

# MP 1304/2025

## Teto da CDE não Substitui a Revisão Estrutural dos Subsídios no Setor Elétrico

Policy Brief #01

Katia Rocha\*

Julho de 2025

---

\* Pesquisadora do Ipea e Diretora e Membro do Conselho do Instituto Mulheres na Regulação

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade da autora, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento institucional do Ipea ou do Instituto Mulheres na Regulação

▼ Como citar este documento

ROCHA, Katia. MP 1304/2025: Teto da CDE não Substitui a Revisão Estrutural dos Subsídios no Setor Elétrico. Policy Brief n.01/2025. São Paulo: Instituto Mulheres na Regulação, julho de 2025.



# Introdução

O setor elétrico brasileiro enfrenta um desafio crescente relacionado à escalada de custos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Em resposta a essa situação, o Governo Federal editou recentemente a **Medida Provisória nº 1304/2025**, que busca estabelecer limites para a CDE, com o objetivo de estabilizar sua trajetória de crescimento e reduzir o impacto tarifário sobre os consumidores.

Este policy brief analisa criticamente a proposta de teto para a CDE, argumentando que, embora reconheça a trajetória insustentável deste encargo, a medida falha ao não abordar as causas estruturais do problema. O documento examina como a proliferação de subsídios no setor elétrico tem contribuído para o aumento significativo da CDE na última década e avalia as implicações da abordagem proposta pelo governo.

Ao longo desta análise, demonstra-se que um teto nominal, estabelecido com base em um patamar já elevado, corre o risco de perpetuar distorções em vez de corrigi-las. Argumenta-se que uma solução efetiva para o problema dos encargos setoriais requer uma revisão abrangente das políticas públicas subjacentes, com avaliação rigorosa de sua efetividade, focalização e sustentabilidade econômica.

## Contexto

MP 1304/2025 estabelece teto para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) visando estabilizar sua trajetória de crescimento e limitar o impacto tarifário.

## Problema

A CDE cresceu quase 100% em dez anos, passando de R\$ 25 bilhões em 2015 para uma projeção de R\$ 49,2 bilhões em 2025, superando a inflação acumulada no período.

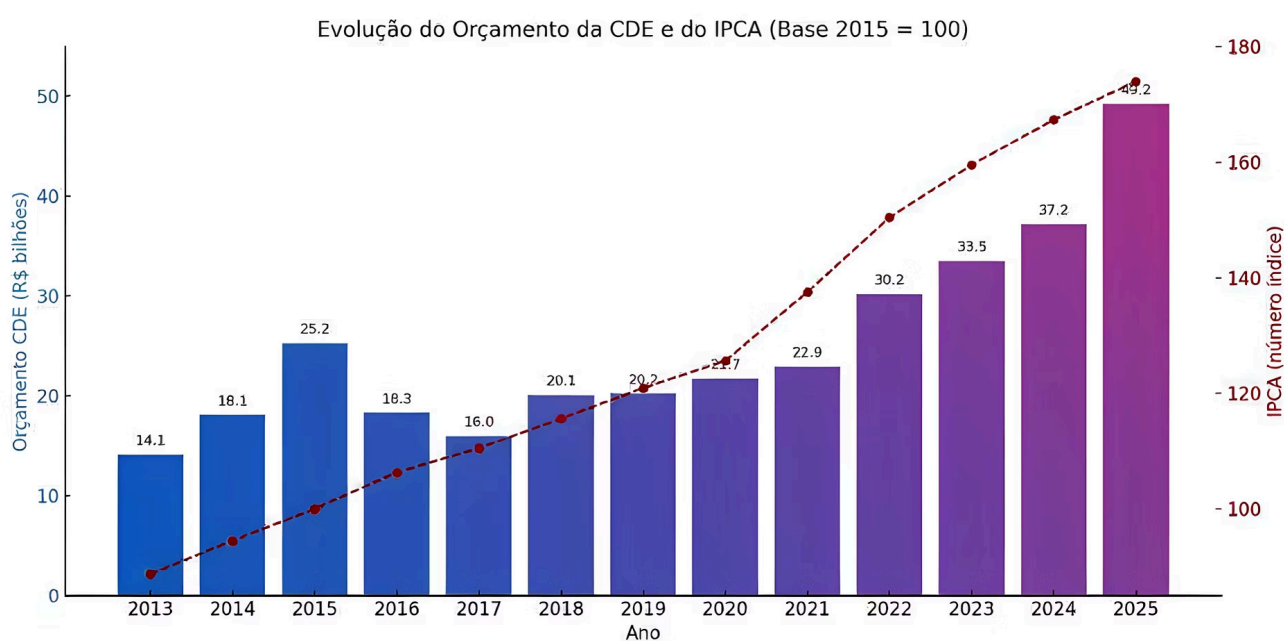
## Objetivo

Analisar criticamente a proposta de teto para a CDE e argumentar pela necessidade de uma revisão estrutural dos subsídios no setor elétrico brasileiro.

# A CDE e seu Impacto no Setor Elétrico

A Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) é um fundo setorial instituído pela Lei nº 10.438/2002, cuja finalidade é prover recursos para o custeio de diversas políticas públicas no setor elétrico brasileiro. Sua principal fonte de receita são as quotas anuais pagas pelos agentes que atendem consumidores finais, tanto cativos quanto livres, mediante o repasse dos encargos nas tarifas de uso dos sistemas de distribuição e transmissão de energia elétrica (TUSD e TUST).

A CDE tornou-se, ao longo dos anos, o principal encargo setorial, tanto em volume financeiro quanto em abrangência. Sua evolução na última década é notável: em 2015, seu orçamento totalizava cerca de R\$ 25 bilhões, enquanto em 2025, segundo a Nota Técnica nº 146/2025-STR/ANEEL, a projeção é de R\$ 49,2 bilhões, representando um crescimento de quase 100% em dez anos - superior à inflação acumulada medida pelo IPCA no mesmo período (aproximadamente 75%).



Fonte: Elaboração própria

Esse crescimento vertiginoso não decorre de pressões inerciais, mas de decisões políticas do Executivo e do Legislativo, que ampliaram o escopo dos subsídios, frequentemente sem análise e avaliação adequada de sua efetividade, focalização ou sustentabilidade econômica.

Além da CDE, outros encargos também oneram significativamente a tarifa de energia, como o Encargo de Energia de Reserva (EER), o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia (PROINFA) e o subsídio implícito à micro e minigeração distribuída (MMGD), este último tendo alcançado R\$ 11,5 bilhões em 2024.

# Subsídios e seus Impactos nas Tarifas

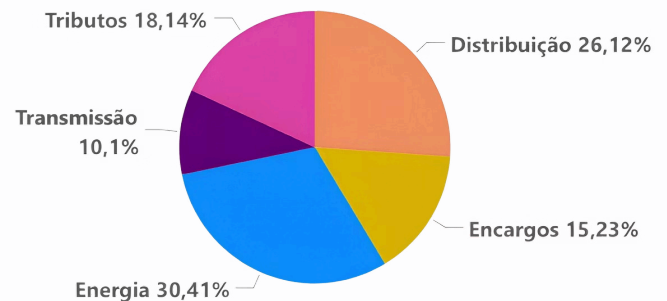
As políticas públicas implementadas ao longo dos anos no setor elétrico brasileiro resultaram em uma tarifa de energia fortemente onerada por uma multiplicidade de subsídios. Em sua maioria, esses subsídios são pouco transparentes, regressivos, cruzados e desprovidos de isonomia. Segundo estimativas da ABRADÉE, esses subsídios ultrapassaram a marca de R\$ 60 bilhões em 2024, o que representa aproximadamente 17% da tarifa final paga pelo consumidor.

Quando somados aos tributos incidentes sobre a energia elétrica - em torno de 20% -, chega-se a um cenário em que quase 40% da tarifa é composta por elementos que não correspondem diretamente à prestação do serviço de fornecimento de energia.

Como consequência, **o comprometimento de renda familiar com energia elétrica no Brasil, da ordem de 6,8% em média, supera o de muitos países desenvolvidos ou em desenvolvimento** segundo dados do **IEA** (Itália 7,2%; Espanha 6,5%; Alemanha 5,5%; México 5,2%; Indonésia 5,1%; China 5,0%; Reino Unido 4,8%; França 4,7%; USA 3,2%; Canadá 3,2%). As implicações desse quadro vão além do custo de vida das famílias, e se estendem à **competitividade da indústria** e ao **dinamismo da economia brasileira como um todo**.

Esse quadro exige um debate urgente e qualificado sobre a racionalização dessas políticas, com foco na modicidade tarifária e na justiça distributiva.

Composição média da tarifa de energia elétrica no Brasil.



Fonte: Abradee

## Falta de Transparência

Os subsídios são frequentemente embutidos na tarifa de forma pouco clara, dificultando a compreensão de quem paga e quem se beneficia.

## Regressividade

Muitos subsídios beneficiam desproporcionalmente grupos de maior renda, enquanto seu custo é dividido entre todos os consumidores.

## Subsídios Cruzados

Um grupo de consumidores financia benefícios para outro, gerando distorções econômicas e ineficiências alocativas.

## Falta de Isonomia

Tratamento diferenciado entre agentes em situações similares, criando vantagens competitivas artificiais para determinados grupos.

# A MP 1304/2025 e o Teto da CDE

A Medida Provisória 1304/2025 busca conter a expansão da CDE ao propor a criação de um teto fixado em valores nominais (não indexado) a partir de 2026, com critérios ainda a definir. A MP também institui o chamado Encargo de Complemento de Recursos (ECR), a ser pago pelos beneficiários das rubricas da CDE que excederem o teto. Estão previstas algumas exceções, como os programas voltados à população de baixa renda, a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) e as iniciativas de universalização do serviço.

Embora a iniciativa reconheça corretamente a trajetória insustentável da CDE, ela erra ao naturalizar distorções e omitir a necessidade de avaliação das políticas públicas que justificam a existência desses subsídios. Um teto, por si só, não produz racionalidade econômica nem justiça tarifária. Ao contrário, pode acabar cristalizando subsídios ineficientes, regressivos ou obsoletos, deslocando o debate necessário sobre a real utilidade de cada rubrica.

## Estabelecimento do Teto

Fixação de um limite nominal para a CDE a partir de 2026, sem indexação à inflação

## Criação do ECR

Instituição do Encargo de Complemento de Recursos para valores que excederem o teto

## Rateio entre Beneficiários

Cobrança do ECR na "proporção do benefício auferido" pelos beneficiários da CDE

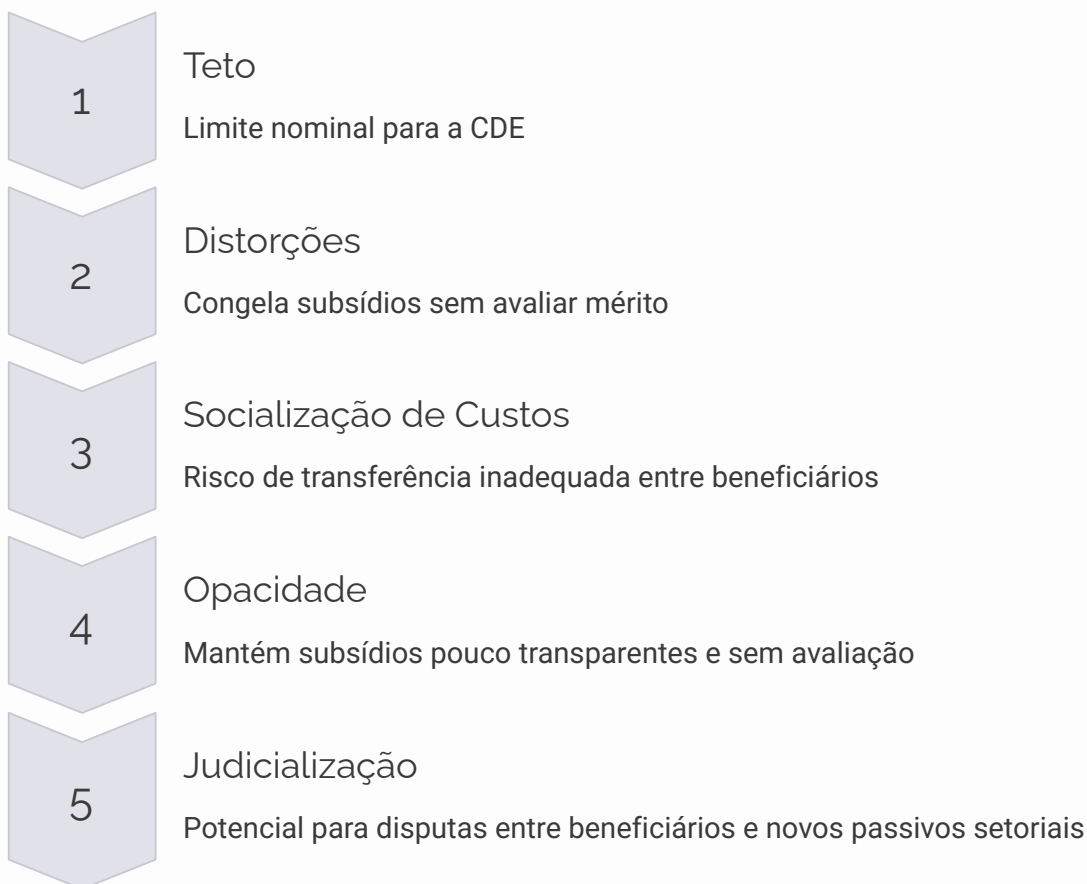
## Proteção de Rubricas

Exceções para programas de baixa renda, CCC e universalização do serviço

A analogia com o teto de gastos da União, ainda que imperfeita, é útil. O teto de gastos, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, definido em "termos reais" (ajustado anualmente pela inflação), foi desenhado como um mecanismo de contenção fiscal e estímulo ao debate público sobre prioridades orçamentárias. Contudo, ao ser implementado sem uma reforma ou reavaliação nas despesas obrigatórias, acabou por penalizar os investimentos públicos (gastos discricionários), enquanto perpetuou rubricas ineficientes.

# Limitações e Riscos da Proposta

O mesmo risco do teto de gastos se aplica à CDE: um teto nominal, estabelecido com base em um patamar já distorcido de 2026, valor incerto, mas certamente elevado, congela o problema e perpetua distorções em vez de enfrentá-lo. Nenhum esforço é direcionado à avaliação de políticas públicas ou à racionalização de subsídios não mais necessários, ineficientes, regressivos e não isonômicos.



A proposta levanta ainda um ponto de atenção quanto à possibilidade de socialização de riscos e custos. A MP estabelece que, na hipótese de insuficiência dos recursos para custeio da CDE, o aporte complementar (o que extrapolar o teto) será pago pelo encargo ECR por meio de quotas pagas pelos beneficiários da CDE (com exceções para vulneráveis e CCC), na "proporção do benefício auferido".

A criação do ECR, com cobrança proporcional ao "benefício auferido", sugere uma tentativa de justiça alocativa, mas na prática poderá significar uma nova socialização de custos sem critérios claros de mérito social, econômico ou ambiental. Ainda que haja dúvidas quanto à efetiva repartição desse encargo, podemos afirmar que rubricas distintas tratadas de forma agregada podem gerar disputas entre beneficiários legítimos e rubricas politicamente influentes, favorecendo a judicialização e a opacidade.

Pior: algumas rubricas podem ser penalizadas ou chamadas à margem por distorções advindas de outras, perpetuando um arranjo que reforça a ineficiência alocativa e os subsídios cruzados — justamente o que a proposta deveria corrigir. Isso pode criar esqueletos orçamentários na forma de encargos que, eventualmente, recaem no próprio bolso do consumidor num futuro não tão distante.

# Boas Práticas Internacionais

As boas práticas internacionais, especialmente aquelas preconizadas pela **OCDE**, reforçam a necessidade de que subsídios públicos sejam transparentes, temporários e revisáveis, baseados em evidências, e acompanhados de mecanismos de controle e prestação de contas.

A **OCDE** recomenda expressamente a realização periódica de Análises de Impacto Regulatório (AIRs) como instrumento central de boa governança, tanto no âmbito Executivo quanto no Legislativo, cobrindo todas as etapas do processo decisório. Essas análises devem conter a identificação clara dos grupos beneficiados, os custos fiscais e distributivos envolvidos, as fontes de financiamento e as alternativas de política pública disponíveis – inclusive a opção de não intervir.

Na mesma direção a **Diretiva de Eletricidade da União Europeia 944/2019** preconiza que medidas de intervenção pública e subsídios no setor elétrico devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias; limitadas no tempo; proporcionais; não podendo acarretar custos adicionais para os participantes no mercado de forma discriminatória

COMPETITION COMMITTEE



"Os subsídios públicos devem ser desenhados para atingir objetivos específicos de política pública, com mecanismos claros de monitoramento e avaliação, e previsão de término ou revisão periódica."

OCDE, Competition Policy in Subsidies and State Aid

A ausência desse tipo de avaliação compromete a qualidade regulatória e mina a transparência e a accountability das decisões. Nesse sentido, a adoção de um teto como solução isolada, sem a devida revisão de mérito das políticas subjacentes, é incompatível com as diretrizes de boa governança regulatória. Um limite nominal, por si só, não garante eficiência, nem justiça tarifária.

## Transparência

Os subsídios devem ser claramente identificáveis, com informações acessíveis sobre seus beneficiários, custos e fontes de financiamento.

## Temporalidade

Os subsídios devem ter prazo definido e estar sujeitos a revisões periódicas para avaliar sua continuidade ou término.

## Evidências

As decisões sobre subsídios devem ser baseadas em análises técnicas rigorosas, incluindo estudos de custo-benefício e avaliações de impacto.

## Accountability

Deve haver mecanismos de prestação de contas e monitoramento contínuo da efetividade dos subsídios em relação aos objetivos propostos.

# Conclusões e Recomendações

O teto da CDE, conforme proposto na MP 1304/2025 - que já acumulou 53 emendas em apenas cinco dias desde sua publicação -, deve ser entendido, no máximo, como uma medida transitória. Trata-se de um freio emergencial que não pode substituir uma agenda profunda de reformas do setor, que inclui revisão, racionalização e focalização dos subsídios no setor elétrico.

## Avaliação Abrangente

Realizar uma avaliação rigorosa de todas as políticas públicas que oneram a tarifa, com base em critérios de custo-benefício, justiça distributiva, coerência ambiental e impactos sobre a modicidade tarifária.

## Focalização dos Subsídios

Direcionar subsídios apenas para grupos verdadeiramente vulneráveis ou para políticas com externalidades positivas comprovadas, eliminando gradualmente os benefícios regressivos ou ineficientes.

## Transparência e Sunset Clauses

Estabelecer prazos de validade (sunset clauses) para todos os subsídios, exigindo reavaliação periódica e aprovação explícita para sua continuidade, com transparência total sobre custos e beneficiários.

## Governança Regulatória

Fortalecer os mecanismos de governança regulatória, incluindo a obrigatoriedade de Análises de Impacto Regulatório para qualquer nova política que implique custos tarifários.

Uma agenda abrangente de revisão dos subsídios no setor elétrico deve contemplar avaliação rigorosa de todas as políticas públicas que oneram a tarifa, com base em critérios de custo-benefício, justiça distributiva, coerência ambiental e impactos sobre a modicidade tarifária. Apenas assim será possível restabelecer o equilíbrio econômico do setor, garantir segurança jurídica aos agentes e preservar a sustentabilidade do setor elétrico brasileiro no longo prazo.

❏ Este *policy brief* foi produzido sem qualquer recebimento de remuneração ou pagamento. As informações e opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva da autora e não refletem qualquer influência ou interesse financeiro de terceiros.