

INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA Nº 95/2025

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do (a) PROJETO DE LEI Nº 3.997/2012, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTOR: Túlio Cambraia
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde, Trabalho,
Previdência, Assistência Social e Família

1. SÍNTESE DA MATÉRIA

O PL 3.997/2012 pretende alterar as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para incluir o catador de material reciclável, como segurado especial da Previdência Social. Ao citado projeto foram apensados os PLs 295/2011 e 414/2023 com o mesmo objetivo.

O projeto tramita em regime de prioridade e está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões, tendo sido distribuído às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância Adolescência e Família (CPASF); de Finanças e Tributação (CFT); e, de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nessa ordem. Na CPASF, a proposição e os apensados foram aprovados na forma do Substitutivo que incluiu a alínea “c” ao inciso II do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/1991 para prever alíquota de 5%, incidente sobre o salário mínimo para o catador de materiais recicláveis, nos atuais moldes do Microempreendedor Individual – MEI e trabalhador sem renda própria que se dedique ao trabalho doméstico. À CFT cabe manifestar-se quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária. Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

2. ANÁLISE

De acordo com a legislação previdenciária em vigor, os segurados que trabalham com coleta de material reciclável são enquadrados como contribuintes individuais e contribuem com a alíquota de 11% ou de 20%, nos termos do art. 21 da Lei nº 8.212/1991. O PL 3.997/2012 e seus apensados (PLs 295/2011 e 414/2023) visam o enquadramento desses trabalhadores como segurado especial, cuja alíquota de contribuição é de 1,3% sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, conforme art. 25 da Lei nº 8.212/1991.

Segundo o *site* Atlas Brasileiro da Reciclagem¹, a *“remuneração média dos catadores vinculados a ACs que tinham contrato com*

¹ Acessível em <https://atlasbrasileirodareciclagem.ancat.org.br/reciclagem-em-numeros#>. Atlas, 2023.

o poder público em 2021, era de R\$1.730,58, enquanto este valor desce para R\$1.292,01 quando as ACs não têm contrato com o poder público.” Com base nesses números, fica clara a redução de receitas para a previdência social por catador de material reciclável filiado à previdência social. Ademais, com o enquadramento desses trabalhadores como segurado especial, se não houver nenhuma comercialização da produção, a contribuição pode ser nula e bastará a comprovação do tempo de serviço na atividade desse tipo de coleta para obtenção de benefícios previdenciários.

Já, o Substitutivo adotado na CPASF altera o art. 21, § 2º, II, da Lei nº 8.212 para permitir que o catador de material reciclável possa contribuir para a previdência social com uma alíquota de 5,0% sobre o salário-de-contribuição.

O projeto sob análise, seus apensados e o Substitutivo adotado na CPASF promovem impacto no orçamento da União, sob a forma de renúncia de receita², devendo a tramitação subordinar-se aos ditames do art. 14 da LRF, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

O art. 14 da LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender o disposto na LDO e a pelo menos uma de duas condições alternativas. Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

² § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

No mesmo sentido, a LDO estabelece que as proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 14 e do art. 17 da LRF, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

A LDO ainda dispõe que as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão: a) conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; b) estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e c) designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos. No caso de proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, a LDO prescreve que estas deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

Por fim, e não menos relevante, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira por parte da CFT. Nesse sentido, o art. 113 do ADCT reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a *“proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

Caso se discorde dessa análise com o argumento de que a redução da alíquota favorecerá a filiação de novos segurados, compensando a perda de receita da previdência social, ainda assim haverá desequilíbrio fiscal pelo aumento de despesa com benefícios futuros. O objetivo das alíquotas favorecidas é justamente ampliar a cobertura previdenciária, permitindo que trabalhadores informais, autônomos de baixa renda e pessoas dedicadas ao trabalho doméstico possam se tornar segurados da Previdência Social, mesmo

com capacidade contributiva limitada. Trata-se de uma política de inclusão social, reconhecendo que a universalização da proteção previdenciária exige mecanismos diferenciados e subsidiados para as camadas mais vulneráveis da população.

Dessa forma, essas alíquotas são "subsidiadas pelo Poder Público", pois o valor arrecadado pelas contribuições reduzidas não é suficiente, por si só, para custear todos os benefícios previdenciários futuros desses segurados. O déficit decorrente é coberto pelo orçamento da seguridade social, que conta com outras fontes de financiamento, inclusive recursos do Tesouro Nacional. Assim, há um subsídio público implícito para garantir a sustentabilidade do sistema e a inclusão social dessas categorias.

Diante disso, pode-se argumentar que a inclusão de novos segurados compensa a perda de receita decorrente de alíquotas favorecidas. Porém, não se pode ignorar que isso promoverá aumento de despesa obrigatória de caráter continuado. Nesses casos, além do art. 113 do ADCT e dos dispositivos da LDO já mencionados, torna-se aplicável os §§ 1º e 2º do art. 17 da LRF, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Assim, entendemos que a matéria se mostra incompatível e inadequada orçamentária e financeiramente.

3. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

As proposições não atendem aos requisitos de adequação orçamentária e financeira exigidos pelos art. 113 do ADCT, art. 14 da LRF e arts. 129 e seguintes da Lei nº 15.080/2024 (LDO 2025), pois: i) não apresentam estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia de

receita; ii) não evidenciam a adoção de medidas compensatórias; e iii) não instruem a proposição com memória de cálculo detalhada.

4. RESUMO

Diante disso, entendemos que o PL 3.997/2012, seus apensados (PLs 295/2011 e 414/2023) e o Substitutivo adotado na CPASF se encontram apoiados em renúncia de receitas da União. Logo promovem impacto fiscal, cujo montante não se acha devidamente explicitado e compensado. Em face desse aspecto, restam desatendidas as exigências e condições estabelecidas pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, tornando-se forçoso reconhecer que a matéria em exame não se mostra adequada e compatível sob a ótica orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 6 de junho de 2025.

TÚLIO CAMBRAIA
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA