

23 de maio de 2018
n/r ABAL SECR-124/2018

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Contribuição CP 45

1. Posicionamento Institucional

A Associação Brasileira do Alumínio (ABAL) é uma entidade de classe que congrega empresas associadas que representam 100% dos produtores de alumínio primário, fazendo parte também as transformadoras de alumínio – que representam cerca de 80% do consumo doméstico brasileiro –, consumidoras de produtos de alumínio, fornecedores de insumos, prestadores de serviços e comerciantes.

2. Contextualização

Para o setor de alumínio primário, cuja produção é eletrointensiva, o aumento dos preços da energia elétrica levou ao fechamento de fábricas e à redução da produção, com (i) perdas de postos de trabalho, salários e impostos, (ii) o subsequente substituição da oferta interna por importações.

A energia elétrica comprada por fábricas de alumínio aumentou 8,6% ao ano em dólares entre 2001 e 2016. Esse aumento foi prejudicial particularmente entre 2008 e 2016, quando o preço do alumínio e de outras commodities metálicas sofreu uma significativa redução no mercado internacional, afetando a competitividade dos fabricantes brasileiros. Como resultado, a produção brasileira de alumínio primário diminuiu de 1.661 mil toneladas em 2008 para 792,7 mil toneladas em 2016 (uma redução de 52,3%).

Contudo, a situação observada no Brasil é desafiadora. A volatilidade e o alto custo da energia em comparação com outras partes do mundo criam sérios desafios para o setor, tanto para as operações atuais como para investimentos futuros. Sabe-se que o ambiente estável é fundamental para o planejamento e a execução dos investimentos.

3. Consulta Pública 045/2018 - Introdução

A ABAL – Associação Brasileira do Alumínio – entende que o assunto em questão é de suma importância para a competitividade da indústria do alumínio no Brasil.

A principal finalidade dos documentos apresentados pelo MME durante o ano de 2017 evidencia a preocupação de estabelecer um ambiente mais justo e competitivo para o mercado de energia. No contexto brasileiro, é sabido que o ônus das taxas e subsídios do setor cobrados dos clientes de energia, em particular dos que concorrem em um mercado global e não conseguem refletir os custos locais nos preços de seus produtos, são muito acima do que muitos podem absorver. Segundo nossa compreensão, esse deve ser o principal ponto de ação, agregando custos equilibrados e justos à cadeia produtiva industrial brasileira.

Países com uma política industrial precisam considerar a competitividade global distribuindo os custos regulatórios. Para manter a competitividade do setor eletrointensivo brasileiro, as entidades governamentais necessitam encontrar maneiras de superar os desafios que o setor enfrenta, sem sobrecarregar ainda mais os consumidores.

O efeito da escalada dos altos custos de energia vem custando à indústria um deslocamento em referência à competitividade em comparação ao mundo. Para ilustração, vejamos como a indústria do alumínio sofreu nos últimos anos no Brasil:

Tabela 1 - Ranking de produção ABAL

2016			
PRODUÇÃO	BAUXITA	ALUMINA	ALUMÍNIO PRIMÁRIO
10	Austrália	China	China
20	China	Austrália	Rússia
30	Brasil	Brasil	Canadá
40	Índia	Estados Unidos	Emirados Árabes
50	Malásia	Índia	Índia
60	Guiné	Rússia	Austrália
70	Jamaica	Jamaica	Noruega
80	Rússia	Canadá	Bahrein
90	Cazaquistão	Ucrânia	Estados Unidos
100	Grécia	Cazaquistão	Brasil
110	Arábia Saudita	Espanha	Islândia

BRASIL no Ranking da Produção Mundial de Alumínio Primário

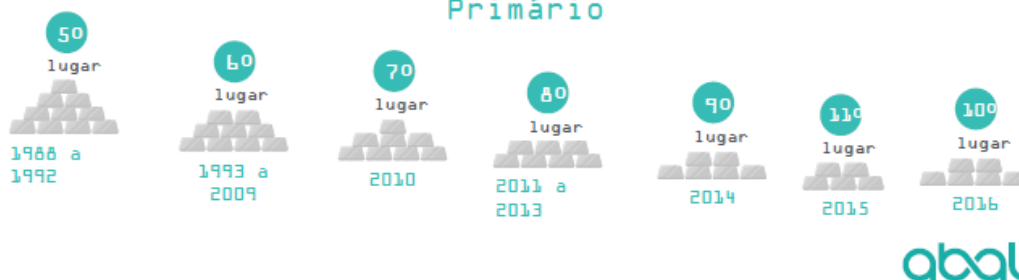
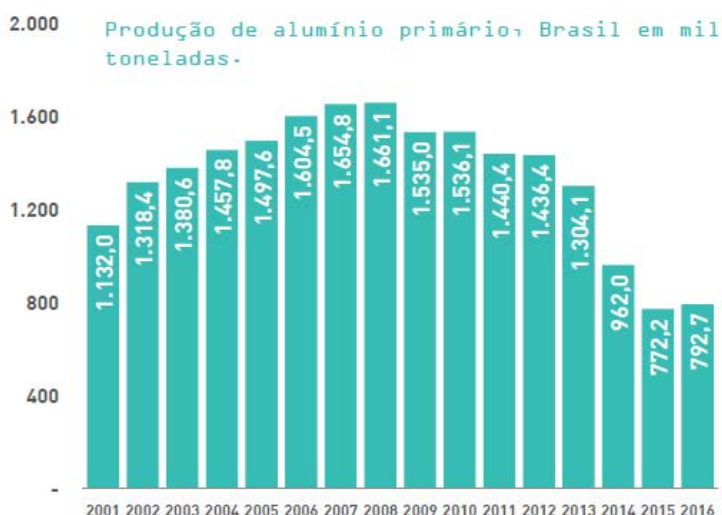
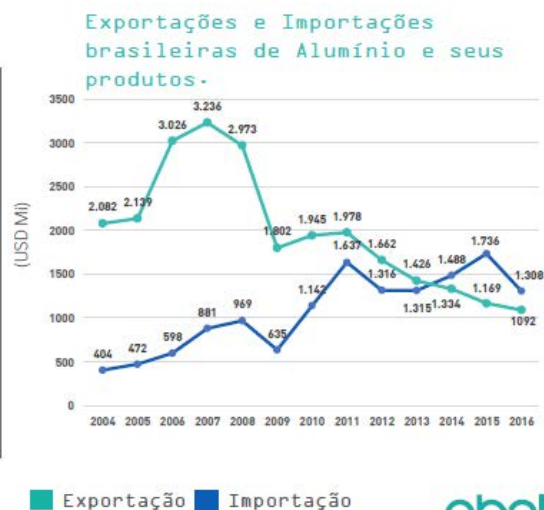


Tabela 2 - Produção alumínio primário ABAL



Fonte: ABAL

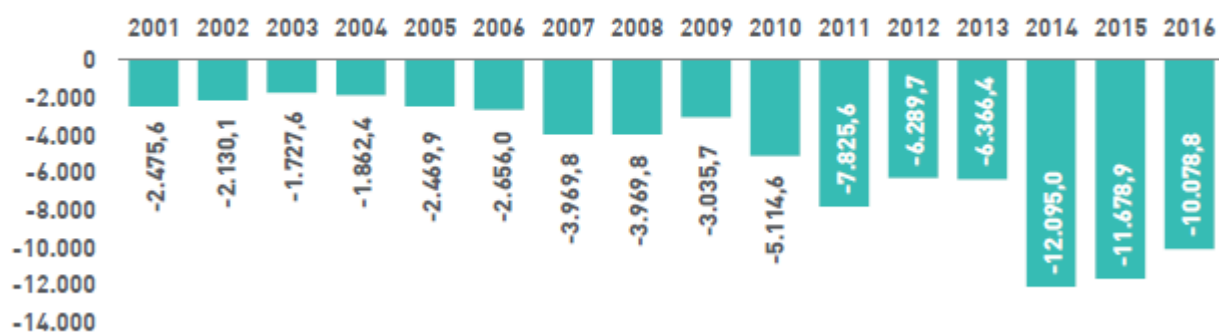


Fonte: SECEX

A falta de competitividade também traz como consequência uma queda abrupta de oportunidades no campo de trabalho:

Tabela 3 - Empregos na indústria do alumínio - ABAL

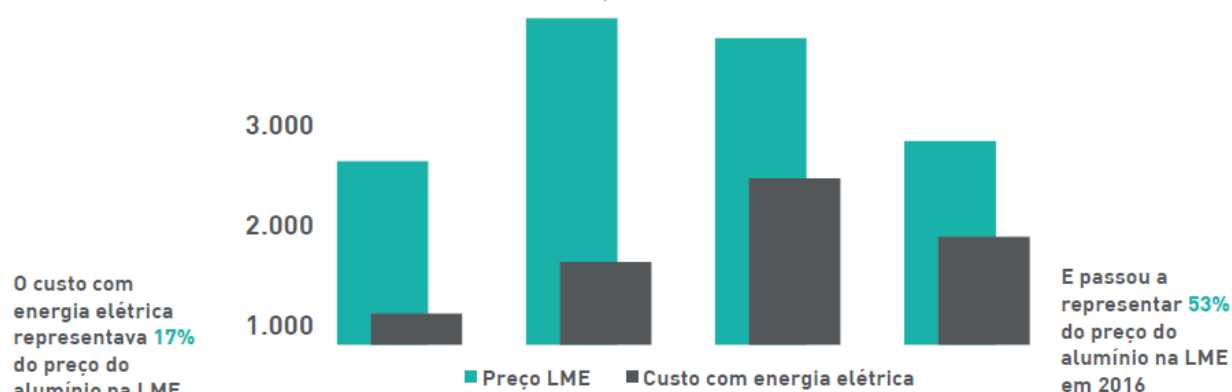
Empregos na indústria brasileira do alumínio esterilizados pelas importações de metal*, em postos de trabalho.



O cenário Brasileiro traz uma configuração preocupante para a expansão e manutenção setorial.

Tabela 4 - Custo médio da energia elétrica

Custo médio da energia elétrica adquirida pela indústria brasileira e preço do alumínio primário, em USD por tonelada



Fonte: ABAL e empresas do setor.

4. Consulta Pública 045/2018 – CDE e o Impacto sobre o custo da energia

A título ilustrativo, os dados da ABRACE¹ mostram que a atual configuração da CDE transfere aos consumidores de energia elétrica a responsabilidade por diversos subsídios do setor elétrico. Só em 2018, dos cerca de R\$ 18 bilhões de despesas orçadas da CDE, R\$ 17 bilhões se destinam a custear custos externos à matéria prima energia e seu processo, sendo a maioria alocado como forma de subsídios.

Para o consumidor de energia elétrica, isto significa uma participação importante da CDE no custo final da energia: por exemplo, para um grande consumidor de energia elétrica atendido em alta

¹ ABRACE – Associação Brasileira Consumidores de Energia

tensão no Sudeste, a CDE representa 10% do custo total da energia sem impostos, já para um consumidor de baixa tensão, este percentual é de 7%.

Dados apresentados pelo recente orçamento da CDE expressam um pouco mais de detalhes sobre estes custos.

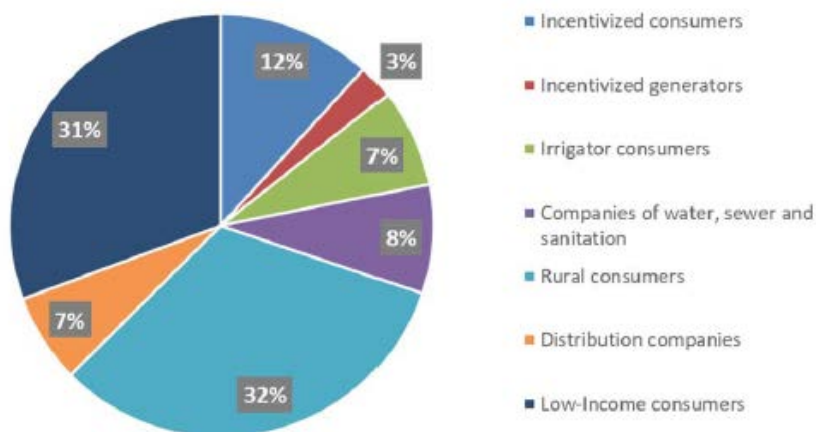
Tabela 5 - Custos propostos CDE 2018 - PSR

Revenues		Billion R\$
Use of Public Goods		0.67
Fines		0.21
Renegotiation of debts		0.63
RGR Quotas		0.95
Technical Reserve		(0.90)
Payment of loans (ACR Account)		3.81
TOTAL		5.37
Expenses		
Light for All Program		1.17
Low-Income Consumers		2.53
National Coal for thermal power plants		0.78
Subsidies in the distribution and transmission tariffs		7.65
Isolated systems		5.85
CCEE's administrative, financial and tax costs		0.01
TOTAL		17.99
[Expenses - Revenues] = CDE Quotas		12.62

Em mais detalhes, podemos separar os itens contidos apenas no subitem “subsídios”:

Subsidies in the distribution tariffs (Billion R\$)	2016	2015	2014	2013	CAGR*
Incentivized consumer	1.05	0.95	0.72	0.59	21%
Incentivized generator	0.23	0.22	0.16	0.11	27%
Irrigator consumer	0.65	0.49	0.54	0.41	17%
Companies of water, sewer and sanitation	0.69	0.67	0.50	0.47	14%
Rural consumers	2.63	2.77	1.96	1.71	15%
Distribution companies	0.63	0.56	0.39	0.31	26%
Low-Income consumers	2.24	2.14	2.34	1.85	7%
TOTAL	8.13	7.80	6.62	5.44	14%

Tabela 6 - Subsídios separados por origem – PSR e ANEEL



Desde 2013, não existe um limite para o crescimento das despesas da CDE nem para participação deste item no custo da energia elétrica, o que torna urgente a revisão das despesas da CDE, necessidade que inclusive foi reconhecida pela legislação na redação dada pela Lei 13.360/2016 ao art. 13, §2º-A da Lei 10.438/2002, que determina a elaboração de um plano estrutural de redução de despesas da CDE, em discussão nesta consulta pública.

Embora o desenvolvimento de um plano para redução das despesas da CDE seja meritório e desejável, para que sejam alcançados os resultados pretendidos para limitar a CDE, é necessário que além da elaboração do plano, também seja definido um cronograma das ações que serão tomadas para colocar em prática as ações resultantes desta discussão.

Em acordo com as associações setoriais, concordamos com propostas apresentadas para mitigação dos custos relacionados à CDE, colocadas a seguir.

3.1 Teto para as despesas da CDE e redução estrutural das despesas.

Em conformidade com as orientações da Lei 13.360/2016, o relatório apresentado nesta consulta pública traz alternativas para o limite máximo de despesas da CDE: (i) teto geral para todas as despesas da CDE, que não poderiam ultrapassar os gastos do ano anterior, corrigidos pela expectativa de crescimento do mercado de energia elétrica e pela expectativa de reajuste médio das distribuidoras; ou (ii) teto apenas para os gastos associados a subsídios previstos em decreto, limitados de forma semelhante ao descrito no item anterior, sem limite para os subsídios definidos em lei.

Nota-se que as duas propostas apresentadas para o teto evitam o crescimento das despesas em comparação com o ano anterior, mas não criam uma regra que garanta a redução destes custos.

Para a ABAL, o caminho mais coerente dentro de um plano para redução estrutural das despesas da CDE é estabelecer um limite progressivamente menor, com regra de transição para retirar subsídios da CDE. Por isso, apoiamos a proposta apresentada em linha com o aprimoramento para a proposta da Consulta Pública:

$$CDE_{t+1} = [CDE_t * (1 + \pi_{t+1}) * (1 + g_{t+1})] * \frac{10-n}{10}$$

Onde

CDE_{t+1} é o limite da CDE no ano seguinte,

CDE_t são os gastos na CDE no ano corrente,

π_{t+1} é a expectativa do percentual de reajuste médio a ser percebido pelas distribuidoras no ano seguinte,

g_{t+1} representa a expectativa de taxa média de crescimento do mercado consumidor de energia elétrica do Brasil entre o ano t e o ano t+1 e n representa o número de anos desde o início de aplicação da regra de limite para a CDE.

O aprimoramento proposto visa a garantir que em um prazo de 10 anos, o limite de gastos da CDE será zero. O prazo de dez anos é suficiente para que os subsídios hoje custeados pela CDE possam ser amplamente rediscutidos.

3.2 Desenho dos subsídios

O relatório apresenta um conjunto de diagnósticos sobre as falhas encontradas no desenho dos subsídios da CDE e propõe soluções para adequar cada subsídio.

3.2.1 - CCC:

A CCC tem o objetivo de evitar que consumidores atendidos em áreas de sistemas isolados percebam um custo de energia muito superior ao dos consumidores atendidos no Sistema Interligado Nacional – desse modo, o subsídio é desenhado para que os consumidores dos sistemas isolados paguem, em suas tarifas, um custo de energia que simula a média de custo no SIN e a diferença seja coberta pela CCC.

Para garantir máxima aderência a este objetivo, é desejável que se adote um montante máximo subsidiado por unidade consumidora. Isto porque o subsídio distorce os sinais de preço que indicam escassez, de modo que o consumidor subsidiado tem incentivo a consumir mais do que a quantidade eficiente. Para mitigar este incentivo, a ABAL concorda com a proposta de que, para unidades consumidoras do grupo B, o montante subsidiado seja limitado à média de consumo nacional verificada para cada classe – o consumo verificado além deste limite deve ser tarifado de forma a refletir o custo real da geração de energia nos sistemas isolados. A proposta se concentra em unidades do grupo B pois, para unidades consumidoras pertencentes ao grupo A definição de um limite máximo a partir de uma referência nacional se torna mais complexa, já as atividades exercidas, em geral, são mais diversas.

Ainda com o objetivo de garantir ao máximo um tratamento equivalente dos consumidores, independentemente de serem atendidos no SIN ou nos sistemas isolados, é necessário submetê-los a regras isonômicas a respeito do limite de perdas regulatórias.

Outro ponto de destaque diz respeito à limitação de prazo deste subsídio. De acordo com a legislação atual, a CCC deve ser concedida enquanto a área atendida estiver em sistema isolado. No entanto, com o passar do tempo, é razoável supor que as áreas isoladas serão cada vez menores, e que em algum momento, o custo de atendimento a estas áreas poderá ser absorvido pelas tarifas de distribuidoras locais sem que isto cause grande impacto tarifário. A ANEEL após análise técnica, neste caso, poderia internalizar este custo à tarifa da própria distribuidora.

Ainda a respeito do critério de saída, é preciso aprimorar as regras para responsabilizar os agentes que ocasionam atrasos nas obras para interligação de sistemas isolados, impondo custos à CCC por um prazo maior do que o necessário. Não é razoável que os consumidores continuem a ser onerados pela CCC após o prazo estimado para conclusão de obras de interligação ao SIN enquanto o responsável pelo atraso não participa deste custo.

3.2.2 - Fontes Incentivadas

Entendemos que o subsídio, no primeiro momento de desenvolvimento das fontes renováveis, foi fundamental para esta indústria. A política anterior elevou e desenvolveu todo o setor, colocando estas fontes de geração em um patamar de custos competitivos, percebidos hoje nos últimos leilões. Por outro lado, já passado a fase de maturação, não existe mais a necessidade de manutenção destes subsídios com elevados valores.

Além do subsídio, cabe notar a existência de reserva de mercado para estas fontes, tanto na exclusividade de fornecimento de energia elétrica para consumidores especiais quanto na participação em leilões de energia de reserva.

A proposta da ABAL para este subsídio está em linha com a proposta apresentada no relatório, qual seja, extinguir o subsídio no modelo atual para novas outorgas e substituí-lo pela remuneração de atributos que atualmente não são corretamente precificados. O valor associado a cada atributo deve ser resultado de leilão e vinculado à geração verificada de cada empreendimento, para garantir que a sociedade, de fato, está recebendo os benefícios dos atributos remunerados. É preciso considerar, ainda, que a lei do novo subsídio deve conter previsão de que novas exigências de elegibilidade podem ser criadas por decreto e que o valor pode ser revisado, de modo a garantir a flexibilidade necessária para que os atributos sejam valorados de acordo com as necessidades do sistema.

3.2.3 - Rural

O relatório apresenta um conjunto muito completo de propostas para aperfeiçoamento do subsídio à atividade rural, com os quais a ABAL suporta, compartilhando também a visão de outras associações setoriais. É fundamental a necessidade de concentrar o benefício em consumidores de acordo com critérios socioeconômicos e aperfeiçoamento dos critérios para comprovar o direito ao desconto.

3.2.4 - Irrigação e Aquicultura

O relatório evidencia que o subsídio não tem relação com o setor elétrico, mas sim com a atividade exercida, e que, portanto, deveria ser incorporado ao OGU e retirado da CDE em um prazo de cinco anos. Enquanto não acontece a supressão do subsídio, aponta necessidade de aperfeiçoar os critérios para acesso, para garantir que apenas consumidores que têm autorização para exercer a atividade de irrigação sejam beneficiados. Diante das propostas apresentadas, a ABAL manifesta seu apoio.

3.2.5 - Serviços Públicos de água, esgoto e saneamento

A conclusão do relatório sobre este subsídio é que tanto o serviço de energia elétrica quanto o serviço de saneamento são essenciais à população e, portanto, não faz sentido que o consumidor de energia elétrica tenha um serviço mais caro para usufruir de um serviço de saneamento mais barato. Desse modo, o relatório propõe a eliminação gradual deste subsídio. Esta proposta está alinhada com a visão da ABAL e as associações setoriais de consumidores.

3.2.6 - Programa Luz para Todos (PLpT)

O diagnóstico do relatório é que seria desejável impor um teto para os gastos do programa e fazer constar em lei os critérios de acesso ao programa, hoje definidos em decreto. Esta recomendação está defasada tendo em vista a publicação do Decreto nº 9.357/2018, que prorrogou o prazo do PLpT para 2022.

Apoiamos fortemente a definição de um teto para as despesas do programa. Chamamos a atenção para a necessidade de mais transparência na definição das metas do programa e na divulgação dos resultados alcançados. Sugere-se que as consultas públicas do Ministério de Minas e Energia que discutem o orçamento do PLpT tenham seu escopo ampliado para apresentar também os resultados do período anterior, tais como número de consumidores atendidos, valor gasto por agente executor e média de custo das ligações, bem como publicação dos resultados das fiscalizações realizadas no uso dos recursos destinados ao PLpT. Estes dados seriam fundamentais para contestação e argumentação com o poder legislativo sobre o programa.

3.2.7 - Distribuição Suprida (Desconto na tarifa de suprimento a agentes de distribuição de pequeno porte)

Sobre o tema da distribuição suprida, suportamos a fixação de um valor teto certamente daria maior previsibilidade aos gastos da CDE com o subsídio, conforme sugere o próprio relatório do MME. O teto permitiria ainda que fossem concentrados esforços em tornar as



cooperativas mais eficientes. Dessa forma, se a CDE tiver um teto orçamentário, é pertinente fixar um valor a ser alocado com a subvenção em questão. Adicionalmente, sempre importante reforçar a previsão de exigência de contrapartidas aos beneficiários.

Certos da Vossa compreensão e da importância do tema para a nossa indústria, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos porventura necessários.

Atenciosamente,

Milton F. Rego
Presidente Executivo