



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jorge Kajuru

SF/25054.76008-17

Ofício nº 07-2025 GSJKAJUR

Brasília-DF, 10 de março de 2025.

A Sua Excelência o Senhor

Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ

Senador da República

Senado Federal

Brasília/DF

Assunto: Impacto orçamentário do PL 3773/2023.

Senhor Presidente,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, venho, por meio deste, solicitar a juntada do impacto orçamentário elaborado pela Consultoria Orçamentária do Senado ao Projeto de Lei nº 3773/2023, de minha autoria, conforme nota informativa em anexo.

Certo da atenção de Vossa Excelência, renovo protestos de estima e elevada consideração.

Respeitosamente,

Jorge Kajuru
Senador da República

Junto-se e Processado
em 19/03/25
[Assinatura]
Presidente da CCJ

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

18 DE FEVEREIRO DE 2025

Nota Técnica de Impacto Orçamentário e
Financeiro 0005/2025

Estimativa do impacto orçamentário do substitutivo ao PL
3773/2023 aprovado na CDH.

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota tem por objetivo atender solicitação do Senador Jorge Kajuru (STO 000233-2025) para que esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) estime o impacto orçamentário e financeiro do substitutivo apresentado no relatório referente ao PL 3773/2023, aprovado na Comissão de Direitos Humanos - CDH.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)ⁱ, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Por sua vez, o art. 16ⁱⁱ da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, também prevê a necessidade da apresentação prévia da estimativa do impacto orçamentário-financeiro¹ no exercício de sua entrada em vigor e nos dois subsequentes, bem como da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação com a lei orçamentária e compatibilidade com o plano plurianual (Lei nº 14.802/2024 – PPA 2024-2027) e com a lei de diretrizes orçamentárias (Lei nº 15.080/2024 – LDO 2025).

Em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado², o art. 17ⁱⁱⁱ da LRF prevê a necessidade da apresentação prévia da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua entrada em vigor e nos dois subsequentes, bem como da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, de modo a comprovar que não afetará a meta de resultado primário. Esses recursos compensatórios devem ser permanentes, obtidos por meio do aumento de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo

¹ Acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

² Despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

ou contribuição) ou por redução de despesa continuada. Deve-se examinar também a compatibilidade da despesa com o plano plurianual (Lei nº 14.802/2024 – PPA 2024-2027) e a lei de diretrizes orçamentárias (Lei nº 15.080/2024 – LDO 2025).

Ademais, nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição.

A LDO 2025 determina, em seu art. 129 (*caput*, §1º e §2º)^{iv}, que as proposições legislativas, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deverão ser instruídas com o demonstrativo do impacto no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas (§1º). O demonstrativo deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa (§2º).

Adicionalmente, as medidas escolhidas para compensar o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado também devem integrar a proposição legislativa ou a proposta de ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem, conforme §4º do art. 129 da LDO 2025^v, vedada alusão a outras proposições em tramitação ou a ato infralegal ainda não editado (inciso I). Nada obstante, o inciso II do mesmo dispositivo faculta a indicação de norma, lei ou ato infralegal publicado em 2025 ou em 2024 como medida compensatória, desde que tenha registrado de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que o tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar o aumento de despesa.

Ressalte-se que indicar compensação é atribuição privativa dos parlamentares, pois envolve juízo político sobre a opção a ser adotada: aumento compensatório correspondente da receita ou redução permanente de outra despesa. Para subsidiar a escolha, pode-se utilizar, por exemplo, a relação de despesas obrigatórias constante



da Seção I do Anexo III da LDO 2025 e o demonstrativo de gastos tributários, constante das Informações Complementares ao PLOA 2025 (PLN nº 26/2024)³.

O inciso I do §8º do art. 129^{vi}, por sua vez, preconiza que as proposições legislativas e as propostas de atos infralegais que contenham remissão à futura legislação, estabeleçam parcelamento de despesa ou prevejam postergação do impacto orçamentário-financeiro da medida não estão dispensadas do cumprimento dessas exigências.

Cumprido por fim destacar que a Lei Complementar nº 200/2023 (novo arcabouço fiscal), em seu art. 5º, adstringe o crescimento real da despesa primária sujeita aos limites do seu art. 3º ao intervalo entre 0,6% e 2,5% ao ano. No âmbito das despesas sujeitas aos limites, caso a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total supere 95%, aplicam-se imediatamente as vedações previstas nos incisos I a IX do caput do art. 167-A da CF/1988.

3. ESTIMATIVA DE IMPACTO DO SUBSTITUTIVO AO PL Nº 3773/2023

O substitutivo aprovado na CDH apresenta, no que importa à estimativa de impacto financeiro e orçamentário, as seguintes previsões:

- a) Altera a licença-paternidade e institui o salário-paternidade;
- b) A licença-paternidade será concedida aos empregados por ocasião do nascimento de um filho, adoção ou guarda judicial para fins de adoção de criança ou adolescente, sem prejuízo do emprego e do salário;
- c) a licença-paternidade terá a duração de 30 dias nos primeiros dois anos, de 45 dias no terceiro e quarto anos e de 60 dias a partir de então;
- d) A lei entrará em vigor após decorrido um ano de sua publicação oficial.

Atualmente já existe uma modalidade de licença-paternidade, com duração a partir de cinco dias, mas que se afigura como uma dispensa do trabalho, sem a contrapartida do pagamento de um salário-paternidade por parte da Previdência Social. Nesse sentido, o impacto do benefício criado será computado como sendo a

³ O demonstrativo de gastos tributários consta do Anexo II, inciso IV, das Informações Complementares ao PLOA 2025.

integralidade dos dias concedidos de licença, e não a diferença entre os dias atualmente concedidos e o período previsto no substitutivo em exame (30 dias nos primeiros dois anos, 45 dias no terceiro e quarto anos e 60 dias após quatro anos).

Tendo em vista que o salário-paternidade apresenta características bastante semelhantes ao salário-maternidade, divergindo basicamente quanto ao seu período de concessão, considera-se como um parâmetro razoável para o cálculo do impacto financeiro e orçamentário do benefício que se pretende criar o volume gasto pela Previdência Social com o salário-maternidade.

Consoante os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2023⁴, no referido ano foram concedidos 1.454.410 benefícios de salário-maternidade, com um total gasto de R\$ 3.298.754.000. Vale esclarecer que desse total, R\$ 1.033.868.000 foram desembolsados diretamente pela Previdência Social e os restantes R\$ 2.264.886.000 forma pagos pelas empresas e posteriormente compensados com as contribuições sociais por estas devidas, nos termos do art. 72, §1º, da Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Para fins da presente estimativa, as duas parcelas que compõem o custo do benefício a ser criado (a parte paga diretamente pela Previdência Social e a parcela inicialmente paga pela empresa e depois compensada com débitos com a Previdência) constituem a despesa total a ser considerada⁵.

No entanto, algumas particularidades do salário-paternidade devem ser consideradas na comparação com o salário-maternidade. A primeira delas se refere ao fato de que a média salarial dos homens, segundo pesquisas amplamente divulgadas, é superior à das mulheres. Consoante dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgados em 2024⁶, as mulheres receberam um

⁴ Disponível em [4.2 - Quantidade e valor mensais de salários-maternidade concedidos, por pagador e clientela - 2021/2023 — Ministério da Previdência Social](#). Acesso em 14/2/25.

⁵ Sendo o salário-maternidade, assim como o salário-paternidade que se pretende criar, um benefício cuja obrigação de pagamento recai sob a responsabilidade da Previdência Social, o desembolso feito pela empresa deve ser considerado como um mero adiantamento de uma obrigação do ente público, e não como uma renúncia de receita. Isso porque, no caso, essa situação não é passível de enquadramento nos termos do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 – LRF, que classifica a renúncia de receita como sendo a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, o que não parece ser o caso em exame.

⁶ Disponível em [Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil | IBGE](#). Acesso em 14/2/25.

salário médio correspondente a 78,9% daqueles recebidos pelos homens. Além disso, deve ser considerado que, com base no mesmo documento do IBGE, os homens participam mais da força de trabalho que as mulheres. Segundo o dado apresentado pela citada fonte, 73,2% da força de trabalho masculina está ocupada, enquanto para as mulheres essa proporção é de 53,3%.

Para a estimativa, também deve ser considerado o fato de que a instituição do salário-paternidade será efetivada apenas um ano após a promulgação da lei de criação. Tendo em vista a impossibilidade de se prever a data em que o projeto será sancionado, considerando inclusive a necessidade de tramitação na Câmara dos Deputados, por simplificação, para fins da presente simulação, será apresentada a estimativa de impacto a partir do ano de 2026.

Com o intuito de obter a estimativa de impacto financeiro do PL, serão, portanto, utilizadas as fontes a seguir:

- a) Anuário Estatístico da Previdência Social de 2023;
- b) Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil / IBGE;
- c) Projeção Orçamentária dos Valores Do Regime Geral De Previdência Social (RGPS) para o Projeto De Lei Orçamentária Anual – 2025⁷, para fins de corrigir o dispêndio com o benefício para os exercícios posteriores.

No que tange ao pagamento do salário-maternidade, o Anuário Estatístico da Previdência Social, como já mencionado, registra que, em 2023, foram despendidos R\$ 3.298.754.000 com esse benefício. O primeiro ajuste a se fazer no referido valor para se proceder a uma estimativa do salário-paternidade é considerar o período em que o benefício vai ser pago. No caso, de 30 dias nos primeiros dois anos, de 45 dias no terceiro e quarto anos e de 60 dias a partir de então. Dessa forma, o período inicial de licença-paternidade corresponderá a 25% do da licença-maternidade. Os outros ajustes se referem ao fato de o salário médio dos trabalhadores do sexo masculino ser 26,74% superior às trabalhadoras do sexo feminino e à circunstância de a taxa de ocupação masculina ser 36,88% superior à da feminina. Dessa forma, procedendo aos ajustes indicados, chegamos a uma estimativa de gasto anual com o salário-

⁷ Disponível em [2_volume_2_inciso_viii.pdf](#). Acesso em 14/2/2025.

paternidade, para a licença inicialmente com período de 30 dias, de R\$ 1.430.704.663,00 em valores de 2023.

Para fins de atualização do valor para os exercícios posteriores (2026 a 2028), será utilizado o mesmo cálculo utilizado na Previsão do Crescimento das despesas do RGPS, conforme Informações Complementares do PLOA 2025. Tal metodologia está reproduzida na tabela a seguir, que aponta os índices de correção a serem utilizados em cada ano.

Tabela I – Previsão do Crescimento das despesas com benefícios previdenciários - Conforme Informações Complementares PLOA 2025 - Período:2025-2028

	2025	2026	2027	2028
Crescimento vegetativo	2,16%	2,51%	2,08%	2,59%
Aumento do salário mínimo	7,51%	5,73%	5,58%	5,58%
IPCA Ano anterior	4,83%	3,15%	3,00%	3,00%
INPC Ano anterior	4,77%	3,15%	3,00%	3,00%
Cresc. PIB ano anterior (lim. 2,5%)	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
% Pgtos vinc aum SM	43,70%	43,70%	43,70%	43,70%
% Pgtos vinc. aum INPC	56,30%	56,30%	56,30%	56,30%
Previsão reaj. Benf. Prev.	8,25%	6,90%	6,29%	6,82%

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados constantes das Informações Complementares ao PLOA 2025

Obs.: Cálculo ajustado pela nova regra de correção do salário mínimo, que fica limitada a 2,5% além do IPCA, e pelos dados observados, e não estimados, para o ano de 2024. Por não haver estimativa quanto ao IPCA no cálculo apresentado nas informações complementares, utilizou-se para esse indicador a mesma variação prevista para o INPC.

A partir dos parâmetros de atualização discriminados na Tabela II e com a metodologia de cálculo explicitada ao longo da presente nota, obtém-se a estimativa do impacto financeiro e orçamentário do substitutivo ao PL 3773/2023, conforme tabela a seguir.

Tabela II – Cálculo do impacto do substitutivo ao PL 3773/2023 para os anos de 2026 a 2028

	Em R\$ 1,00		
	2026	2027	2028
Impacto do substitutivo ao PL 3773/2023	1.655.620.190	1.759.724.875	2.819.553.177

Fonte: Elaboração do Autor, com base nos dados discriminados ao longo da nota.

Vale mencionar que o relevante incremento no impacto ocorrido no ano de 2028 deveu-se à ampliação do período de licença-paternidade de 30 para 45 dias, conforme previsto no art. 4º do substitutivo em exame. Importante destacar que esse período de 45 dias de licença vigora por dois anos, passando posteriormente a ser de 60 dias. Quando da implementação da licença de 60 dias, haverá um acréscimo de um terço no impacto, o que representa um adicional de custo de R\$ 940 bilhões anuais com base nos valores do ano de 2028.

Ressalte-se que a criação de uma despesa obrigatória de caráter continuado requer fonte permanente de custeio, seja pelo aumento de receitas ou redução de despesas, como informado na seção preliminar desta nota. A compensação envolve, inevitavelmente, um juízo político. Para subsidiar a escolha, pode-se utilizar, entre outros, a relação de despesas obrigatórias constante da Seção I do Anexo III da LDO 2025 e o demonstrativo de gastos tributários, constante das Informações Complementares ao PLOA 2025 (PLN nº 26/2024).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro da matéria.

ANDRÉ MIRANDA BURELLO

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

ⁱ (ADCT) Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

ⁱⁱ (LRF) Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma

espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

iii (LRF) Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

iv (LDO 2025) Art. 129. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e atender ao disposto neste artigo.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e apresentação do demonstrativo a que se refere o *caput*, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas.

§ 2º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o *caput*, deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa.

(...)

v (LDO 2025) Art. 129. (...)

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as medidas para compensar a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devem integrar a proposição legislativa ou a proposta de ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que fundamentar a norma proposta, hipótese em que será:

I - vedada a referência a outras proposições legislativas em tramitação ou a ato infralegal ainda não editado; e

II - permitida a referência à norma, lei ou ato infralegal, publicado no mesmo exercício financeiro ou no anterior, que registre de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que o tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.

(...)

vi (LDO 2025) Art. 129. (...)

§ 8º O disposto no caput aplica-se às proposições legislativas e às propostas de atos infralegais que:

I - contenham remissão à futura legislação, estabeleçam parcelamento de despesa ou prevejam postergação do impacto orçamentário-financeiro;

II - estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou

III - estejam em fase de sanção.