



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

**PROJETO DE LEI N° , DE 2021**

SF/21215.84375-50

Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para permitir a dedução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) de despesas com academias, centros de saúde física e outros estabelecimentos especializados na prática de atividade física.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º .....

.....  
II – .....

.....  
k) a pagamentos de despesas com academias, centros de saúde física e outros estabelecimentos especializados na prática de atividade física até o limite anual individual de R\$ 3.561,50 (três mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos).

.....  
§ 5º O disposto na alínea “k” do inciso II:

I – aplica-se também aos pagamentos efetuados a instrutores de educação física, inclusive individuais; e

II – restringe-se aos pagamentos efetuados pelo contribuinte, relativos à atividade física própria e à de seus dependentes, desde que comprovados com nota fiscal emitida em nome do beneficiário.” (NR)

**Art. 2º** A eventual variação negativa entre arrecadação e receita ocasionada pelo disposto nesta Lei poderá ser compensada por meio de recursos da loteria federal.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A proposição que apresentamos objetiva alterar a legislação do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) com vistas a permitir que despesas com academias, centros de saúde física e outros estabelecimentos especializados na prática de atividade física sejam passíveis de dedução da base de cálculo do referido imposto.

Nos termos do art. 196 da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado. Este direito fundamental deve ser garantido por meio de políticas públicas, além de ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde. Nesse campo, está inserida a proposição, cujo escopo é permitir que a saúde seja fomentada pelo Poder Público, no caso, indiretamente por meio da permissão para que gastos do contribuinte com atividade física sejam passíveis de dedução da base de cálculo do IRPF.

Também em relação à vertente da tributação, o projeto tem raízes na Constituição, em específico, na norma do § 1º do art. 145 do Texto Constitucional, que preconiza o caráter pessoal dos impostos e sua graduação segundo a capacidade econômica do contribuinte. Em matéria de Imposto sobre a Renda, essa diretriz constitucional é aplicada por meio das deduções da base de cálculo desse tributo, em que são retiradas da tributação despesas essenciais do contribuinte e de seus dependentes.

É indubitável que os pagamentos efetivados pelo contribuinte com academias, centros de atividade física e estabelecimentos congêneres merecem o tratamento favorecido e incentivado da legislação tributária. De um lado, continuar a desconsiderar esses gastos do contribuinte é não atender à pessoalidade da tributação que deve ser observada em matéria de Imposto sobre a Renda. De outro lado, permitir a dedução dessas despesas da base de cálculo do IRPF é incentivar a prática de atividade física e, portanto, melhorar a saúde das pessoas.

Na proposta, os gastos passíveis de dedução estariam limitados individualmente a R\$ 3.561,50 por ano, mesmo patamar destinado às despesas com educação passíveis de dedução do IRPF. Com isso, limita-se a renúncia de receita e, portanto, o impacto do projeto sobre as contas públicas.

Conforme o estudo de impacto orçamentário em anexo, produzido pela Consultoria de Orçamento e Finanças do Senado Federal, haveria redução da arrecadação de aproximadamente R\$ 850.000.000,00 (oitocentos e cinquenta milhões de reais), contudo é possível afirmar que o incentivo à prática de atividade física reduzirá, ao longo do tempo, o volume de despesas com médicos, clínicas e hospitais, o que significará a diminuição do volume de gastos dessa natureza apresentados pelo contribuinte para dedução do IRPF.

Além disso, dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) mostram que, para cada R\$ 1 investido na prática esportiva, outros R\$ 3 são economizados na saúde pública.

Não bastantes esses dois fatores, representantes do setor estimam que um grande número das academias atuam sem emissão de Nota Fiscal. Assim, a possibilidade de dedução dessa despesa no IR seria um estímulo à exigência do documento fiscal pelos consumidores e serviria também ao combate à sonegação.

Dessa forma, haveria, em tese, uma compensação (ou até superávit) entre a redução de arrecadação com o desconto no IRPF e a diminuição de despesas somada à diminuição de sonegação fiscal geradas pela proposição.

Ainda assim, a fim de cumprir a exigência legal e constitucional para matérias que representem renúncia de receitas, a proposição estabelece que eventual resultado negativo no orçamento público poder ser compensado com a receita da loteria federal.

Em razão da importância da presente iniciativa, contamos com o apoio das ilustres Senadoras e dos ilustres Senadores para aprovação do projeto.

Sala das Sessões,

Senador VENEZIANO VITAL DO RÊGO

SF/21215.84375-50

## **ANEXO:**

(CONTEÚDO EXTRAÍDO DA NOTATÉCNICA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO Nº 76/2021, ELABORADA PELA CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL)

|||||  
SF/21215.84375-50

### **1. INTRODUÇÃO**

A presente Nota tem por objetivo atender solicitação da Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB) para que esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF forneça subsídios quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro da minuta de PL que permite a dedução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) de despesas com academias, centros de saúde física e outros estabelecimentos especializados na prática de atividade física.

### **2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

A Emenda Constitucional nº 95/2016 inseriu dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT<sup>i</sup> os quais preveem 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.

Por sua vez, o art. 16<sup>ii</sup> 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-financeiro<sup>1</sup> 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 e a lei de diretrizes orçamentárias.

Por sua vez, o art. 17<sup>iii</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que trata de despesa obrigatória de caráter continuado<sup>2</sup>, também prevê a necessidade da

---

<sup>1</sup> Acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

<sup>2</sup> 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.

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 ou contribuição) ou por redução de despesa continuada. Deve-se examinar também a compatibilidade da despesa com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

A Lei nº 14.116/2020 (LDO 2021) determina, em seu art. 125<sup>iv</sup>, que as proposições legislativas e as suas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem aumento de despesa da União deverão ser instruídas com o demonstrativo do impacto no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Já o art. 126 da LDO 2021 (*caput* e alínea *a* do inciso II)<sup>v</sup>, estabelece que, quando o mencionado demonstrativo apresentar aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deve demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais, e, portanto, deve estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, por meio de aumento de receita ou redução permanente de despesas. Conforme previsto no § 4º do citado artigo, as medidas de compensação devem constar da justificativa da proposta, vedada alusão a lei aprovada ou a outras proposições em tramitação.

Importa destacar que a indicação de compensação é atribuição privativa dos parlamentares, pois envolve juízo de valor sobre qual opção deve 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 2021 e o demonstrativo de gastos tributários, constante das Informações Complementares ao PLOA 2021<sup>3</sup>.

Já o art. 126 da LDO 2021 (*caput* e alínea *b* do inciso II)<sup>vi</sup> estabelece que, quando o demonstrativo apresentar aumento de despesas que não sejam obrigatórias

---

<sup>3</sup> O demonstrativo de gastos tributários consta do Volume II, inciso VIII, alínea *b*, das Informações Complementares ao PLOA 2021.

de caráter continuado, a proposta deve observar os requisitos do art. 16 da LRF, dispensada a apresentação de medida compensatória.

O art. 129<sup>vii</sup>, por sua vez, preconiza que a remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não dispensa o cumprimento do disposto nos arts. 125 e 126.

### **3. ESTIMATIVA DE IMPACTO DA MINUTA DE PL**

O PL visa a permitir a dedução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) de despesas com academias, centros de saúde física e outros estabelecimentos especializados na prática de atividade física.

Estabelece o limite anual individual de R\$ 3.561,50 (três mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos) e garante a dedução da base de cálculo do IRPF, inclusive dos pagamentos efetuados a instrutores de educação física.

Permite também dedução referente aos pagamentos efetuados pelo contribuinte relativos à atividade de seus dependentes, desde que comprovados com nota fiscal emitida em nome do beneficiário. O PL visa, sem dúvida, incentivar as práticas de atividades físicas, o que é fundamental para uma boa saúde.

É importante esclarecer que as despesas com a prática de atividade física, seja em academias ou centros de saúde física, ou mesmo o pagamento a instrutores de educação físicas somente serão deduzidas no modelo de declaração completa.

No modelo simplificado não é possível fazer nenhum abatimento, pois já é concedido um desconto fixo de 20% sobre a base de cálculo do imposto, limitado ao valor de R\$ 16.754,34. Com base nos dados do ano calendário de 2018, de um total de 30 milhões de contribuintes, 12,9 milhões optaram pela declaração completa, ou seja, esses seriam os possíveis beneficiários do PL em análise. Cabe frisar que o PL em análise também prevê o desconto da base de cálculo aos dependentes.

Dados do IHRSA (International Health Racquet e Sportsclub Association)<sup>4</sup> apontam para a existência de R\$ 9,6 milhões de clientes de academias no Brasil. Considerando que os profissionais individuais acabam, em grande parte das situações, trabalhando dentro das academias, não vamos contabilizá-los de forma separada.

Como 43% das declarações de imposto de renda são simplificadas, arbitraremos que esse percentual se aplica aos alunos matriculados também, na falta de outro critério. Assim, haveria cerca de 4,12 milhões de possíveis contribuintes que poderiam usufruir da medida, incluindo já os possíveis dependentes.

Para uma ideia de gastos de mensalidades, adotaremos os preços médios de academias populares, como smartfit que cobra entre R\$ 70 a 110 reais mensais com taxa de matrícula de R\$ 200 reais. Adotaremos o valor médio anual R\$ 1.280 (12\*90 + 200).

Assim, a dedução da base de cálculo alcançaria a mota de R\$ 5,3 bilhões. Considerando uma alíquota média de 15,7% conforme GRANDES NÚMEROS DIRPF 2019 - ANO-CALENDÁRIO 2018 - Tabela 14, chega-se ao valor de R\$ 829 milhões ao ano com essa dedução, em imposto de renda que deixaria de ser pago. Assim, considerando que o PL prevê a entrada em vigor para o ano seguinte ao da aprovação, traçamos, com atualização dos valores do IPCA, a previsão de impacto do ano de 2022 a 2024.

#### Renúncia da Minuta em Análise

Ano	IPCA	Valor da Renúncia (em milhões de reais)
2022	-	R\$ 829,5
2022	3,98	R\$ 862,5

<sup>4</sup> <<https://blog.sistemapacto.com.br/o-mercado-fitness-no-brasil-segundo-o-ihrsa-global-report-2019/>>. Acessado em 15/09/2021.

2023	3,25	R\$ 890,6
2024	3,00	R\$ 917,3

Fonte: Elaboração Própria

SF/21215.84375-50

Considerando que a Consultoria de Orçamentos só tem acesso a dados agregados, uma estimativa com razoável grau de confiança do impacto orçamentário e financeiro da proposição em análise pode ser falha.

Em tempo, como já registrado anteriormente, note-se que a existência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro de uma proposição é condição necessária, mas, em alguns casos, não suficiente para atender às exigências legais que regulam o tema. Medidas compensatórias que anulem o impacto da proposição sobre as finanças públicas são previstas na LRF, na LDO e nas normas da Comissão de Finanças e Tributação - CFT da Câmara dos Deputados.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios considerados mais relevantes referentes à proposição em análise, quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Por fim, note-se que, embora sejam requisitos essenciais para a aprovação da matéria, o Regimento Interno do Senado Federal não impede a tramitação de proposta que não esteja acompanhada da estimativa de impacto e da correspondente compensação.<sup>5</sup>

**RENAN BEZERRA MILFONT**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

---

<sup>5</sup> Esses requisitos, necessários para a aprovação da matéria, podem ser supridos pelo relator.

<sup>i</sup>(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.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

<sup>ii</sup>(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.

<sup>iii</sup>(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 aumentarem 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, conterá 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 reajuste 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.

<sup>iv</sup>(LDO 2021) Art. 125. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

SF/21215.84375-50

---

<sup>v</sup>(LDO 2021) Art. 126. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 125 apresente redução de receita ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:

(...)

II - no caso de aumento de despesa:

a) se for obrigatória de caráter continuado, estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que entre em vigor e nos dois exercícios subsequentes, por meio do aumento de receita, proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, ou da redução permanente de despesas; ou

(...)

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto na alínea “b” do inciso I e ao inciso II do caput, as medidas compensatórias de redução de despesa ou o aumento de receita devem ser expressamente indicados na exposição de motivos ou na justificativa que embasar a proposta legislativa, vedada a alusão a lei aprovada ou a outras proposições legislativas em tramitação.

<sup>vi</sup>(LDO 2021) Art. 126. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 125 apresente redução de receita ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:

(...)

II - no caso de aumento de despesa:

(...)

b) se não for obrigatória de caráter continuado, cumprir os requisitos previstos no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispensada a apresentação de medida compensatória.

<sup>vii</sup>(LDO 2021) Art. 129. A remissão à futura legislação, parcelamento de despesa ou postergação do impacto orçamentário-financeiro não dispensa o cumprimento do disposto nos arts. 125 e 126.

SF/21215.84375-50