

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

A MUDANÇA NO MARCO REGULATÓRIO DO GÁS NATURAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DE VETO PLAYERS

AUTORES:

Leonardo Tadeu van Tol Sobreira, Mestrando em Economia
Edmar Luiz Fagundes de Almeida, D.Sc. em Economia

INSTITUIÇÃO:

Instituto de Economia -Universidade Federal do Rio de Janeiro – RJ

Este Trabalho foi preparado para apresentação no 5º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Petróleo e Gás- 5º PDPETRO, realizado pela a Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás-ABPG, no período de 15 a 22 de outubro de 2009, em Fortaleza-CE. Esse Trabalho foi selecionado pelo Comitê Científico do evento para apresentação, seguindo as informações contidas no documento submetido pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho, como apresentado, não foi revisado pela ABPG. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões da Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás. O(s) autor(es) tem conhecimento e aprovação de que este Trabalho seja publicado nos Anais do 5ºPDPETRO.

**A MUDANÇA NO MARCO REGULATÓRIO DO GÁS NATURAL
BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DE VETO PLAYERS**

Abstract

The vast majority of players in the Brazilian natural gas industry (BNGI) have the perception that its regulatory framework was inadequate to address the specificities of this sector, especially the challenges of promoting policies capable to encourage competition in the gas upstream, and that were able, in the same time, to encourage investment in the downstream. This broad consensus was not itself enough to ensure the minimum necessary consensus into the Brazilian Congress that would guarantee the incorporation of the necessary changes in the new gas law. It can be noted many differences from this experience if we compared it with the Brazilian experience in defining a new regulatory framework for the electric sector. When it comes to the latter sector, its new law was approved after two years of the first election of President Luis Inácio Lula da Silva. The discrepancy between the legislative processes of these two sectors made us questioning the reasons that explain why the Brazilian gas negotiation process took so long. Or in other words, what were the factors in the Brazilian political arena capable of blocking the new gas law approval during almost five years? This article proposes to deal with this issue by examining its negotiating process, which resulted in the adoption of the Brazilian new gas law. The analysis is based on the veto players model, as developed by Glachant (2002), Perez (2004) and Tsebelis (2002). We believe there are veto players along the Brazilian natural gas chain, who seek to establish political alliances in order to ensure that the new gas law will defend their own interests, even though, these were not aligned with those of the BNGI as a whole. From the identification of the key actors of BNGI, we examine what were the positions defended by them in the negotiation process. This analysis allows us to identify both their gains and their biggest losses in the new gas law approved in the beginning of 2009. As a result, we identify which of the main actors of the BNGI holds truly veto power within this sector. We observed that there is no veto player in this industry able to define itself what would be the political agenda. Consequently, it was necessary to investigate what were both the commitment and the perception of the need of changing the status quo of each of its main actors. Our vision is that there are inconsistencies in both the existing legal framework and the new gas law regarding the scope of its main goals: remove the existing bottlenecks that are preventing the development of the BNGI. Among them, we can highlight: (i) the maintenance of Petrobras' market power; (ii) the asymmetry between federal regulation and state regulation in the gas sector; (iii) the coexistence of an environment that increases the competition in the upstream, without the counterpart in the downstream segment. The need to ease the demand for natural gas, in order to be able to accommodate the gas thermoelectric power plants' fluctuations in the demand will be a future source of tension that the new gas law should be able to deal with. Thus, the remaining inconsistencies tend to put in check the new gas law stability.

Keywords: Natural Gas Regulation, Negotiation process, Veto Player.

Theme: Regulation, Law, Management and Quality

Sub Theme: Regulation

Introdução

O ambiente regulatório da indústria brasileira de gás natural (IBGN) tem sido questionado por quase todos os stakeholders, inclusive o governo. Desde 2004, detinha-se a percepção generalizada de que a lei, que regulava o setor (Lei 9.478/97) era inadequada para atender a todos os segmentos. Esta foi concebida para abrir as atividades do *upstream*, e não enfrentava os desafios necessários para promover a abertura dos segmentos do *downstream*, especialmente no mercado de gás natural. A partir de 2007, o Brasil enfrenta uma crescente escassez de gás natural. Adicionalmente, as turbulências políticas provenientes das crises energéticas na Bolívia e Argentina têm reduzido as alternativas de importação disponíveis ao país. Tais problemas têm conduzido o Congresso a discutir uma nova legislação para o gás natural no Brasil. Após quase cinco anos de discussão e negociação, o novo marco regulatório específico para o gás natural foi aprovado em 4 de março de 2009. O objetivo deste artigo é analisar como foram as negociações com vista à modificação do marco regulamentar da IBGN, e tentar explicar as principais inconsistências remanescentes no novo marco legal do setor. Este trabalho buscará apontar os principais desafios remanescentes para a adoção das melhores práticas regulatórias no Brasil.

Metodologia

Na confecção deste trabalho empregaram-se pesquisas em relação à alteração do novo marco regulatório do setor de gás natural brasileiro, utilizando-se a análise de *veto players*. A escolha por esta abordagem teórica se justifica devido à percepção de que o setor de gás natural nacional detém atores com poder de vetar alterações que sejam contrárias aos seus respectivos interesses na arena política; e que vêm utilizando-o, para salvaguardá-los, mesmo que estes não coincidam com os da política gasífera nacional. Para a metodologia deste trabalho foram adotados autores que se dedicaram ao estudo sobre a aplicação do modelo de *veto players* nos processos de “re-reforma” de setores de infraestrutura e sobre o papel do processo de aprendizagem institucional, tais como: Glachant (2002); Perez (2004); e Tsebelis (2002). Por sua vez, a análise empírica deste modelo será trabalhada com os seguintes autores: Gehlbach & Malesky (2007) e Roxo (2005).

Resultados e Discussão

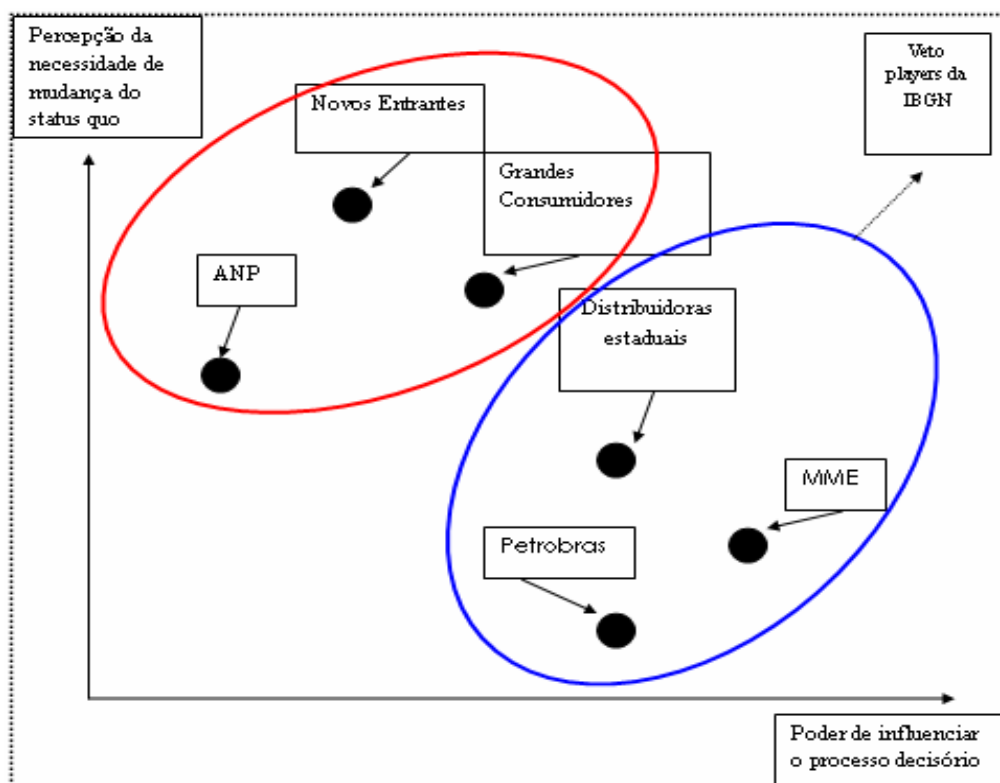
Após cinco anos de duras negociações, o Congresso Brasileiro chegou ao consenso mínimo necessário em relação à nova lei do gás. As negociações para a nova lei de gás resultaram em poucas mudanças significativas no que diz respeito ao que a Lei 9.478/97 se preocupava. As alterações da nova lei do gás centraram-se no segmento de transporte de gás, enquanto a espinha dorsal da Lei 9.478/97 foi preservada: (i) a distribuição permaneceu fora do alcance da regulação federal sobre o gás, e, portanto, apenas os governos estaduais podem propor qualquer alteração no monopólio da distribuição sobre o mercado final; (ii) a estrutura atual da indústria manteve-se inalterada; (iii) a Petrobras continua a ser o ator dominante na produção e nas importações de gás, sem quaisquer restrições de participação cruzada ao longo da cadeia do gás, mantendo-se livre para decidir a política de preços do gás no Brasil.

Qual é explicação para a demora na definição da configuração da lei do gás, se já havia um amplo consenso entre os principais atores deste setor de que o então marco regulatório vigente era

inadequado para: atrair investimentos privados; promover a competição na IBGN; e atender às especificidades da IBGN?

Ao analisarmos o processo de negociação da reforma da IBGN, identificamos seis atores principais ou grupo de atores: 1) o Governo Federal representado pelo MME, 2) Petrobras; 3) Governos Estaduais e/ou as empresas locais de distribuição (ELD); 4) ANP; 5) grandes consumidores industriais de gás; e 6) os operadores privados do *upstream*. Segue-se abaixo a figura 1, mostrando que cada um destes atores tem diferentes níveis de poder para interferir no processo de tomada de decisão e distinta percepção da necessidade de mudança do marco regulatório do gás.

Figura 1 – Principais Atores na Indústria Brasileira de Gás Natural



Fonte: Elaboração Própria

No caso da IBGN, os atores mais comprometidos com a reforma (a ANP, os operadores privados do segmento *upstream* e os grandes consumidores) eram aqueles com menor poder de interferir no processo de tomada de decisão. Esta foi a principal razão pela qual o processo de negociação levou tanto tempo para chegar a um consenso. Enquanto isto, os outros três atores poderiam ser considerados *veto players*¹, sendo estes capazes de evitar quaisquer mudanças regulatórias significativas que

¹ Segundo Tsebelis (2002), *veto players* são atores individuais ou coletivos, em que é preciso haver acordo, para que se alcance o consenso necessário à alteração das políticas correntes do país. Ele destaca que quanto maior for o número de *veto players* tende-se a aumentar a dificuldade de negociação. Esta agenda de pesquisa vem destacando os seguintes pontos: (i) o papel da dotação institucional do país no momento de implementação do processo de reforma; (ii) a interação entre o ambiente institucional, o arranjo institucional, e os principais atores do setor em análise; (iii) as mudanças institucionais ocorridas no passado influenciam as mudanças presentes e futuras, e devem ser analisadas dentro de uma perspectiva dinâmica e cumulativa; (iv) a variável política detém um papel crucial na definição das instituições de cada país; (v) a necessidade de se introduzir um novo conceito de credibilidade na reforma das indústrias de rede, que garanta a estabilidade dos compromissos, ao mesmo tempo, que permita a evolução das regras do jogo – dando espaço para a adoção da flexibilidade, e evitando

pudessem ferir os seus próprios interesses. Os *veto players* só aceitavam participar do processo de negociação da lei do gás se fossem firmadas algumas pré-condições. O resultado não foi apenas um prolongado processo de negociação, mas uma nova lei com poucas mudanças significativas no que se refere ao marco regulatório até então vigente (a Lei 9.478/97). Conforme será visto, os principais atores envolvidos no processo de negociação da nova lei apresentavam objetivos muito distintos.

O principal objetivo do governo federal no processo de negociação era aumentar a sua capacidade de interferir na dinâmica de investimentos do setor gasífero, dando ao MME um papel central no planejamento do processo de expansão dos gasodutos de transporte, e também na formatação do modelo de negócios para os novos investimentos no setor. O MME pode ser considerado um importante vencedor no processo de negociação, já que uma expansão do planejamento central foi aprovada, possibilitando com que este ator pudesse definir rotas para os novos gasodutos, e tivesse a capacidade de apoiar novos investimentos com fundos públicos (subsídios).

A Petrobras era o único ator, que era contrário às mudanças na Lei 9.478/97, sustentando que a IBGN estava numa fase muito incipiente, e que qualquer mudança na direção de promover a competição no segmento *downstream*, acabaria por criar obstáculos para os novos investimentos no setor. A companhia estava claramente numa posição defensiva, temendo as perdas que uma nova lei pudesse criar para a sua posição dominante. Desde o início do processo de debate em torno da nova lei do gás na arena política, a Petrobras tem se posicionado de uma maneira muito ativa na defesa de seus próprios interesses. Um dos seus mais importantes objetivos no processo de negociação tem sido garantir o *by-pass* das companhias distribuidoras de gás, no caso de seu consumo próprio de gás. Isto se explica, pois, a estatal consome em torno de 30% de todo o gás natural do Brasil em suas plataformas, refinarias e plantas industriais², o que lhe confere de longe a posição de maior consumidor de gás natural no Brasil. Alguns governos estaduais, bem como distribuidoras têm questionado o fato da Petrobras não pagar nada às distribuidoras, quando oferta gás – diretamente – para as suas plantas. A nova lei do gás salientou tal situação. O suprimento de gás para as refinarias de óleo da Petrobras e para as suas plantas de fertilizantes foi considerado fora do escopo do monopólio da distribuição³. Sendo que o mesmo se aplicou ao gás consumido pela própria Petrobrás em suas plataformas. Outro importante objetivo da Petrobras era evitar a adoção do livre acesso às suas infra-estruturas de gasodutos de recolhimento⁴. Se os outros produtores de gás pudessem ter acesso a esta

também ações oportunistas; (vi) a reforma é um contínuo processo de aprendizagem, e, portanto, é preciso possibilitar que os erros cometidos durante o desenvolvimento das regras e a escolha inicial da estrutura de governança adotada possam ser corrigidos; (vii) o caminho traçado pelas reformas do *status quo* vigente, assim como a sua velocidade na arena política dependem das posições defendidas pelos *veto players*, que podem ser atores: constitucionais, partidários ou detentores de poder de veto, a partir de práticas de lobbies setoriais. Os pontos supracitados nos auxiliam a definir quais são os limites prováveis tanto do processo de reforma, quanto do espaço disponível de mudanças no *status quo* vigente, bem como se dá a alocação de poder dentro da arena política.

² Este número não leva em conta o gás consumido em centrais térmicas e plantas industriais, tais como a petroquímica.

³ Após passados quase 21 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda inexistem quaisquer normas ou regras que definam, explicitamente, o que se deve entender pelo termo “serviços locais de gás canalizado” constante no art. 25 § 2º da CF (“Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação”), nem que venham a regulamentar este artigo. Neste contexto, a interpretação majoritária dos juristas brasileiros tem sido de que toda e qualquer atividade dentro do setor de gás natural a partir do *city-gate* é de competência dos Estados, independentemente de que esta ser, sabidamente, um monopólio natural ou não.

⁴ A Petrobras detém a totalidade dos 2.500 km de gasodutos de recolhimento no Brasil (principalmente no mar).

infra-estrutura, poderiam negociar diretamente tanto com as companhias distribuidoras, quanto com os grandes consumidores livres, ao invés de vender o seu gás para a Petrobras. A lei exclui, explicitamente, todos os gasodutos de recolhimento e os gasodutos que transportam gás entre plantas de processamento e as refinarias a partir dos requisitos de livre-acesso. Deste modo, preservou-se uma importante barreira à entrada de novos operadores no *upstream*⁵.

Desde 2004, a ANP vem desempenhando um papel bem ativo no apoio ao Governo e ao Congresso em relação às mudanças necessárias na Lei 9.478/97. A agência tem contratado empresas internacionais de consultoria para identificar as deficiências do marco regulatório brasileiro no setor de gás. Esse diagnóstico tem apresentado os demais atores ao governo. O principal objetivo da ANP era aumentar o seu poder regulatório e a sua capacidade para cumprir com o mandato de promover a competição no segmento *downstream*. Mais especificamente, a ANP identificou a necessidade de alterar o contrato regulatório do segmento de transporte. As autorizações exigidas na Lei 9.478/97 não permitiam à ANP nem regular o livre acesso aos gasodutos, nem fixar as tarifas de transporte, ao invés de só aprovar as tarifas negociadas ou arbitrar nas situações de conflitos entre as partes envolvidas no acesso ao gasoduto. Entretanto, a ANP não conseguiu aumentar o seu poder regulatório⁶. No entanto, os contratos de autorização foram substituídos por contratos de concessão, com tarifas sobre o gás a ser decidido num processo licitatório organizado pela ANP.

Os governos estaduais mantiveram os seus respectivos poderes de monopólio sobre a distribuição de gás. O monopólio em relação ao mercado gasífero final permitiu o aumento do valor das distribuidoras. Adicionalmente, ao controlar a regulação da distribuição de gás, os governos estaduais preservaram um instrumento para políticas industriais. Não obstante, os Estados permaneceram muito dependentes da Petrobras tanto no que refere ao fornecimento de gás natural, quanto no que tange à estratégia da estatal em ampliar a sua participação no segmento de distribuição de gás canalizado.⁷ Quando se analisa este ambiente é provável que haja uma maior concentração da indústria brasileira de gás natural na figura da Petrobrás.

Os grandes consumidores não conseguiram aumentar a competitividade na oferta de gás natural. O acesso dos novos ofertantes para a rede manteve-se muito dificultada, e o seu status enquanto consumidor continua a depender do nível de regulação estadual. Contudo, os grandes consumidores ganharam a possibilidade de importar o gás natural, diretamente, limitando assim o "poder de mercado" da Petrobras e das companhias distribuidoras. Finalmente, os operadores privados do *upstream* obtiveram ganhos muito limitados na nova lei. O principal objetivo deles era reduzir as barreiras à entrada no segmento *downstream*. As dificuldades de acesso ao mercado final permanecem sendo muito evidentes, dado o poder de mercado da Petrobras. O único ganho para os operadores privados foi a criação da figura do auto-produtor. Segundo a nova lei, os produtores de gás podem consumir as suas respectivas produções nas suas próprias instalações industriais (por exemplo, centrais térmicas ou plantas petroquímicas). Neste caso, eles devem pagar às distribuidoras pela operação e manutenção dos dutos, que ligam as plantas de processamento de gás às plantas industriais.

⁵ Este ponto é de especial interesse, quando sabemos que as imensas reservas de gás natural do pré-sal da Bacia de Santos encontram-se localizadas a mais de 300 km da costa terrestre, e que a Petrobrás explicitou no seu Plano Estratégico para o período 2009-2013, que o gás desta área seria transportado através de gasodutos.

⁶ A Lei 11.909/2009 incluiu novas atribuições à ANP, dentre elas destaca-se: a responsabilidade de coordenar a movimentação nos gasodutos de transporte durante o período de contingência. Todavia, mesmo ao longo deste período, excluiu-se a coordenação do segmento de distribuição da competência da ANP.

⁷ Esta participação já alcança em torno de 40% de todo o segmento de distribuição de gás nacional, inclusive englobando distribuidoras, em que o gás natural ainda não chegou.

Com o objetivo de conciliar os interesses dos grandes consumidores de gás com a necessidade de respeitar o monopólio dos Estados na distribuição de gás, a Lei 11.909/2009 criou os seguintes atores na indústria brasileira de gás natural: (i) o consumidor livre, (ii) o autoprodutor e (iii) o auto-importador. Apesar de dar uma idéia de que se trata de uma grande inovação no setor gasífero nacional, ao se manter o vício da Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo) de preservar a estrutura da IBGN e o monopólio dos Estados na distribuição, tal criação não resultaria em um aumento na competição em toda a cadeia deste energético, conforme objetivavam os grandes consumidores, nem tampouco se reduziriam as barreiras à entrada nesta indústria, indo em sentido contrário aos interesses dos operadores privados do segmento *upstream*. Estas definições visam reduzir os obstáculos aos grandes consumidores de energia ao acesso ao gás natural. Entretanto, como pensar na figura do consumidor livre de gás natural num mercado incipiente de gás natural, substancialmente concentrado na figura da Petrobrás, e sem a garantia de que o energético estará disponível em condições de suprir as necessidades projetadas da demanda doméstica?⁸.

Quanto à responsabilidade de estabelecer prioridades para o consumo de gás natural em situações de escassez de oferta, a Lei 11.909/2009 estabeleceu que esta função estaria a cargo do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); cabendo à ANP a coordenação da movimentação de gás natural na rede de transporte do País, a fim de assegurar que as determinações do Comitê de Contingenciamento⁹ sejam integralmente atendidas. Até o momento em que este trabalho foi concluído não foi divulgado o plano de contingenciamento, gerando incertezas quanto quais serão os critérios a serem empregados na definição dos consumos prioritários durante o período de contingência. Este plano deverá levar em conta a necessidade de flexibilizar tanto a oferta quanto a demanda de gás natural, e mais especificamente, a necessidade de flexibilizar a demanda por gás, a fim de se reduzir custos e satisfazer as necessidades de energia elétrica.¹⁰

Conclusões

O artigo mostrou que, apesar da grande maioria dos *players* terem a percepção de que o antigo marco regulatório era inadequado para promover o desenvolvimento da IBGN, poucas mudanças foram introduzidas na nova lei do setor aprovada. A Lei 11.909/2009 possui poucos benefícios para os grandes consumidores de gás e os operadores privados de gás do *upstream*. Assim, a competição na IBGN tende a se manter muito reduzida nos próximos anos. Observou-se a preservação das seguintes

⁸ Isto sem entrar na questão tanto da atual crise econômica mundial, eclodida no mercado *sub-prime* mobiliário norte-americano, quanto das dificuldades de que os governos estadual e federal venham a levar a cabo os desafios ao desenvolvimento da indústria doméstica de gás natural sem a participação do setor privado.

⁹ Uma idéia que acabou se perdendo ao longo do processo de negociação da Lei do Gás foi a criação do Operador do Sistema Nacional de Transporte de Gás Natural – ONGÁS, que seria responsável por propor e adotar as ações necessárias para restaurar os serviços de transporte em caso de falhas no suprimento de gás natural. Ele conferiria ao MME um papel central no planejamento da dinâmica de investimentos da IBGN. A idéia básica por detrás dele era que em se tratando de uma indústria de rede, toda a cadeia da indústria gasífera seria beneficiada com a figura de um órgão centralizador, que coordenasse todos os seus segmentos. Esta noção nos remetia à experiência brasileira de re-reforma do setor elétrico, com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

¹⁰ O ONS definiu que devido às suas características, a natureza de geração de eletricidade no Brasil é hídrica, cabendo desta forma ao gás natural a função de supridor da parcela de demanda de energia elétrica, que não pode ser atendida pela fonte hídrica. Portanto, apesar da capacidade instalada de queima de gás na geração termelétrica ter crescido, esta funciona como uma garantia à geração hidrelétrica, o despacho térmico ocorre apenas nos períodos de reduzido regime de chuvas. Deste modo, deve-se habituar a conviver num ambiente em que é elevado o grau de incerteza quanto ao futuro da demanda de gás.

inconsistências na nova lei do gás: (i) ausência de uma metodologia, que defina de maneira transparente qual é a política corrente de preços domésticos para o gás natural; criando incertezas se continuará a se expandir o consumo de gás natural, especialmente nos setores industrial e de energia elétrica, produzindo uma fonte de conflito potencial entre os agentes; (ii) manutenção do poder de mercado da Petrobras; (iii) preservação de uma assimetria entre a regulação gasífera federal e a estadual, o que pode comprometer o desenvolvimento do mercado de gás natural, já que este depende da conciliação regulatória entre a expansão da infra-estrutura local de distribuição e o surgimento de forças competitivas; (iv) aumento da competição no *upstream*, sem a contrapartida no *downstream* tende a produzir pontos de "estrangulamentos regulatórios" no segmento de distribuição de gás natural. Deste modo, as inconsistências restantes tendem a pôr em xeque a estabilidade do atual marco regulatório.

Agradecimentos

Agradecemos à ANP pelos incentivos financeiros por meio do PRH-ANP-21-UFRJ; e pela ajuda dos professores, alunos e secretarias do Grupo de Economia da Energia do IE-UFRJ, e também pela ajuda das secretárias do Grupo de Economia da Energia.

Referências Bibliográficas

BRASIL (2008). *Coletânea de Legislação Administrativa e Constituição Federal*. 8ª edição. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo.

GEHLBACH, S.& MALESKY, E. J. (2007). "The Role of Veto Players in Economic Reform". Paper prepared for presentation at the 2007 annual meeting of the International Society for New Institutional Economics. Disponível em <www.isnie.org/assets/files/papers2007/gehlbach.pdf>.

GLACHANT, J. M. & BROUSSEAU, E. (2002). "Contract Economics and the Renewal of Economics". In Glachant J. M.; Brousseau E. (orgs.) *The Economics of Contracts: Theories and Applications*. New York, EUA: Cambridge University Press, 28 pp.

NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

PEREZ, Y. (2004). "Credibility as trade-off in network industries". University of Paris XI, Working Paper GRJM ADIS, 19 pp. Disponível em: <www.grjm.net>.

PETROBRÁS (2009). *Plano de Negócios 2009-2013*. Petrobrás, 2009. Disponível em: <www.petrobras.com.br>

ROXO, L. F. (2005). *A Credibilidade das Reformas: Uma Análise do Setor Elétrico Brasileiro*. Tese de Mestrado (M.Sc. em Economia), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 169 pp.

TSEBELIS, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton., New Jersey: Princeton University Press.

WILLIAMSON, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

_____. (1996). *The Mechanism of Governance*. New York: Oxford University Press.

Tabela 1 – Principais players na Negociação da Nova Lei do Gás no Brasil

	MME	Petrobras	ANP	Governos Estaduais/ELDs	Grandes Consumidores	Operadores Privados do segmento upstream
Principais Objetivos	Fortalecer e ampliar o poder de planejamento e de intervenção	Preservar o seu poder de mercado e a sua posição dominante	Ampliar o seu poder regulatório e aumentar a competição Livre acesso no <i>downstream</i>	Preservar o monopólio na distribuição Aumentar a competição no <i>upstream</i>	Aumentar a competição em toda a cadeia do gás natural	Reduzir as barreiras à entrada
Posições dentro do processo de negociação	Tentar garantir um papel central no planejamento da dinâmica de investimentos da IBGN	Tentar evitar grandes mudanças regulatórias Tentar garantir o “ <i>by-pass</i> ” na distribuição de seu próprio consumo de gás Tentar evitar o livre-acesso às suas infra-estruturas de gasodutos de recolhimento	Tentar o estabelecimento de um regime de concessões no transporte Tentar aumentar o seu papel na regulação tarifária no transporte Tentar elevar o seu poder de <i>enforcement</i>	Tentar evitar o “ <i>by pass</i> ”, quer ele seja físico ou comercial das distribuidoras.	Tentar criar a regulação tarifária no transporte Tentar aumentar o livre acesso à rede Tentar implementar o “ <i>by pass</i> ” físico e comercial das distribuidoras	Tentar elevar o livre acesso na rede Tentar implementar o “ <i>by pass</i> ” físico e comercial das distribuidoras
Ganhos	Planejamento da expansão do setor Capacidade de determinar investimentos no transporte	Poucas mudanças no marco regulatório Permanência da sua posição dominante Capacidade de <i>by-pass</i> as companhias distribuidoras no caso de consumo próprio	Regime de concessões para os gasodutos	Manutenção do monopólio na distribuição	Possibilidade de efetuar o <i>by-pass</i> comercial das distribuidoras no caso das importações de gás para consumo próprio	Possibilidade de efetuar o <i>by-pass</i> comercial das distribuidoras no caso de consumo próprio
Perdas	Nenhuma relevante	Nenhuma relevante	<i>Enforcement</i> permaneceu reduzido Ausência de ferramentas para estimular competição	By-pass das companhias distribuidoras no caso de consumo próprio	Falta de competição	Não houve redução das barreiras à entrada

Fonte: Elaboração Própria