos problemas que podem ser advindos de poder de mercado. O foco inicial foi a estruturação de mercados atacadistas, e em alguns casos varejistas, de eletricidade, na expectativa de que fossem por natureza competitivos. Porém, as evidências indicam que a maior parte dos países europeus queria apenas mudanças mínimas na estrutura do setor elétrico (JAMASB e POLLLIT, 2005).

Este fenômeno de centralização econômica tende a se contrapor ao processo de desregulamentação e busca de maior grau de competição do setor energético que está, ao menos conceitualmente, na base da proposta da Comissão Europeia, de integração dos mercados, via liberalização no setor de energia (THOMAS, 2005).

Neste sentido, argumenta-se que o processo de liberalização dos mercados nacionais da UE não tem avançado também devido à posição estratégica destas empresas e ao interesse dos respectivos governos em, principalmente, garantirem suprimento de eletricidade em seus respectivos espaços geográficos.

Contrariamente às premissas iniciais de maior liberalização e competição, há uma tendência ao aumento da concentração, especificamente, devido às fusões convergentes. A Tabela 4 mostra o grau de concentração¹⁴ (CR) medido em termos de parcela de mercado da maior firma (CR1) e das duas maiores firmas (CR2) para alguns países do continente europeu.¹⁵ Nota-se que a maior parte dos mercados é altamente concentrada. Este elevado grau de concentração enseja, a princípio, maior poder de mercado por parte das empresas, já que o grau de interconexão de eletricidade entre os países da UE apresenta índices abaixo do esperado.

Uma importante causa para os elevados índices de concentração mostrados na tabela 4 é o fato de que, a partir do final da década de 1990, houve forte estímulo por parte, e de forma unilateral, dos governos europeus ao surgimento das Campeãs Nacionais, conforme analisado por Levêque (2006). Na Holanda, por exemplo, havia a intenção governamental de promover uma fusão entre as quatro maiores firmas de energia elétrica do país. Porém esta tentativa não foi bem sucedida, já que as partes envolvidas não chegaram a um acordo satisfatório (VAN DAMME, 2005).

¹⁴ Convém notar que os índices de concentração usuais em Economia Industrial não explicam a contento poder de mercado no setor elétrico, devido à presença do congestionamento de transmissão (BORENSTEIN et al, 1996).

¹⁵ O índice de concentração calculado foi a Razão de Concentração, que contempla o somatório da participação de mercado das maiores empresas. No caso, foram calculados os índices para a maior empresa (CR1) e para as duas maiores (CR2), conforme Resende e Boff (2002).

Tabela 4: Índices de concentração CR1 e CR2 de *market-share* de geração de eletricidade (2004) (Em %)

País	Empresa	Índice de Concentração
Alemanha	E.On	CR1 27%
	RWE	CR2 52%
Áustria	Verbund	CR1 48%
Bélgica	Electrabel	CR1 86%
Espanha	Endesa	CR1 38%
	Iberdrola	CR2 63%
França	EDF	CR1 90%
Nordpool	Vattenfall	CR1 23%
	Fortum	CR2 37%
Itália	Enel	CR1 39%
	Edison	CR2 54%
Portugal	EdP	CR1 49%
Reino Unido	British Energy	CR1 19%
	E.On UK	CR2 28%

Fonte: EC (2006); Matthes et al (2005) e Domanico (2007).

As Campeãs Nacionais procuram manter suas posições dominantes internamente, e aumentar seus mercados de atuação por meio de aquisições de empresas de outros países. Assim, atuam como instrumentos de política econômica setorial. Estas empresas fazem parte de políticas governamentais nacionais no campo da segurança elétrica. Os governos estimulam e viabilizam os processos de fusões/aquisições e a consequente formação das Campeãs Nacionais, em um movimento de convergência energética e de ampliação do poder de mercado destas empresas. Os exemplos da Alemanha (E.ON e Ruhr Gas), França (GDF e Suez), e Itália (ENEL) são reveladores (DOMANICO, 2008).

Outra causa, apontada por Pinto Jr e Iooty (2005), é a emergência dos novos desafios que as Campeãs Nacionais vêm enfrentando a partir das reformas ocorridas na década anterior. Segundo esses autores, o cenário pós-reforma criou novas possibilidades de negócios, ampliando a dimensão e a intensidade da competição em escala internacional. Assim, com o objetivo de sustentar sua posição no mercado, as empresas optam por estratégias como obter economias de escala, reduzir custos, investimentos em novas tecnologias e novas e criativas formas de investimento (PINTO JR e IOOTY, 2005).

Destaque-se que uma terceira, porém não menos importante, causa da elevada concentração é a limitada interconexão entre os diversos sistemas domésticos, como mencionado anteriormente. Neste caso, a limitação das redes opera como um estímulo às operações de fusões/aquisições entre empresas de países diferentes, tendo como caso emblemático a compra de ativos europeus da Endesa (Campeã Nacional espanhola) pela E. On (Campeã Nacional alemã).¹⁶

A crença de que a presença de Campeãs Nacionais é positiva e aumenta o grau de competição é falsa (BARQUIN et al., 2006). A criação de empresas gigantescas, em especial nos setores de eletricidade e gás, tende a reduzir o ritmo de crescimento dos mercados domésticos. Entre outros motivos, fusões convergentes – como é o caso nos setores de gás e eletricidade – tenderiam a criar significativas barreiras à entrada de competidores estrangeiros.

Para Gilbert e Newberry (2006), alguns países membros da UE não têm, aparentemente, instituições e poderes necessários capazes de garantir a competição no segmento de geração de eletricidade. Para os autores, os reguladores domésticos não têm acesso direto a informações que permitiriam detectar condutas relativas ao exercício de poder de mercado. Tal conclusão é corroborada pela Comissão Europeia (2006), que afirma que há um sério problema de falta de transparência nos mercados de eletricidade europeus. Embora a Comissão Europeia seja contrária à política de formação das Campeãs Nacionais, seu limite legal de atuação resume-se a intervenções em atos de concentração, onde a empresa resultante do ato passe a ter, no mínimo, dois terços (2/3)

¹⁶ Matthes et al. (2005).

das vendas em um país. Regra esta contestada por Lévêque (2006), que afirma que a redução deste percentual contribuiria para uma maior eficiência dos mercados de eletricidade europeus. A política de estímulo às Campeãs Nacionais opera como barreira à diminuição deste percentual e mostra o poder econômico e político destas empresas, bem como o papel estratégico que elas possuem como instrumento de política energética em cada país.

Porém, no caso europeu, se, no que diz respeito às fusões horizontais, há maior consenso sobre as medidas a serem tomadas, o mesmo não ocorre no caso das fusões verticais (à montante e à jusante) e/ou convergentes, que ampliam o alcance de uma firma de uma para duas fontes de energia, reduzindo o número de ofertantes de gás e eletricidade (GILBERT e NEWBERRY, 2006). O argumento padrão sobre o fato de as fusões convergentes não serem prejudiciais ao bem-estar social (LÉVÊQUE, 2006; GILBERT E NEWBERRY, 2006) reside na crença de que, ao se reduzir a ineficiência das transações verticais, os custos tenderiam a diminuir e, conseqüentemente, os preços. Porém, como em muitos países o índice de concentração de mercado é elevado e dado o fato de o gás ser importante componente da matriz energética europeia, é lícito supor que uma fusão desta natureza tende a implicar em maior poder de mercado, e em maiores preços.

Importa notar que as reformas acontecidas na década de 1990 não lograram completo êxito no que tange a seus objetivos iniciais – aumento do bem-estar social por meio da introdução da competição, redução das tarifas, aumento dos investimentos (JOSKOW, 2006). Ou seja, em alguns casos, como no Reino Unido, houve exercício de poder de mercado por parte de grandes empresas (WOLFRAM, 1999) e incapacidade do órgão regulador (no caso inglês, OFFER) em monitorar e regular os mercados (WOLAK, 2004). Já na Espanha, os esforços do ente regulador para implantar mecanismos que limitem o poder de mercado das duas maiores empresas – Endesa e Iberdrola – foram restringidos pelo governo espanhol (WOLAK, 2003). Neste sentido, alguns casos se tornaram emblemáticos: o caso E.On –Ruhrgas e o caso Suez-GDF.

No primeiro caso, em 2002, ocorreu a fusão entre as empresas alemãs E.On e a Ruhrgas, que foi o maior processo de fusão e/ou aquisição

entre duas Campeãs Nacionais. A E.On é a maior companhia de eletricidade e gás da Alemanha e também do Reino Unido, onde controla a Powergen. A estratégia deste conglomerado consiste em concentrar seus ativos em eletricidade e gás, e dar ênfase à verticalização da firma (geração, transmissão e distribuição). A Ruhrgas é a maior firma de gás alemã, dominando o mercado alemão com, aproximadamente, 60% da oferta. Além do mais, a empresa detém a maior rede de gasodutos, que levam à Alemanha gás importado de outros países, como Rússia e Noruega. Tem também a maior capacidade de estocagem de gás entre os *players do mercado alemão*.¹⁷

A aquisição da Ruhrgas pela E.On começou a partir da compra da Gelsenberg, que detinha 25% da Ruhrgas, pela E.On, em julho de 2001. Em novembro seguinte, comprou a Bergemann GmbH, que detinha 34,8% da Ruhrgas, o que lhe garantiu controle acionário da empresa (THOMAS, 2007) Em janeiro de 2002, o órgão antitruste alemão (*Bundeskartellamt*) proibiu a aquisição da maior parte das ações da Gelsenberg, o que impediria a aquisição, portanto, da Ruhrgas. Porém, contrariando a decisão do órgão antitruste, o governo alemão permitiu a compra da Ruhrgas. Esta decisão foi acompanhada de uma série de exigências que a E.On-Ruhrgas deveria cumprir, tais como facilitar o acesso à rede por parte de seus competidores e vender parte de suas ações de outras empresas (MATTHES et al, 2005).

A *rationale* desta aquisição reside no fato de aumentar a confiabilidade da E.ON com a compra de uma firma à jusante, já que na medida em que contratos de compra da E.ON com outras firmas expirem, a Ruhrgas poderá fornecer 100% do gás necessário. Assim, a empresa E.ON-Ruhrgas passa a ser verticalmente integrada por completo. O fato de esta fusão ter sido aprovada causou expressiva manifestação contrária nos meios acadêmicos (GILBERT E NEWBERRY, 2006). Isto levou a Comissão Europeia a revisar a forma de regulação e controle de atos de concentração no setor de eletricidade e gás (EC, 2006).

Outro caso emblemático de fusão entre Campeãs Nacionais é a fusão entre o grupo franco-belga Suez (eletricidade) e a monopolista de gás da França, Gaz de France (GDF). Segundo Domanico (2008), esta fusão

¹⁷ Matthes et al, 2005.

foi uma clara resposta defensiva por parte do governo francês contra a tentativa de aquisição da Suez pela Enel (Itália). Com efeito, o governo francês detém aproximadamente 40% das ações do grupo Suez-GDF.

A tabela 5 apresenta as maiores, em termos de faturamento, Campeãs Nacionais da UE.¹⁸ Thomas (2007) afirma que as empresas listadas na tabela são as firmas dominantes no setor elétrico, com destaque para as três primeiras (E.On, EDF e RWE).

Tabela 5 – Faturamento e mercados de atuação das Campeãs Nacionais Europeias

Empresa	Faturamento (em bi €)	Mercados onde a empresa tem poder de mercado significativo
E.On; RuhrGas; Endesa	74,6	Reino Unido; Alemanha; Itália, Benelux, Espanha e Escandinávia
EDF	58,9	Reino Unido; França; Alemanha e Itália
RWE	41,8	Reino Unido, Alemanha; Leste Europeu
Iberdrola	19,9	Reino Unido e Península Ibérica
Suez (electrabel); GDF	43,6	França, Itália, Benelux; e Leste Europeu
ENEL	34,1	Itália; Leste Europeu
Vattenfall	16,1	Alemanha, Escandinávia, Leste Europeu

Fonte: sites das empresas¹⁹ e Thomas (2007)

Nota-se, a partir da tabela 5, que houve expressiva mudança na estrutura industrial do setor elétrico europeu. De empresas com atuação predominantemente intrafronteiriças, as empresas passaram a fortalecer suas posições dominantes em seus respectivos mercados de origem e a

¹⁸ De forma ilustrativa, Thomas (2003) criou o termo ‘sete irmãos’ em alusão às ‘sete irmãs’ do setor de petróleo.

¹⁹ (<http://www.enel.com/en/>; <http://www.con-ruhrgas.com/cps/rde/xchg/cr-corporate>; <http://www.endesa.com>; <http://www.edf.fr>; <http://www.iberdrola.es>; <http://www.gdfsuez.com/>; <http://www.nordpool.com>. Acesso em 12 e 14 de novembro de 2008).

atuar em outros mercados por meio de aquisições de empresas menores. Também há um processo de financeirização do setor elétrico, caracterizado pelo fato de que as empresas dominantes no Reino Unido são empresas de capital estrangeiro.

Por fim, como afirmam Codogenet et al (2006), há um claro direcionamento em favor de maior concentração no setor elétrico da UE. Estes exemplos mostram o quanto os governos nacionais, visando a segurança energética, estão dispostos a criarem óbices a uma maior integração no setor elétrico europeu, ou seja, a dinâmica de expansão econômica e as razões de segurança energética estão criando uma barreira à competição no setor de energia elétrica da UE.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo analisar a política para o setor elétrico da União Europeia. A ideia central consistiu em mostrar que, ao contrário de outros setores da economia, na indústria elétrica há forte tendência a maior protecionismo e políticas unilaterais, que se constituem em óbices a uma maior integração econômica.

De um lado, há uma política elétrica de consenso, no que tange à redução das emissões de Gases do Efeito Estufa. Neste sentido, os países estão envidando esforços para aumentar o número de usinas de fontes renováveis, especialmente energia eólica. Entretanto, tais políticas têm sido adotadas de forma unilateral, pois o mercado, por si, não promoveria tal direcionamento devido aos elevados custos de investimento.

Por outro lado, há uma política energética de dissenso, com duas grandes vertentes: a) as redes de transmissão são gerenciadas de forma predominantemente doméstica, restringindo, portanto, as interconexões, e dificultando o intercâmbio de eletricidade entre os países; b) os governos, de forma unilateral, incentivam a formação de grandes empresas verticalizadas, as chamadas Campeãs Nacionais, visando, principalmente, maximizar a segurança energética doméstica e também aumentando a concentração de mercado e o poder das firmas incumbentes.

Este processo de concentração dos mercados nacionais tende a impor sérios óbices à constituição de um marco competitivo no setor de energia, em especial de energia elétrica na União Europeia. Pode-se assim constatar que a importância e os cenários do setor de energia elétrica na UE são tão complexos, que cada país busca fortalecer seus instrumentos de política setorial.

European Union's Policy for the electricity sector: out of step with the economic integration process

Abstract: The main purpose of this paper is to analyze the Electricity Policy of the European Union. We show that there are essentially three policies: reduction of greenhouse gas emissions; ii) national administration of transmission congestions; and iii) governmental incentives to National Champions. We show that these policies, which are adopted in a unilateral sense, are an obstacle to form an integrated and competitive internal market.

Keywords: Electric Sector – Economic integration – Mergers and acquisitions – National Champions

JEL: L95-L94-L98

Referências bibliográficas

BARQUIN, J.; BERGMAN, L.; CRAMPES, C; GLACHANT, J.M.; GREEN, R.; HIRSHHAUSEN, C.V.; LEVÊQUE, F; & STOFT, S. Brief academic opinion of economic professors and scholars on the project of acquisition of Endesa by Gas Natural. *The Electricity Journal*, Vol.19 (2), March 2006, pp. 62-68.

BARROS, F. E. *Crescimento e convergência no mercado europeu: o caso da E.on*. Boletim Infopetro. Ano 9, n. 3, maio/junho 2008.

BORENSTEIN, S.; BUSHNELL, J., KAHN, E.; STOFT, S. *Market power in electricity markets*. UCEI POWER working paper PWP-036, University of California Energy Institute, Berkeley, March 1996.

CEPS (Centre for European Policy Studies). *The future of European electricity: choices before 2020*. Policy brief, 164, July 2008.

CODOGENET; M.K.; GLACHANT, J.M.; HIROUX, C.; MOLLARD, M; LEVÊQUE, F; PLAGNET; M.A. *Mergers and acquisitions in the European Electricity Sector – cases and patterns*. CERNA (disponível em <http://www.cerna.ensmp.fr/documents>), July 2003.

DOMANICO, F. Concentration in the European Electricity Market: The Internal Market as Solution? *Energy Policy*, 35 (10), October 2007, pp. 5064-5076.

DOMANICO, F. *Liberalization of the European Electricity Industry: Internal markets or National Champions?* Disponível em <<http://www.worldenergy.org/documents/p001227.pdf>> 2008.

EUROPEAN COMMISSION (EC). *Annual report on the implementation of the gas and electricity internal market*. Report from the commission, SEC, Bruxelas, January 2005.

EUROPEAN COMMISSION (EC). *Sector inquiry under Art 17*. Disponível em <<http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/energy/inquiry/index.html#final>, acesso em 05/08/2007>, 2006.

EUROPEAN COMMISSION (EC). *Europe statistics*. Disponível em <<http://ep.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>, acesso em 20/03/2008>, 2007.

GILBERT, R. & NEWBERRY, D. *Electricity merger policy in the shadow of regulation*. University of California Energy Institute, paper EPE 019, 2006.

GLACHANT, J.M.; FINON, D. Why do the European Union's electricity industries continue to differ? In: MENARD (org.) *Institutions, Contracts and Organizations*, London: Edward Elgar, 2000, pp. 432-456.

GLACHANT, J.M.; LEVÊQUE, F. *Electricity internal market in the European Union: What to do next?* Working paper – CWPE 0623 and EPRG 0605, march 2006.

GREEN, R. and NEWBERRY, D. M. Competition in the British Electricity Spot Market. *Journal of Political Economy*, v. 100, n. 5, 1992, pp. 929-953.

GREEN, R. Electricity wholesale markets: Designs now and in a low-carbon future. *The Energy Journal*, Special issue: The future of Electricity, 2008, p. 95-123.

JAMASB, T. & POLLITT, M. 2005 Electricity market reform in the European Union: Review of progress toward liberalization and integration. *The Energy Journal* (Special Issue), April 2005, pp. 11-41.

JOSKOW, P. Transaction cost economics and competition policy. *ISNIE Newsletter*, v. 3, n. 1, jan. 2001.

JOSKOW, P. Markets for power in the USA: an interim assessment. *Energy Journal*, 27(1), 2006, pp. 1-36.

LÉVÊQUE, F. Antitrust enforcement in the electricity and gas industries: problems and solutions for the EU. *The electricity journal*, v.19, issue 5, June 2006, pp. 27-34.

LOSEKAN, L.D. *Reestruturação do setor elétrico brasileiro: coordenação e concorrência*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ (Tese de Doutorado em Economia), 2003.

MATTHES, F.; POETZCH, S; GRASHOFF, K. *Power generation and market concentration in Europe 1996-2004: an empirical analysis*. Ökoinstitut, Berlin, 2005.

NEWBERRY, David. *Privatization, restructuring and regulation of network utilities*. Cambridge, MA, MIT Press, 2000.

PINTO Jr, H. & IOOTY, M. Avaliando os impactos microeconômicos das fusões e aquisições nas indústrias de energia no mundo: uma análise para a década de 1990. *Revista de Economia Política*, vol. 25, n. 4(100), out/dez 2005, pp.439-453.

PINTO Jr, H. et alli. *Economia da energia*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

POLLITT, M. *The future of electricity (and gas) regulation*. Cambridge Working Paper in Economics, 0819, 2008.

RESENDE, M. & BOFF, H. Concentração industrial. In: HASENCLEVER, L. & KUPFER, D. (orgs.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SERRALLÉS, R.J. Electric energy restructuring in the European Union: Integration, subsidiarity and the challenge of hamornization. *Energy Policy*, n. 34, 2006, pp. 2542-2551.

SILVA, P.P. *O sector da energia eléctrica na União Europeia: evolução e perspectivas*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007.

THOMAS, S. The seven brothers. *Energy Policy*, n. 31, 2003, pp. 393-403.

THOMAS, S. *The European Union Gas and Electricity Directives*. EPSU (<http://www.epsu.org>), 2005.

THOMAS, S. *Corporate concentration in the EU Energy Sector*. University of Greenwich, PSIRU report, 2007.

VAN DAMME, E. Liberalizing the Dutch electricity market 1998-2004. *The Energy journal special issue on European electricity liberalization*. 2005, pp. 155-180.

WOLAK, F. Diagnosing the California electricity crisis. *The Electricity Journal*. August/September, 2003, pp. 11-37.

WOLAK, F. *Lessons from international experience with electricity market monitoring*. Mimeo, June, 2004. (Disponível em <http://www.satanford.edu/~wolak>).

WOLFRAM, Catherine D. Measuring duopoly power in the British Electricity Spot Market. *American Economic Review*, v. 89, n. 4, pp. 805-826, 1999.

Recebido para publicação em dezembro de 2008

Aprovado para publicação em julho de 2009