

Nota Técnica em apoio ao Projeto de Lei 2524/2022, que estabelece regras relativas à Economia Circular do Plástico no Brasil

O Projeto de Lei (PL) 2524/2022, em análise no Senado Federal, desempenha um papel vital na promoção de práticas econômicas sustentáveis, com ênfase na redução do uso de plásticos desnecessários, aumento do reuso e da reciclagem, e na ampliação do uso de materiais alternativos, como papel, alumínio e vidro. A presente Nota Técnica apresenta, a partir de dados econômicos, a relevância desse projeto para o Brasil, com destaque para o potencial de geração de empregos, os investimentos em negócios sustentáveis e os impactos negativos da poluição plástica em setores econômicos importantes. Este PL joga no campo da solução e das oportunidades para o nosso país!

1. Compreendendo o PL 2524/2022

No Brasil, as formas adotadas e praticadas para possibilitar a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos não têm sido suficientes para alavancar as taxas de reciclagem de resíduos plásticos. A transição para um novo modelo de produção e consumo, que reduza consideravelmente a quantidade de resíduos gerados e o custo com seu gerenciamento, é urgente. Nesse contexto, a Economia Circular se apresenta como solução necessária, em contraposição à economia linear de extração, transformação e descarte - o que oferece uma oportunidade de desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que reduz sua dependência de materiais finitos e fontes de energia não renováveis.

O PL 2524/2022 se fundamenta no conceito de Economia Circular, concebido pela Fundação Ellen MacArthur, que propõe três princípios fundamentais para estabelecer uma nova forma de produção e consumo: 1. eliminar resíduos e poluição desde o princípio; 2. manter produtos e materiais em uso; e 3. regenerar a natureza. Quando aplicados ao modelo vigente de produção, o estabelecimento de um modelo circular passa por:

- Substituir os itens plásticos desnecessários e problemáticos por alternativas reutilizáveis ou compostáveis;
- Inovar: todas as embalagens plásticas devem ser reutilizáveis, retornáveis, comprovadamente recicláveis ou compostáveis, garantindo a sua circularidade.
- Reconhecer o protagonismo de catadores e catadoras de materiais recicláveis na gestão de resíduos no país com a sua inclusão no Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais.

A proposição traz a definição de conceitos importantes como “plástico de uso único”, “conteúdo reciclado”, “sistemas de reúso”, baseados em normas técnicas como a ABNT, e que inexistem no arcabouço legal. Traz princípios e objetivos da Economia Circular, que modernizam e complementam a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

O Artigo 5º implementa o primeiro princípio da Economia Circular: a redução de itens descartáveis, desnecessários e problemáticos. O texto estabelece prazos para limitar a produção, importação e distribuição de produtos plásticos descartáveis, como canudos, talheres, pratos, copos, bandejas de isopor, embalagens de isopor e de PVC, e sacolas plásticas. Importante ressaltar que **todos os itens que são objeto do Art 5º têm alternativas** reutilizáveis, compostáveis ou com matéria prima de maior reciclabilidade no mercado, que devem ser estimuladas e priorizadas. **Com isso, o PL 2524/2022 se propõe a estimular o desenvolvimento tecnológico, novos negócios e empregos na substituição desses produtos, assim como dar prazos para adequação e transição do setor plástico que produz esses itens.**

O relatório da ONU “[Legal Limits on Single-Use Plastics and Microplastics: A Global Review of National Laws and Regulations](#)” mostra que até 2018, 127 países já haviam restringido o uso de sacolas plásticas, como China e Índia; e 27 países implementaram leis reduzindo a produção de itens descartáveis e embalagens de isopor. O Brasil é um dos poucos países no mundo que não possui uma legislação de redução de itens descartáveis e segue atrasado nesta matéria.

Em consonância com a hierarquia do gerenciamento de resíduos sólidos prevista pelo Artigo 9º da PNRS, e reconhecendo a importância que as embalagens têm para o mercado de reciclagem, **o Artigo 6º do PL 2524/2022 exige que todas as embalagens plásticas colocadas no mercado sejam comprovadamente recicláveis, retornáveis, ou substituídas por embalagens confeccionadas por materiais integralmente compostáveis, feitos a partir de matérias-primas renováveis, a partir de 2030.** Ainda, o parágrafo 1º estabelece que as embalagens plásticas terão **metas específicas para reciclagem, reúso e porcentagem mínima de conteúdo reciclado**, definidas em regulamento, sem prejuízo das metas estabelecidas em acordos setoriais. Esse artigo é crucial para entendermos que que o texto apresentado não busca acabar com a indústria do plástico, mas propõe uma reorganização importante na forma que produzimos e consumimos esse material em nossa sociedade.

Com este dispositivo, **o PL 2524/2022 tem como objetivo impulsionar a circularidade das embalagens plásticas** colocadas no mercado e, para isso, busca estimular novas formas de produção e design priorizando matérias-primas recicláveis, compostáveis e que também contemplem o reúso e a adequação para que todos os itens produzidos estejam aptos à reinserção no sistema. O Artigo 6º está sintonizado com as

práticas das empresas globais de bens de consumo que embalam seus produtos em plástico, e que já assumiram metas públicas – inclusive mais ambiciosas às propostas pelo PL 2524 - para aumentar o volume de embalagens retornáveis ou reutilizáveis, o conteúdo reciclado nas embalagens, e as metas de reciclagem.

Para que a transição para a Economia Circular seja uma realidade, o PL 2524/2022 propõe que sejam estabelecidos **incentivos econômicos** para embalagens retornáveis em decreto. Enquanto a Reforma Tributária não avança no Brasil, o PL 2524/2022 foca na desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para aumentar a competitividade de materiais recicláveis e compostáveis. Em seu Capítulo III, que trata dos instrumentos econômicos, o PL introduz crédito presumido de PIS e Cofins, e propõe a isenção do IPI incidente sobre as embalagens confeccionadas em materiais compostáveis, que será compensada pela revisão, por ato do Poder Executivo, das alíquotas aplicáveis sobre as embalagens convencionais de plástico, muito mais poluentes. Assim, atende-se à exigência do inciso II do Artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A ausência de um marco regulatório para a Economia Circular do Plástico afeta diretamente catadores e catadoras de materiais recicláveis, que arcam com o custo da destinação dos plásticos não recicláveis. Por isso, um objetivo importante do projeto, que reforça sua sintonia com o contexto local, é o reconhecimento e valorização do protagonismo de catadoras e catadores de materiais recicláveis na solução da poluição por plásticos, com a proposta de inclusão das cooperativas e de outras formas legais de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA).

O PL 2524/2022 propõe ainda medidas concretas e fundamentadas para a redução da contribuição brasileira ao problema global da poluição por plástico. Importante ressaltar que a redação desta proposição foi inspirada em boas experiências legislativas internacionais e inserirá o Brasil no grupo seletivo de países que estão na vanguarda mundial da proteção e defesa do meio ambiente. Vale destacar também que ele foi construído de forma coletiva com sociedade civil, movimento nacional de catadores e indústrias que produzem materiais alternativos ao plástico.

2. Emendas ao PL 2524/2022 e PL 1874/2022

Em [Audiência Pública](#) realizada no dia 11 de outubro de 2023, o **Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA)** e o **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)** se posicionaram publicamente a favor do PL 2524/2022,

com ressalvas relacionadas ao prazo estipulado para o Artigo 5º (365 dias), para que a indústria tenha tempo para se adequar.

Levando esses posicionamentos em consideração, a então relatora na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), a Senadora Zenaide Maia, apresentou voto pela aprovação do PL 2524/2022 com a inclusão de emendas para conferir maior segurança para o setor produtivo:

EMENDA Nº 8 – CAS: altera o Art. 5º para proporcionar maior prazo para que seja efetivada a comercialização de produtos de plástico de uso único, dando oportunidade para que sejam devidamente eliminados estoques **sem acarretar prejuízos para a parte final da cadeia econômica desse produto**, bem como permitir por maior prazo que tais produtos sejam destinados à exportação, **com o objetivo de conferir à indústria tempo hábil para se reestruturar**. A redação original vedava, após 365 dias da data de publicação da Lei, a fabricação, a importação, a distribuição, o uso e a comercialização dos produtos plásticos de uso único listados. A emenda aprovada pela CAS, altera para 730 dias o prazo para fabricação e importação destes produtos, e para 1095 dias a distribuição, comercialização e uso. Ademais, inclui o § 2º *Os produtos de que trata o caput deste artigo poderão ser fabricados pelo prazo de 4 (quatro) anos, contados da data de publicação desta Lei, quando se destinarem exclusivamente à exportação.*

EMENDA Nº 9 – CAS: Acrescenta art. 6º do Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, o §10 *Não se sujeitam ao disposto no caput deste artigo as embalagens para aplicações às quais não exista no mercado alternativa compostável ou retornável, assim declaradas por ato do Poder Executivo.*

Consideramos que as emendas apresentadas pela Senadora Zenaide Maia conferem mais segurança e prazos adequados para garantir uma transição justa, e também para que a cadeia produtiva dos produtos que são escopo do PL 2524 consiga se adequar.

Importante ressaltar que tramita também no Senado Federal, o **PL 1874/2022, de iniciativa do Senador Jaques Wagner, e que trata da Política Nacional de Economia Circular (PNEC)**, abrangendo todos os insumos de todas as cadeias produtivas. O texto proposto pelo PL 1874 estabelece oito instrumentos da PNEC: a criação do Fórum Nacional de Economia Circular; a elaboração de Planos de Ação Nacional e Estaduais; compras públicas sustentáveis; financiamento de pesquisa, desenvolvimento e inovações em tecnologias, processos e novos modelos de negócios, destinados à promoção da circularidade; o direito de reparar; o incentivo fiscal; o Mecanismo de Transição Justa; e a educação com foco na circularidade.

Consideramos que o PL 1874/2022, constitui um importante avanço rumo à formulação de uma necessária PNEC. Contudo, diante dos impactos econômicos e na saúde humana e ambiental causados pela excessiva geração de resíduo plástico, somos a favor da pertinência de legislação específica e complementar para o plástico. Portanto, os dois projetos podem trilhar seus caminhos legislativos paralelamente.

A apresentação da matéria feita no Projeto de Lei 2524/2022 é propositiva e posiciona a discussão para além de diretrizes gerais e de intenções sobre a implementação de circularidade no Brasil. O estímulo à Economia Circular do Plástico e as práticas propostas nesse PL estão alinhados com princípios constitucionais brasileiros, relacionados à proteção e preservação do meio ambiente. Isso pode ser expresso nos seguintes artigos de nossa Carta Magna:

- No Artigo 225, fica estabelecido que "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".
- O Artigo 170, inciso VI estabelece o incentivo à atividade econômica que promova a defesa do meio ambiente, buscando o desenvolvimento sustentável. O mesmo artigo, no inciso seguinte (VII) ainda estimula a redução das desigualdades regionais e sociais; dados evidenciam que a Economia Circular do Plástico pode contribuir para a geração de novos empregos e a inclusão social.

3. Oportunidades econômicas do PL 2524/2022

A Economia Circular representa uma mudança sistêmica que gera oportunidades econômicas e de negócios e proporciona benefícios ambientais e sociais. No Brasil, a transição para a Economia Circular da cadeia produtiva do plástico irá gerar oportunidades de mais inovação e criação de valor.

Segundo a [Fundação Ellen MacArthur](#), a substituição de apenas 20% das embalagens plásticas descartáveis por alternativas reutilizáveis tem um potencial de gerar novos negócios no valor de R\$ 50 bilhões e 700 mil novos empregos. Além disso, uma lei nacional instituindo a Economia Circular estará em sintonia com as medidas para a retomada econômica verde, que no Brasil tem potencial para [gerar mais de 2 milhões de empregos](#) e adicionar R\$ 2,8 trilhões ao Produto Interno Bruto (PIB) até 2030, 38% a mais em relação ao PIB de 2019.

O PL 2524/2022 também é apoiado pelo setor privado. Cada vez mais, empresas estão se engajando com a questão da sustentabilidade ESG (sigla de *Environmental, Social, and Governance*), que diz respeito aos critérios ambientais, sociais e de governança corporativa. Cada vez mais, os investidores têm considerado critérios ESG ao decidir onde aplicar seus recursos, e muitas empresas estão percebendo que um forte desempenho ESG pode ser uma vantagem competitiva no mercado. Nas embalagens, por exemplo, é possível utilizar a Economia Circular ao optar por garrafas retornáveis, embalagens biodegradáveis e redução de plástico nas embalagens. Outro fator bastante relevante é que a sustentabilidade ESG pode proporcionar melhorias na reputação da empresa, pois clientes que se engajam na causa ambiental sentem-se mais propensos a consumir de empresas que tenham os mesmos princípios que os seus.

[Empresas que não entenderem as demandas por sustentabilidade dos consumidores e investidores correm o risco de perderem participação de mercado.](#) Por isso, a busca por soluções para embalagens mais sustentáveis e a substituição de itens de plástico descartáveis por alternativas compostáveis ou reutilizáveis impulsiona indústrias consolidadas no mercado brasileiro, como a indústria de latas de alumínio, que fatura R\$ 18,3 milhões por ano e emprega 17 mil pessoas; o setor de papel e celulose, que contempla 49 empresas, emprega 3,7 milhões de pessoas, tem receita anual de R\$ 116 bilhões e previsão de investir [R\\$ 60,4 bilhões em novas fábricas até 2028](#); e o setor de embalagens de papel, que representa 1.253 empresas, tem R\$ 41,39 bilhões em faturamento anual e 244 mil de empregos.

Além disso, a transição para a Economia Circular favorece pequenas e médias empresas e negócios de impacto, e está alinhada com as políticas públicas do Governo Federal. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), por meio de sua Estratégia Nacional de Economia de Impacto (Enimpecto), tem como meta atingir [R\\$ 180 bilhões em investimentos públicos e privados até 2032 para negócios de impacto](#), ou seja, aqueles que têm foco na solução de problemas sociais e ambientais - dentre eles os causados pela poluição por plásticos. A meta é chegar a 12,5 mil negócios de impacto no país em dez anos. Esses negócios estimulam empreendimentos com efeitos positivos para a regeneração, restauração e renovação dos recursos naturais, promovendo também a inclusão de comunidades para tornar o sistema econômico mais equitativo.

4. Demanda da sociedade brasileira

A discussão específica proposta no texto tem pertinência e legitimidade, além de expressar também urgência e o apoio da sociedade. Uma pesquisa de opinião feita pela IPSOS mostrou que [90% dos brasileiros acham que as empresas devem reduzir as](#)

[embalagens plásticas](#). A maioria dos consumidores em todos os países pesquisados prefere produtos que utilizam a menor quantidade de embalagens plásticas possível, sendo os entrevistados da China (92%), México (92%) e Colômbia (92%) os que mais concordam com a afirmação. **Questionados se o uso de plásticos de uso único (aqueles que possuem vida útil muito curta) deveria ser banido em seu país, 79% dos entrevistados no Brasil concordaram com a afirmação. É o décimo maior nível de concordância entre as 28 nações que participam da pesquisa, e está acima da média global (75%).**

Os dados comprovam que a maioria da população enxerga com bastante nitidez os prejuízos do uso excessivo deste tipo de material e que boa parte mudou ou está disposta a mudar seus hábitos de consumo neste sentido. Em 2021, uma pesquisa do IPEC **apontou que a preocupação da sociedade com o tema é grande: 92% dos respondentes afirmam que o lixo plástico é muito problemático para o meio ambiente e 68% dos brasileiros afirmam que o Congresso Nacional tem responsabilidade na redução da poluição por plástico**¹.

A demanda da sociedade inspirou a criação da campanha “Pare o Tsunami de Plásticos”, apoiada por 80 organizações da sociedade civil, movimentos sociais como o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR) e movimentos da pesca artesanal, **que juntos representam mais de 2 milhões de brasileiros e brasileiras**. A campanha tem o objetivo de chamar atenção da sociedade civil e do Congresso Nacional para a votação, com urgência, do Projeto de Lei nº 2524, de 2022, de autoria do senador Jean Paul Prates (PT-RN), e também é apoiada por celebridades.

Este PL também é apoiado por diversas instituições do setor privado, que assinam o *Manifesto por um Futuro Livre da Poluição por Plástico* (anexo a esse documento):

- **Abralatas (Associação Brasileira das Latas de Alumínio)**, representando 25 fábricas no Brasil com R\$ 18,3 milhões de faturamento e empregando 17 mil pessoas;
- **Ibá (Indústria Brasileira de Árvores)**, representando 49 empresas; 3,7 milhões de empregos e R\$ 97,4 bilhões de faturamento;
- **Empapel (Setor de Embalagens de Papel)**, que representa 1.253 empresas, R\$ 41,39 bilhões em faturamento e 244 mil de empregos;
- **Abrasel (Associação de Bares e Restaurantes)**, representando um segmento de 1,4 mil empresas, que emprega 6 milhões de pessoas e que em 2022 faturou R\$ 500 bilhões;
- **iFood**, que possui 300 mil estabelecimentos parceiros, gerando R\$ 606 milhões de receita e empregando 730 mil pessoas.

¹ [Mais de 60% dos brasileiros afirmam que o Congresso Nacional tem responsabilidade na redução da poluição por plástico](#), Oceana Brasil, 2022

5. PL 2524/2022 pode reduzir impactos para a saúde humana e ambiental

O plástico é um material que está no cotidiano de todos nós e trouxe avanços importantes e significativos à nossa sociedade, inclusive na medicina. No entanto, suas principais características, como a leveza, a flexibilidade de aplicações e seu baixo preço, que o tornaram um material tão útil e acessível e amplamente utilizado, são também o que o tornam hoje um problema ambiental, econômico e de saúde.

A durabilidade do plástico no ambiente pode superar 400 anos e o material ainda pode funcionar como um veículo para a concentração e dispersão de Poluentes Orgânicos Persistentes no ambiente marinho, na terra, no ar e nas chuvas.

No Brasil, anualmente, são produzidos 500 bilhões de itens de plástico descartável - que são usados e descartados em pouco tempo, não apresentam as características adequadas à reciclagem, se tornam rejeitos rapidamente, acumulam-se no ambiente, encontram seu caminho para os rios e o oceano, perduram séculos como um problema ambiental da nossa sociedade e serão nosso legado para as gerações futuras. O estudo “Um Oceano Livre de Plástico”², publicado pela organização Oceana, aponta que todo ano, cerca de 325 milhões de quilos de plásticos são despejados em nossos mares.

Nos últimos dois anos, pesquisas científicas têm apontado a presença de microplásticos em diferentes órgãos vitais do corpo humano - desde a placenta e o leite materno, até sangue, pulmão, coração, fígado e cérebro. A poluição por plásticos é, também, portanto, uma questão de saúde pública.

Essa é uma questão emergente que, apesar de ser debatida há algumas décadas, não teve o agravamento do problema mitigado e, inclusive, ganhou contornos de gravidade planetária. A construção de um Tratado Global vinculante sobre a poluição por plásticos está sendo conduzida no âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU), que considera que este é a segunda maior ameaça ambiental ao planeta, atrás apenas da emergência climática.

Dessa forma, o Projeto de Lei 2524/2022 é fundamental para impulsionar a transição para práticas sustentáveis, promover o crescimento econômico e gerar empregos de maneira ampla; ao mesmo tempo em que responde às demandas cada vez mais urgentes por ações efetivas contra a poluição plástica e pela preservação ambiental e da saúde humana. Sua aprovação e implementação são cruciais para garantir um futuro próspero e sustentável para o Brasil.

² [Um oceano livre de plástico](#), Oceana Brasil, 2020