

ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

ASSUNTO: Estimativa de impacto sobre os orçamentos de Estados e Municípios em razão do Projeto de Lei nº 1.087/2025 (PL 1.087/2025), que altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas.

AUTORES: Dayson Pereira B. de Almeida
Hélio Henrique D. Rego

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira
Núcleo de Economia e Assuntos Fiscais

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 14 do Ato da Mesa nº 50, de 2023, compete à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) prestar consultoria e assessoramento técnico-especializado às comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional mediante a elaboração, entre outros, de estudos, pesquisas, notas técnicas, bem como elaborar estimativas de impacto de proposições legislativas.

Ademais, a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação aprovada em 22 de maio de 1996, que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, estabelece, em seu art. 10-A, inc. I¹, que, entre as informações relativas a referido exame está a estimativa do eventual impacto orçamentário e financeiro que a proposição acarretaria sobre o orçamento da União, dos Estados e Municípios.

Nesse contexto, esta nota atende à Solicitação de Trabalho nº 451/2025, do titular da Conof, e apresenta estimativas desta unidade técnica acerca dos impactos sobre o orçamento dos Estados e Municípios² decorrentes do Projeto de Lei nº 1.087/2025 (PL 1.087/2025), que altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas.

2. LIMITAÇÕES AO TRABALHO

O oferecimento das estimativas de impacto orçamentário e financeiro em tela foi limitado, especialmente, pelos seguintes elementos:

¹ Incluído pela Norma Interna da CFT Nº 1/2015.

² A estimativa de impacto orçamentário e financeiro sobre a União foi apresentada na Nota Técnica nº 05/2025. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/nt_05-2025

- a) Ausência de informações, com o detalhamento necessário, sobre a arrecadação de tributos, por tributo e tipo de contribuinte; e
- b) Dados fiscais, quando existentes, não atualizados e em nível de desagregação aquém do necessário para melhor desempenhar a tarefa de estimativa de impacto.

3. PREMISSAS, METODOLOGIA DE CÁLCULO E ESTIMATIVA

Preliminarmente, rememore-se que estimativas desta Consultoria acerca do impacto do PL 1.087/2025, na forma como apresentado pelo Poder Executivo, apontam para uma renúncia, para a União, de R\$ 26,2 bilhões devido à isenção ou redução tributária para rendimentos abaixo de R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Por outro lado, a arrecadação adicional proveniente da tributação das altas rendas deverá gerar um acréscimo de R\$ 32,6 bilhões anuais.

Nesse cenário, o impacto orçamentário e financeiro a recair sobre Estados e Municípios deriva dos reflexos que a alteração legislativa em comento, uma vez implementada, trará sobre:

- (i) a base de cálculo do imposto de renda retido na fonte (IRRF) diretamente por Estados e Municípios, dado que lhes pertence o produto da arrecadação do imposto incidente sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações;
- (ii) o montante de recursos a ser repartido com tais entes – uma vez que o imposto sobre a renda, objeto da mudança proposta, está sujeito à repartição constitucional, mediante os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Como estratégia de estimativa, utilizou-se uma abordagem estática para avaliar o comportamento da receita diante das modificações pretendidas pelo texto em exame. Noutras palavras, não foram incorporadas quaisquer respostas comportamentais, de indivíduos ou empresas,

eventualmente induzidas pela alteração legislativa; adicionalmente, assumiu-se que agregados macroeconômicos (tais como PIB, índices de preços, nível de emprego etc.) não sofreriam choque relevante em decorrência da aprovação do projeto de lei³.

Uma vez que esta Consultoria não dispõe de dados individualizados com o valor das retenções do imposto de interesse sobre o salário dos servidores de Estados e Municípios, a estimativa ora apresentada tomou por base: (i) as informações das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (Ano-Calendário 2022); (ii) os microdados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, posição de 2023⁴; (iii) os suplementos do Anuário Estatístico da Previdência Social – 2023/2024⁵, para informações pertinentes aos inativos e pensionistas dos regimes previdenciários próprios dos Estados e Municípios.

Considerando tais parâmetros e fontes de informação, simulou-se o cenário que incorpora a alteração proposta para, em seguida, cotejá-lo com o cenário paradigma. Especificamente, estimou-se, em ambos os cenários (com e sem a reforma em discussão) a arrecadação via IRRF, para cada ente, com base nos salários mensais de cada vínculo empregatício informado na RAIS, para as naturezas jurídicas pertinentes. Para os inativos e pensionistas, foram utilizados os quantitativos, por ente, e os respectivos proventos médios.

Mencione-se que, com base nas informações da RAIS, a isenção até R\$ 5.000,00 deve alcançar cerca de 2,3 milhões de vínculos ativos; outro 1,2 milhão, com salários entre R\$ 5.000,00 e R\$ 7.000,00, seria beneficiado pela redução linear do imposto. No total, portanto, estima-se que cerca de 3,5 milhões de servidores em atividade seriam favorecidos pelo projeto – 1,1 milhão oriundos de Estados e 2,4 milhões, de Municípios.

³ Tal abordagem, razoável para alterações de menor magnitude, pode se revelar pouco acurada diante de substanciais reformas nas regras tributárias. Em todo caso, estimativas estáticas prestam-se, quando menos, a oferecer uma perspectiva sobre a ordem de grandeza dos valores envolvidos no debate.

⁴ A relação indica um total de 10,9 milhões de vínculos empregatícios, entre Estados e Municípios, ao longo do ano em questão.

⁵ No caso dos militares do Distrito Federal, os dados são do Anuário 2020/2021. Não há informações para esse grupo referentes ao Estado de São Paulo.

Tal procedimento resultou nas seguintes estimativas de impacto:

- (i) a arrecadação do IRRF incidente sobre os salários dos servidores públicos estaduais e municipais deverá ser reduzida em R\$ 11,2 bilhões no período analisado, sendo R\$ 5,7 bilhões referentes aos Estados e R\$ 5,5 bilhões aos Municípios;
- (ii) o montante de recursos a ser repartido com Estados e Municípios, via FPE e FPM⁶, deve crescer R\$ 8,2 bilhões, em 2026; com efeito, a queda de R\$ 15,0 bilhões⁷ na arrecadação federal implica perda de R\$ 7,1 bilhões a tais fundos (R\$ 3,2 bilhões para o FPE e R\$ 3,9 bilhões para o FPM), compensada por ganho de R\$ 15,3 bilhões (R\$ 7,0 bilhões para o FPE e R\$ 8,3 bilhões para o FPM) oriundos da repartição da receita proveniente da medida compensatória, estimada em R\$ 32,3 bilhões totais.

De tais números, conclui-se que o impacto agregado líquido da proposição sobre a receita dos entes subnacionais é negativo em R\$ 2,9 bilhões.

Como se pode antever dos números apresentados, há heterogeneidade quando se examinam tais impactos para cada grupo (Estados e Municípios) e, ainda mais, no nível de cada estado ou município.

De fato, o impacto agregado para os Estados é negativo em R\$ 1,9 bilhão. Há, contudo, entre os Estados, doze unidades da federação que devem experimentar ganhos – uma vez que o maior repasse via FPE é suficiente para compensar o decréscimo no IRRF –, enquanto as demais devem obter perdas líquidas⁸. Quando existente, a perda média é de 0,22% da receita estadual. Em valores absolutos, a maior perda estimada é para o estado de São Paulo (R\$ 0,7 bilhão, ou 0,2% da receita total do estado);

⁶ Para a repartição por ente, foram utilizados os coeficientes vigentes em 2025.

⁷ Uma vez que a renúncia fiscal total estimada é de R\$ 26,2 bilhões, a perda de receita na esfera federal deverá ser de R\$ 15,0 bilhões, correspondente à diferença entre e a parcela da perda atribuída a Estados e Municípios (R\$ 11,2 bilhões) e o montante total renunciado.

⁸ Ver anexo I, que apresenta tabela com detalhamento por unidade da federação.

o Rio Grande do Sul arca com perda estimada em R\$ 0,5 bilhão, o equivalente a 0,6% de sua arrecadação total)⁹.

No grupo dos Municípios, a perda agregada é de R\$ 1,0 bilhão. Vistos de maneira individualizada, dos 5.541 municípios para os quais foi possível obter informações suficientes para as estimativas ora apresentadas, 4.413 devem ser beneficiados e 1.128, experimentar perdas – nesse último caso, o impacto máximo nas finanças municipais representa 1,1% da receita total do ente (é o caso do Município de Caçapava do Sul (RS)), aí incluídos os repasses provenientes de repartição constitucional. Na média, as perdas equivalem a 0,23% da receita municipal no ano¹⁰. Entre os municípios para os quais se estima perda líquida superior a R\$ 10 milhões, o maior impacto nominal foi calculado para o município do Rio de Janeiro (RJ) (R\$ 257 milhões, ou 0,64% da receita do município). Noutra perspectiva, examinando-se os municípios para os quais a receita do IRRF é superior a 5% da arrecadação total do ente (43 cidades)¹¹, observa-se que o município de Florianópolis (SC) – que obtém 8% de sua arrecadação dessa fonte, o maior percentual do grupo – deve experimentar perdas líquidas de R\$ 6,3 milhões, o que equivale a 0,2% da receita total arrecadada pelo Município.

A Tabela 1, adiante, condensa as informações do impacto estimado sobre os municípios, por faixa populacional, indicando perdas derivadas da renúncia tributária, bem como os ganhos proporcionados pela medida compensatória, ao lado do impacto líquido delas derivado. Considerando o impacto líquido, nota-se que, na média, os municípios menos populosos (até 50.000 habitantes), não devem ter perdas de receitas e, para os municípios entre 50.000 e 100.000 habitantes, estimam-se perdas anuais inferiores a R\$ 0,5 milhão, na média. Para os municípios mais populosos – i.e., acima de 500.000 habitantes – o impacto anual negativo é próximo a R\$ 20 milhões, em média.

⁹ Dados de arrecadação obtidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

¹⁰ Ver Anexo II para tabela com informações adicionais.

¹¹ 5.152 municípios informaram arrecadação à conta do IRRF – Salários, no Siconfi, em 2023. A receita dessa rubrica equivale, em média, a 1,86% da receita total do município.

Tabela 1 – Impacto sobre Municípios por faixa populacional (em R\$ mil)

Faixa populacional (em nº de habitantes)	Número de municípios	Perda com IRRF		Ganho com FPM		Impacto líquido	
		Total	Média	Total	Médio	Total	Médio
Até 10.000	2.432	411.409	169	873.814	359	462.404	190
de 10.001 a 20.000	1.332	494.520	371	787.505	591	292.985	220
de 20.001 a 50.000	1.066	882.482	828	979.792	919	97.310	91
de 50.001 a 100.000	335	663.513	1.981	501.873	1.498	- 161.640	- 483
de 100.001 a 500.000	287	1.628.798	5.675	827.014	2.882	- 801.784	- 2.794
Acima de 500.000	48	1.379.875	28.747	464.407	9.675	- 915.468	- 19.072

Elaboração própria.

4. CONCLUSÃO

Estima-se que a aprovação do PL 1.087/2025 acarretará, em 2026, um impacto negativo de R\$ 2,9 bilhões sobre o agregado das receitas de Estados e Municípios.

O impacto global para os Estados é negativo em R\$ 1,9 bilhão. Quinze unidades da federação devem experimentar perdas que, na média, alcançam 0,22% da receita estadual.

No caso dos Municípios, a redução agregada perfaz R\$ 1,0 bilhão. Examinando-se o grupo individualmente, 4.413 municípios devem ser beneficiados; estima-se que as perdas, esperadas para 1.128 entes, são, em média, equivalentes a 0,23% da receita municipal no ano.

Brasília-DF, 22 de abril de 2025.

ANEXO I

Impactos sobre Estados

Unidade da Federação	Perda IRRF	Ganho FPE	R\$ milhões Impacto Líquido
Acre	-61	141	80
Alagoas	-88	162	74
Amazonas	-132	124	-8
Amapá	-33	129	97
Bahia	-364	347	-17
Ceará	-245	268	24
Distrito Federal	-99	26	-73
Espírito Santo	-79	63	-16
Goiás	-121	102	-19
Maranhão	-256	265	9
Minas Gerais	-671	81	-591
Mato Grosso do Sul	-38	52	14
Mato Grosso	-62	168	106
Pará	-119	230	112
Paraíba	-234	176	-58
Pernambuco	-291	108	-183
Piauí	-217	261	44
Paraná	-217	160	-57
Rio de Janeiro	-288	62	-226
Rio Grande do Norte	-270	155	-115
Rondônia	-71	82	11
Roraima	-3	108	105
Rio Grande do Sul	-657	109	-547
Santa Catarina	-76	52	-24
Sergipe	-109	40	-69
São Paulo	-811	155	-656
Tocantins	-53	145	91
Total	-5.665	3.774	-1.891

ANEXO II

Impactos sobre Municípios – Agrupados por Unidade da Federação

Municípios da UF	Perda IRRF	Ganho FPM	R\$ milhões Impacto Líquido
Acre	-16	24	8
Alagoas	-70	102	31
Amazonas	-79	81	3
Amapá	-6	18	12
Bahia	-290	409	119
Ceará	-178	222	44
Distrito Federal	0	8	8
Espírito Santo	-136	79	-57
Goiás	-152	164	12
Maranhão	-176	187	11
Minas Gerais	-639	587	-52
Mato Grosso do Sul	-115	65	-50
Mato Grosso	-113	81	-33
Pará	-170	158	-13
Paraíba	-107	147	39
Pernambuco	-212	222	10
Piauí	-77	119	42
Paraná	-375	304	-70
Rio de Janeiro	-581	132	-449
Rio Grande do Norte	-95	111	16
Rondônia	-44	38	-6
Roraima	-14	23	8
Rio Grande do Sul	-394	300	-94
Santa Catarina	-240	175	-65
Sergipe	-35	69	33
São Paulo	-1.136	594	-543
Tocantins	-33	60	28
Total	-5.485	4.476	-1.009