

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INOVAÇÃO

Matheus de Oliveira Silva

A “EPIDEMIA DAS BETS” NO BRASIL: fundamentos e propostas para uma
tributação justa

Juiz de Fora
2026

Matheus de Oliveira Silva

**A “EPIDEMIA DAS BETS” NO BRASIL: fundamentos e propostas para uma
tributação justa**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Direito e Inovação da
Universidade Federal de Juiz de Fora
como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Direito e Inovação. Área de
concentração: Direito e Inovação.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabete Rosa de Mello

Juiz de Fora

2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Silva, Matheus de Oliveira.

A "epidemia das bets" no Brasil: : fundamentos e propostas para uma tributação justa / Matheus de Oliveira Silva. -- 2022.
183 p.

Orientadora: Elizabete Rosa de Mello

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

1. apostas de quota fixa. 2. epidemia das bets. 3. justiça tributária. 4. tributação justa. 5. Lei nº 14.790/2023. I. Mello, Elizabete Rosa de, orient. II. Título.

Processo:

23071.902702/2026-39

Documento:

3229809

Matheus de Oliveira Silva

A "EPIDEMIA DAS BETS" NO BRASIL: fundamentos e propostas para uma tributação justa

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação

Aprovada em 16 de abril de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Elizabete Rosa de Mello - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Daniela Olímpio de Oliveira
Universidade de São Paulo

Wagner Silveira Rezende
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 18/09/2026.



Documento assinado eletronicamente por **Elizabete Rosa de Mello, Servidor(a)**, em 18/09/2026, às 17:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MATHEUS DE OLIVEIRA SILVA, Usuário Externo**, em 18/09/2026, às 18:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Silveira Rezende, Professor(a)**, em 22/09/2026, às 17:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **DANIELA OLIMPIO DE OLIVEIRA, Usuário Externo**, em 06/10/2026, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **3229809** e o código CRC **FEA75709**.

Dedico esta dissertação à minha avó, Marina Correia (*in memoriam*), mulher de fé profunda e coração incansável, que fez da oração um gesto diário de amor e cuidado para comigo. Levo a certeza de que sua luz acompanhou os meus passos e ajudou a conduzir a minha trajetória. Seu exemplo de fé, proteção e amor permanece como herança viva, marcando profundamente quem sou e o caminho que percorri.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, à minha mãe, Sônia de Oliveira, ao meu pai, Marcelino Rodrigues, e ao meu padrasto, Alex Pozze, pelos exemplos positivos de dignidade, trabalho e do valor da educação que sempre me deram. Foi a partir desses valores, vividos e ensinados no dia a dia, que me tornei quem sou. Com esse amor, esforço e dedicação, é que foi possível chegar até aqui.

Aos meus irmãos, Thiago Silva e Pedro Silva, e à minha cunhada, Naiara Lopes, agradeço pela presença constante, pelo apoio e por fazerem parte da base que me sustenta. Ao meu sobrinho, Benício Lopes, deixo um agradecimento especial pela leveza que sua chegada trouxe. Sua vida representa, também, mais um motivo para lutar, crescer e seguir em frente com esperança renovada.

À minha namorada, Letícia Bruner, agradeço pela paciência, pela parceria e por caminhar ao meu lado com amor e firmeza. Em meio aos desafios, sua presença tornou tudo mais leve e mais significativo. Que tudo aquilo que temos construído com cuidado, dedicação e fé possa seguir florescendo ao longo de nossa vida.

A todos os meus amigos, agradeço por serem parte essencial da minha trajetória. Cada um, à sua maneira, ocupa um lugar especial em minha vida e contribuiu para que este caminho fosse mais humano, mais alegre e mais possível. Levo comigo a gratidão por cada presença verdadeira.

Aos companheiros de trabalho que tive e aos que tenho atualmente, agradeço pelos aprendizados, pelas trocas e pela convivência. Em diferentes momentos, cada experiência contribuiu para o meu crescimento pessoal e acadêmico.

À minha professora orientadora, Profa. Dra. Elizabete Rosa de Mello, registro minha mais profunda gratidão pela seriedade, pela generosidade e pelo compromisso com que exerce a orientação. Nossa relação acadêmica, construída desde a graduação e agora renovada no mestrado, tornou ainda mais valioso este percurso. Seu exemplo profissional, sua postura e seus ensinamentos permanecem como lições para a vida.

Agradeço, por fim, aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação, pelos ensinamentos e pela contribuição à minha formação. Também agradeço aos técnicos e servidores administrativos, cujo trabalho, muitas vezes silencioso, sustenta o funcionamento de tudo aquilo que torna este percurso possível.

RESUMO

Esta dissertação insere-se no campo do Direito Tributário, na linha de pesquisa “Direitos Humanos, Pessoa e Desenvolvimento: inovação e regulação jurídica no contexto do capitalismo globalizado”, área de concentração “Direito e Inovação”, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora, e tem por objetivo analisar a tributação do mercado brasileiro das bets à luz da tributação justa, no contexto da chamada “epidemia das bets” e da consolidação de um mercado regulado inaugurado, sobretudo, pelas Leis nº 13.756/2018 e 14.790/2023. O marco teórico adotado é o neoconstitucionalismo, que confere centralidade à Constituição e eficácia normativa aos direitos fundamentais, orientando a análise crítica da tributação das bets sob a perspectiva da tributação justa. A metodologia da pesquisa utilizada é qualitativa, tendo como base o empirismo, valendo-se de análise documental de normas constitucionais e infraconstitucionais, de doutrina especializada em Direito Tributário, bem como de dados e estudos sobre o mercado das bets. Os resultados da pesquisa são: a reconstrução histórica e normativa dos jogos, apostas e jogos de azar no Brasil; a identificação da “epidemia das bets” como fenômeno de expansão em massa com custos sociais relevantes, em especial para a saúde; a sistematização de parâmetros de justiça tributária e de tributação justa aptos a orientar a avaliação da carga tributária aplicada a apostadores e operadoras de apostas; a leitura crítica do regime tributário vigente que evidencia avanços na tributação dos apostadores, mas também fragilidades decorrentes de escolhas infralegais e propostas regressivas; a indicação de caminhos de aperfeiçoamento na tributação das operadoras, inclusive por meio de diferenciação da tributação incidente entre modalidades de bets; a tributação do setor das bets, quando desenhada de forma justa e guiada pelos princípios constitucionais da capacidade contributiva, da isonomia, da progressividade e o uso da extrafiscalidade, oferece alternativa mais adequada do que a proibição do mercado, permitindo articular arrecadação, ordenação do setor e proteção do direito à saúde diante da “epidemia das bets”.

Palavras-chave: apostas de quota fixa; epidemia das bets; justiça tributária; tributação justa; Lei nº 14.790/2023.

ABSTRACT

This dissertation is situated within the field of Tax Law, in the research line “Human Rights, Person, and Development: innovation and legal regulation in the context of globalized capitalism,” within the area of concentration “Law and Innovation,” of the Graduate Program in Law and Innovation at the Federal University of Juiz de Fora, and aims to analyze the taxation of the Brazilian bets market in light of fair taxation, in the context of the so-called “bets epidemic” and the consolidation of a regulated market inaugurated, above all, by Laws nº 13.756/2018 and 14.790/2023. The theoretical framework adopted is neoconstitutionalism, which grants centrality to the Constitution and normative effectiveness to fundamental rights, guiding the critical analysis of the taxation of bets from the perspective of fair taxation. The research methodology employed is qualitative, grounded in empiricism, making use of documentary analysis of constitutional and infra-constitutional norms, specialized doctrine in Tax Law, as well as data and studies on the bets market. The research results are: the historical and normative reconstruction of games, betting, and games of chance in Brazil; the identification of the “bets epidemic” as a phenomenon of mass expansion with relevant social costs, especially for health; the systematization of parameters of tax justice and fair taxation capable of guiding the assessment of the tax burden applied to bettors and betting operators; the critical reading of the current tax regime, which shows advances in the taxation of bettors, but also weaknesses arising from infra-legal choices and regressive proposals; the indication of avenues for improvement in the taxation of operators, including through differentiation of the taxation levied across bets modalities; taxation of the bets sector, when designed in a fair manner and guided by the constitutional principles of ability to pay, isonomy, progressivity, and the use of extrafiscality, offers a more adequate alternative than prohibiting the market, making it possible to articulate revenue collection, sectoral ordering, and protection of the right to health in the face of the “bets epidemic.”

Keywords: fixed-odds betting; bets epidemic; tax justice; fair taxation; Law No. 14.790/2023.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C.	Antes de Cristo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BACEN	Banco Central do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
d.C.	Depois de Cristo
EC	Emenda Constitucional
GGR	<i>Gross Gaming Revenue</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN	Instrução Normativa
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IRPF	Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza da Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
LCP	Lei das Contravenções Penais
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
OMS	Organização Mundial da Saúde
PBF	Programa Bolsa Família
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
RFB	Receita Federal do Brasil
SPA/MF	Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, TEÓRICOS E CONCEITUAIS DAS APOSTAS..	13
2.1 JUSTIFICATIVA TERMINOLÓGICA PARA A UTILIZAÇÃO DO TERMO BETS NA PRESENTE DISSERTAÇÃO.....	14
2.2 PANORAMA HISTÓRICO DA PRÁTICA DOS JOGOS, APOSTAS E JOGOS DE AZAR.....	16
2.3 TEORIAS DO JOGO EM JOHAN HUIZINGA E ROGER CAILLOIS.....	20
2.4 DISTINÇÕES ENTRE APOSTAS E JOGOS DE AZAR.....	35
3 O DESENVOLVIMENTO NORMATIVO DOS JOGOS, APOSTAS E JOGOS DE AZAR NO CENÁRIO BRASILEIRO.....	45
3.1 O DESENVOLVIMENTO NORMATIVO ENTRE O PERÍODO COLONIAL E A LEI Nº 13.756/2018.....	46
3.2 LEI 13.756/2018 E A LEGALIZAÇÃO DAS BETS.....	56
3.3 LEI 14.790/2023, O MERCADO REGULAMENTADO DAS BETS E SUAS NORMAS TRIBUTÁRIAS ESTRUTURANTES.....	68
4 A “EPIDEMIA DAS BETS” NO BRASIL.....	85
5 JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E O MERCADO DAS BETS: FUNDAMENTOS PARA UMA TRIBUTAÇÃO JUSTA.....	107
6 TRIBUTAÇÃO DO MERCADO DAS BETS: ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSTAS PARA UMA TRIBUTAÇÃO JUSTA.....	122
6.1 ANÁLISE E PROPOSTAS QUANTO AO REGIME DE TRIBUTAÇÃO DOS APOSTADORES.....	122
6.2 ANÁLISE E PROPOSTAS QUANTO AO REGIME DE TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS OPERADORAS.....	137
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS.....	158

APÊNDICE A – MINUTA DO PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE ALÍQUOTAS ESCALONADAS E DIFERENCIADAS PARA APOSTAS EM EVENTOS REAIS DE TEMÁTICA ESPORTIVA E EVENTOS VIRTUAIS DE JOGOS ON-LINE.....	177
--	------------

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa a tributação do mercado brasileiro de apostas de quota fixa, doravante denominadas bets, à luz da tributação justa. A pesquisa insere-se na linha de pesquisa “Direitos Humanos, Pessoa e Desenvolvimento: inovação e regulação jurídica no contexto do capitalismo globalizado”, área de concentração “Direito e Inovação”, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora. A dissertação examina as bets como fenômeno lúdico, econômico e social, buscando compreender de que modo o Sistema Tributário brasileiro responde à chamada “epidemia das bets” e como pode ser utilizado como alternativa à sua proibição.

A premissa do estudo é a compreensão dos jogos, apostas e jogos de azar como fenômenos sociais e culturais que antecedem a sua positivação jurídica. A partir da teoria do jogo, especialmente em autores como Johan Huizinga e Roger Caillois, a dissertação distingue jogo, jogos de azar e apostas, até situar as bets como modalidade contemporânea dessas práticas, marcada pela intermediação tecnológica e pela conexão constante com eventos esportivos e jogos virtuais.

No ordenamento jurídico brasileiro, o tratamento dos jogos, apostas e jogos de azar percorre trajetória de forte repressão penal, sobretudo no século XX, até a recente conformação de um mercado regulado de apostas de quota fixa. A legalização da atividade, promovida pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) e, posteriormente, a regulamentação através da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) marcam a passagem de um modelo centrado na proibição para a disciplina normativa das bets como atividade econômica específica. Esse processo normativo redefine a posição do Estado em relação às bets, que deixa de ser apenas repressiva para assumir também funções regulatória, arrecadatória e de proteção de direitos.

O problema que orienta a pesquisa consiste em verificar se o regime tributário aplicável às bets no Brasil é compatível com a tributação justa e em que medida a tributação pode ser estruturada como resposta aos efeitos negativos da “epidemia das bets” no Brasil, sendo capaz de distribuir os custos sociais da atividade, financiar políticas públicas e reduzir danos associados à “epidemia”.

O objetivo geral desta dissertação consiste em analisar criticamente a tributação do mercado brasileiro das bets à luz da tributação justa, formulando uma proposta de tributação justa. Busca-se compreender se e como o Sistema Tributário do Brasil pode ser mobilizado para equilibrar a função arrecadatória com a proteção

da saúde coletiva e a contenção dos efeitos negativos associados à “epidemia das bets”.

Elegeu-se como marco teórico desta pesquisa o neoconstitucionalismo, corrente que enfatiza a supremacia da Constituição, a força normativa de suas disposições e a imperatividade dos direitos fundamentais nelas consagrados (Barroso, 2005; Barcellos, 2005). Nesse contexto, a Constituição deixa de ser vista apenas como um documento político e passa a ocupar posição central no ordenamento, em patamar superior às demais normas jurídicas, com forte papel orientador da atividade legislativa, administrativa e jurisdicional. Luís Roberto Barroso (2005) aponta três grandes transformações que marcam essa virada: o reconhecimento da força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional, mais aberta a princípios, valores e ponderações. Desse modo, as normas constitucionais que veiculam direitos fundamentais adquirem caráter vinculante perante todos os poderes públicos, e a própria Constituição passa a funcionar como instrumento garantidor de direitos e legitimador das escolhas políticas do Estado Democrático de Direito (Jauris; Bellinetti, 2018).

Referido marco teórico relaciona-se diretamente com o tema desta dissertação porque o Sistema Tributário do Brasil tem sua essência na própria Constituição, que concentra regras e princípios mandamentais em matéria tributária, como capacidade contributiva, isonomia, progressividade e seletividade. À luz do neoconstitucionalismo, a análise da regulamentação e da tributação das bets não pode ser realizada apenas em chave infralegal ou meramente arrecadatória, mas deve considerar a interpretação valorativa das normas à luz dos direitos fundamentais, em especial o direito à saúde, a dignidade da pessoa humana e a proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A metodologia empregada nesta dissertação caracteriza-se como qualitativa, pois a pesquisa busca compreender, de forma aprofundada, os sentidos, fundamentos e efeitos das normas e dos dados examinados, considerados em seu contexto sociojurídico. O empirismo funciona como eixo metodológico central, na medida em que a pesquisa se ancora em materiais concretos e não apenas em construções abstratas, bem como se utiliza de análise documental. São analisadas normas constitucionais e infraconstitucionais sobre jogos e tributação, doutrina especializada em teoria do jogo, Direito Tributário, Direito Constitucional e saúde coletiva, artigos

acadêmicos, dados e estudos produzidos por entidades públicas e privadas sobre o mercado das bets.

Esses materiais são examinados documentalmente, levando em conta o contexto sociojurídico de sua criação, produção e aplicação, situando as normas e decisões na realidade da “epidemia das bets” e na dinâmica do mercado regulado. A abordagem qualitativa permite aprofundar o sentido dos textos normativos e dos dados empíricos, identificar o quê, o porquê e o para quê das normas, analisar sua natureza, conteúdo e estrutura e compreender sua relação com a proteção do direito à saúde, com o valor justiça tributária e com a ideia de tributação justa, bem como com a distribuição dos custos sociais das bets.

Quanto ao método, a pesquisa funda-se no método dedutivo. Parte-se de pressupostos gerais extraídos do neoconstitucionalismo, da teoria do jogo e do valor justiça tributária, bem como da ideia de tributação justa como forma concreta de realização desse valor, que servem de base para a construção de critérios de avaliação do regime jurídico e tributário das bets. A partir desse arcabouço, procede-se à análise das normas que regulam as bets, do regime tributário aplicável a apostadores e operadoras e dos dados empíricos sobre o mercado, verificando sua compatibilidade com a Constituição.

Esta dissertação estrutura-se em seis seções. A seção 2 reconstrói os fundamentos históricos, teóricos e conceituais dos jogos, dos jogos de azar e das apostas, situando as bets no âmbito da teoria do jogo. A seção 3 examina o desenvolvimento normativo dos jogos, das apostas e das bets no Brasil, com destaque para o marco regulatório recente e para a passagem de um modelo proibicionista a um modelo regulado. A seção 4 analisa a chamada “epidemia das bets” no contexto brasileiro, enfatizando seus determinantes e seus impactos sociais, especialmente sobre a saúde. A seção 5 apresenta os principais parâmetros de justiça tributária e de tributação justa, preparando o terreno para a análise do regime tributário das bets. A seção 6 avalia criticamente a tributação de apostadores e operadoras de apostas no ordenamento brasileiro, propondo ajustes orientados à construção de uma tributação justa.

2 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, TEÓRICOS E CONCEITUAIS DAS APOSTAS

Para compreender de forma plena a prática das apostas, especialmente em sua versão moderna e digital, popularmente conhecida no Brasil como bets, não basta analisá-las apenas sob uma ótica jurídica ou econômica de maneira isolada. Ainda que essas dimensões normativas sejam relevantes, é fundamental reconhecer que as apostas representam, sobretudo, um fenômeno social e cultural. Sua presença se entrelaça à própria trajetória humana desde tempos antigos, atravessando diferentes períodos históricos e assumindo formas diversas nos sistemas simbólicos, nas práticas de lazer, nos rituais religiosos, nas relações de sociabilidade e nas dinâmicas de poder.

Como fenômeno multidimensional, as apostas desempenharam funções variadas conforme a época e o contexto cultural. Na contemporaneidade, consolidam-se como um componente central de um mercado global de dimensões bilionárias e, simultaneamente, carregam consigo riscos sociais relevantes. Diante disso, esta seção tem por objetivo demonstrar que a prática das apostas deve ser compreendida para além de seu enquadramento normativo, afastando-se também da visão reducionista presente no senso comum, que tende a tratá-las apenas como contratos regidos pelo acaso. Referidas apostas devem ser entendidas como um fenômeno social complexo, carregado de significados, práticas, funções e efeitos que atravessam os domínios do simbólico, do econômico e do político.

Assim, será realizada uma abordagem que busca compreender como esta prática se estrutura como forma de jogo, como se manifesta em diferentes contextos históricos e como produz impactos no comportamento humano e nas estruturas sociais.

Para tanto, na subseção 2.1, apresenta-se a justificativa metodológica e terminológica para a adoção do termo bets ao longo da dissertação, evidenciando seu uso corrente no vocabulário popular e jurídico brasileiro, no contexto das apostas de quota fixa.

A subseção 2.2 traça um panorama histórico da prática dos jogos, das apostas e dos jogos de azar, desde os registros mais remotos na Antiguidade até sua reconfiguração digital na contemporaneidade.

Já a subseção 2.3 dedica-se à elaboração de um marco conceitual sobre o jogo, com base nas contribuições de Johan Huizinga (2000) e Roger Caillois (2017). As teorias desses autores fornecem fundamentos essenciais para diferenciar o jogo

de outras formas de atividade social. Nesse sentido, são abordadas distintas classificações que visam esclarecer as formas de manifestação e organização do jogo enquanto fenômeno cultural e simbólico. Essa construção teórica permite não apenas delimitar o conceito de jogo em sentido amplo, mas também sustenta a diferenciação entre modalidades específicas que envolvem risco econômico, como as apostas e os jogos de azar.

Na sequência, a subseção 2.4 aprofunda a distinção entre apostas e jogos de azar, tomando como principal critério o grau de influência do acaso sobre o resultado final. Esta diferenciação é fundamental para a compreensão das implicações jurídicas e sociais dessas práticas, bem como para o enquadramento teórico das bets, em relação às apostas em eventos reais de temática esportiva, como modalidade híbrida, que articula elementos de aleatoriedade e racionalidade estratégica.

Dessa forma, esta seção tem como propósito oferecer os alicerces históricos, conceituais e críticos indispensáveis para compreender as bets como um fenômeno estruturado e sujeito à regulação. Objetiva-se alcançar uma base teórica sólida que permitirá, nas seções seguintes, examinar os impactos jurídicos, econômicos e tributários que essa nova configuração das apostas tem produzido no Brasil contemporâneo, sobretudo no que tange ao Direito Tributário.

2.1 JUSTIFICATIVA TERMINOLÓGICA PARA A UTILIZAÇÃO DO TERMO BETS NA PRESENTE DISSERTAÇÃO

Antes de iniciar a análise dos fundamentos históricos, teóricos e conceituais das apostas, impõe-se uma essencial reflexão de ordem metodológica e terminológica. Ao longo desta dissertação, adota-se com frequência o termo bets, expressão que, embora ainda não consagrada oficialmente como parte do léxico da língua portuguesa no Brasil, tem conquistado ampla aceitação tanto no uso cotidiano quanto no contexto comercial do país.

Inicialmente, cumpre destacar que a escolha metodológica em se utilizar o termo bets ao longo da dissertação não é pautada na tradução literal do termo inglês *bet*, traduzido como aposta, mas, sobretudo, em razão da crescente consolidação dessa nomenclatura no vocabulário comercial e na linguagem popular brasileira.

A recorrência do termo bets, tanto no título quanto ao longo da dissertação, em detrimento de expressões como “apostas” ou “jogos de azar”, poderia gerar questionamentos ou interpretações ambíguas, caso não fosse previamente justificada

sua adoção e relevância conceitual. Por esse motivo, antes de se avançar em qualquer aprofundamento histórico ou teórico, torna-se indispensável explicitar o sentido atribuído à expressão e os motivos que sustentam sua utilização sistemática.

Nesta dissertação, o termo bets é utilizado com referência às apostas de quota fixa, categoria jurídica prevista na legislação brasileira, que abrange tanto as apostas realizadas em eventos reais de temática esportiva quanto as apostas em eventos virtuais de jogos on-line, previstas no art. 3º da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c)¹.

A popularização do termo bets no Brasil deu-se de forma progressiva, impulsionada especialmente pela rápida disseminação das plataformas digitais de apostas e pela notável visibilidade das marcas comerciais das empresas que exploram esse mercado.

De acordo com a lista das empresas autorizadas pelo Ministério da Fazenda a ofertar apostas de quota fixa em território nacional, atualizada até 13 de março de 2026, das 185 marcas autorizadas a operar, 90 incorporam explicitamente a palavra bet em sua denominação (Brasil, 2026d). Essa constatação revela não apenas uma padronização mercadológica, mas também evidencia o avanço simbólico e linguístico da expressão, que vem gradualmente assumindo o papel de designação principal deste setor econômico emergente.

Além da dimensão comercial, destaca-se que o próprio ordenamento jurídico estatal brasileiro tem colaborado para a consolidação formal e institucional do termo. Exemplo significativo é a edição da Instrução Normativa SPA/MF nº 11 (Brasil, 2024b), responsável por regulamentar especificamente o registro de domínios virtuais “.bet.br” para fins de identificação oficial das empresas operadoras, o que reflete um reconhecimento explícito do poder público quanto à importância terminológica assumida pelo termo bet na estrutura do setor das apostas reguladas no Brasil.

Essa ampla difusão do termo tem promovido um fenômeno linguístico e cultural relevante no Brasil contemporâneo: a palavra bets passou a operar no cotidiano como termo genérico, capaz de abarcar todo o universo das apostas de quota fixa, sejam elas apostas esportivas tradicionais ou apostas em jogos virtuais.

O processo de naturalização do termo bets na linguagem cotidiana brasileira vem se intensificando de forma acelerada, evidenciado, inclusive, em sua flexão

¹“Art. 3º As apostas de quota fixa de que trata esta Lei poderão ter por objeto:
I - eventos reais de temática esportiva; ou
II - eventos virtuais de jogos on-line” (Brasil, 2023).

morfológica, sendo o termo *bet* utilizado no singular, referindo-se ao termo aposta, e *bets* utilizado no plural, para designar o termo apostas. Assim, expressões coloquiais como “fazer uma *bet*”, no sentido de “realizar uma aposta”, são naturais no discurso popular, adquirindo significação própria, independentemente de sua origem estrangeira.

Nesse contexto, a decisão metodológica pela utilização do termo *bets* ao longo desta dissertação não constitui simples incorporação de estrangeirismo, mas representa antes uma escolha consciente e fundamentada.

Defende-se, assim, que o termo *bets*, embora ainda não oficializado como vocábulo da língua portuguesa, vem sendo rapidamente absorvido pela cultura linguística e comercial nacional. Essa tendência indica uma possível incorporação futura, o que justifica seu emprego sistemático ao longo desta dissertação.

Dessa forma, estabelecida a justificativa terminológica da utilização do termo *bets*, torna-se possível, com maior clareza, avançar para a abordagem histórica e teórica sobre os fenômenos lúdicos, apostas e jogos de azar, tópicos que serão desenvolvidos com maior profundidade nas subseções seguintes.

Além disso, conforme será demonstrado ao longo desta dissertação, o termo *bets*, tal como aqui empregado, abrange as apostas realizadas com interesse econômico, isto é, aquelas em que o apostador arrisca valores com a expectativa de obtenção de ganho financeiro. Na concepção atual, tanto do ponto de vista jurídico quanto da prática social, essa expressão se conecta diretamente às apostas de quota fixa em eventos reais de temática esportiva e em eventos virtuais de jogos on-line, tal como definidas pela legislação vigente, a ser analisada na seção 3 desta dissertação. Desse modo, consolidou-se o uso de *bets* como designação abrangente das apostas de quota fixa atualmente disciplinadas no ordenamento brasileiro, sentido que será mantido de forma uniforme ao longo de toda a dissertação.

2.2 PANORAMA HISTÓRICO DA PRÁTICA DOS JOGOS, APOSTAS E JOGOS DE AZAR

A presença dos jogos na sociedade transcende tempos e culturas, acompanhando a própria formação das civilizações. Segundo a mitologia grega, até mesmo a divisão do mundo, entre os deuses, teria sido realizada lançando-se a sorte,

conforme relata Homero, na *Íliada*² (Homero, 1924). Nesse episódio, coube a Zeus o domínio dos céus, a Poseidon governar os mares e a Hades, o domínio do subterrâneo, tendo sido a sorte decidida a partir do lançamento de astrágalos - ossos extraídos de animais e utilizados como uma forma primitiva de lançamento de dados (Arnold, 1977, p. 8).

Ainda mais conhecida é a passagem bíblica do Novo Testamento na qual, no Evangelho segundo João, é relatado que os soldados romanos teriam lançado sorte para determinar qual deles ficaria com a túnica de Jesus Cristo, após os eventos que culminaram em sua crucificação (Bíblia, 2014, Jo 19, 23-24)³.

Na região onde se desenvolveram as antigas civilizações da Mesopotâmia, situada entre os rios Tigre e Eufrates, no atual território do Iraque, reconhecida como berço da sociedade moderna, com origens estimadas em cerca de sete mil anos, arqueólogos identificaram astrágalos, os quais foram datados em diversos períodos da existência mesopotâmica, mesma região na qual foram descobertos os primeiros dados com seis faces, cuja origem remonta a aproximadamente 3.000 a.C. (Schwartz, 2006).

A prática do jogo também esteve amplamente disseminada ao longo da Antiguidade Clássica, período em que as civilizações grega e romana integraram o jogo às suas manifestações culturais, sobretudo por meio de apostas em diferentes modalidades consideradas esportivas, como corridas de bigas, combates entre gladiadores e caçadas de animais selvagens (Holliday, 2021, p. 426-436). Em

² No original: “[...] *For three brethren are we, begotten of Cronos, and born of Rhea, — Zeus, and myself, and the third is Hades, that is lord of the dead below. And in three-fold wise are all things divided, and unto each hath been apportioned his own domain*” [190] *I verily, when the lots were shaken, won for my portion the grey sea to be my habitation for ever, and Hades won the murky darkness, while Zeus won the broad heaven amid the air and the clouds; but the earth and high Olympus remain yet common to us all.* Tradução do autor desta dissertação: “[...] Pois somos três irmãos, gerados de Cronos e nascidos de Reia: Zeus e eu, e o terceiro é Hades, que é o senhor dos mortos abaixo. E todas as coisas são divididas em três partes, e a cada um foi atribuído o seu próprio domínio. Em verdade, quando as sortes foram lançadas, ganhei para minha porção o mar cinzento para ser minha habitação para sempre, e Hades ganhou a escuridão tenebrosa, enquanto Zeus ganhou o amplo céu entre o ar e as nuvens; mas a terra e o alto Olimpo permanecem ainda comuns a todos nós.” (Homero, 1924).

³ “²³Quando crucificaram Jesus, os soldados repartiram as roupas dele em quatro partes, uma para cada soldado. Tomaram também a túnica. E a túnica não tinha costura; era feita de uma peça única, de cima até embaixo. Então disseram uns aos outros: “Não vamos rasga-la. Vamos tirar a sorte, para ver com quem vai ficar”. Assim se cumpria a Escritura que diz: “Repartiram minhas roupas entre si e sortearam minha túnica”. Foi o que os soldados fizeram.” (Bíblia, 2014, p. 1321).

escavações realizadas na cidade Pompeia⁴, inclusive, foram encontrados grafites que indicavam pessoas apostando (Holliday, 2021, p. 433).

Ainda, na Grécia antiga, durante a realização dos Jogos Olímpicos da Antiguidade, realizados entre 776 a.C. a 393 d.C., os espectadores realizavam ajustes e apostavam nas disputas de diversos esportes, como as maratonas, salto em distância e lutas (Chagas, 2016, p. 33).

Analisando-se a prática dos jogos na Antiguidade Clássica, percebe-se que o esporte, em suas diversas manifestações históricas, sempre desempenhou papel relevante como substrato material e simbólico para a prática das apostas e jogos de azar. Desde as civilizações clássicas, como destacam Jonathan Machado Chagas (2016) e David G. Schwartz (2006), eventos esportivos têm servido não apenas como formas de entretenimento e expressão cultural, passando a desempenhar papel central tanto econômico quanto social, estando profundamente enraizadas na vida cotidiana e pública. A popularidade dessas práticas esportivas ampliou o alcance das apostas e jogos de azar, contribuindo para sua institucionalização progressiva e legitimação social.

Já adentrando na Idade Média, expandindo-se até o período das reformas renascentistas, a realização de jogos, apostas e jogos de azar, sofreu severa repressão da Igreja Católica, sendo os mesmos rotulados como blasfêmias que desperdiçavam o tempo concedido por Deus, e como porta de entrada para outros pecados (Atherton, 2006, *apud* Chagas, 2016). Nesse contexto, as práticas passaram a migrar para ambientes menos formais, como tavernas e feiras locais. Marco significativo ocorreu em 1638, com a abertura do Ridotto, em Veneza, reconhecido como o primeiro cassino público institucionalizado, o que representou uma mudança no paradigma dos jogos, apostas e jogos de azar, inaugurando a figura da banca profissionalizada e organizando ambientes dedicados para essa finalidade (Schwartz, 2006). Referido fato histórico simboliza a transição dos jogos, apostas e jogos de azar tradicionais, de cunho ritualístico e esporádico, para um modelo mercantilizado e institucionalizado.

⁴ Pompeia era uma grande cidade romana na Campânia, Itália, soterrada sob cinzas vulcânicas após a erupção do Monte Vesúvio, em 79 d.C. Escavada nos séculos XIX e XX, seu excelente estado de preservação permite uma compreensão inestimável sobre a vida cotidiana dos romanos. Pompeia é talvez o mais rico sítio arqueológico do mundo pelo volume de dados disponíveis para os estudiosos (Cartwright, 2018).

Entre os séculos XVIII e XIX, as apostas e os jogos de azar tornaram-se cada vez mais populares, difundindo-se amplamente na Europa e nas Américas enquanto em países como Inglaterra e França, *bookmakers*⁵ profissionalizaram as apostas em corridas de cavalos e eventos esportivos (Schwartz, 2006).

Novamente, a institucionalização das apostas e jogos de azar supramencionada teve a influência da prática esportiva, ganhando novos contornos com a criação de loterias esportivas oficiais, inicialmente na Europa, com destaque para Espanha e Itália em 1946, e posteriormente no Brasil, com o Decreto-Lei nº 594 (Brasil, 1969), que instituiu a Loteria Esportiva Federal no Brasil (Chagas, 2016, p. 36). A institucionalização dessas loterias esportivas foi significativa por estabelecer uma interface formal entre as apostas, os jogos de azar, o esporte e o Estado, utilizando-se da popularidade esportiva para arrecadação pública, como no caso brasileiro da Timemania, instituída pela Lei nº 11.345 (Brasil, 2006), que destina receitas para auxiliar os clubes de futebol.

A mais recente e significativa transformação histórica no campo dos jogos, apostas e jogos de azar, ocorreu com o surgimento da era digital. A partir da difusão da internet e da popularização de dispositivos como computadores e smartphones, as apostas e os jogos de azar migraram rapidamente para o ambiente virtual, possibilitando sua realização de forma on-line e em tempo real, com alcance global (Silva, 2022, p. 10).

Nesse cenário contemporâneo, a relação entre esporte e apostas assume nova configuração em decorrência da disseminação das tecnologias digitais. Nesse contexto, plataformas on-line contribuem para intensificar o desejo de se apostar em seus clubes, atletas ou esportes preferidos, o que contribui para o crescimento do mercado das apostas. Assim, constata-se que o esporte figura como elemento relevante na estruturação e expansão do mercado de apostas no contexto atual.

Ainda, a globalização, impulsionada pela disseminação da internet e da tecnologia, bem como pelo desenvolvimento de plataformas digitais, também transformou significativamente o modo como se praticam os jogos de azar, convertendo operadores tradicionais em verdadeiros cassinos virtuais.

⁵ *Bookmakers* são os indivíduos ou empresas que intermedeiam as apostas nos eventos (Silva, 2022, p. 10).

Diante da análise histórica que demonstra a presença constante dos jogos, apostas e dos jogos de azar em distintas civilizações, evidencia-se que essas práticas acompanharam a humanidade sob diferentes formas, adaptações e significados. Contudo, após percorrer os caminhos que revelam sua permanência e transformação ao longo do tempo, impõe-se como questionamento fundamental estabelecer o que se entende por jogos, apostas e jogos de azar, estabelecendo as relações e diferenciações entre si, de modo que se possa, ainda, conceituar o que são as bets, sobre as quais se propõe a analisar na presente dissertação.

Responder a essas indagações é essencial para que se possa estabelecer um marco teórico sólido e coerente, apto a fundamentar, nas seções seguintes, uma análise crítica sobre os impactos sociais e jurídicos do mercado das bets. Desta maneira, antes de avançar sobre os desdobramentos normativos, é necessário lançar luz sobre os fundamentos conceituais que estruturam o fenômeno em estudo.

A definição teórica do que se entende por jogos, jogos de azar e apostas, exige um esforço conceitual cuidadoso, uma vez que esses termos, embora relacionados, expressam categorias distintas, cujas diferenças são relevantes tanto do ponto de vista jurídico quanto sociológico. No senso comum e mesmo na linguagem legislativa, é frequente que esses termos sejam empregados de forma intercambiável. No entanto, essa imprecisão compromete a realização de uma análise substancial sobre o tema, sendo necessário estabelecer as distinções conceituais de cada termo, iniciando-se por uma análise dos jogos, por ser o termo que engloba o conjunto mais amplo de significados, o que será tratado na subseção 2.3 desta dissertação.

2.3 TEORIAS DO JOGO EM JOHAN HUIZINGA E ROGER CAILLOIS

A fim de estabelecer uma base conceitual robusta para a análise jurídica e social das chamadas bets, é imprescindível compreender, em primeiro lugar, o fenômeno dos jogos em sua acepção mais ampla. Nesta seção, serão examinadas algumas das principais teorias que tratam do jogo enquanto fenômeno social, com destaque para as contribuições de Johan Huizinga e Roger Caillois, que ofereceram interpretações que ajudam a distinguir o jogo de outras práticas sociais, ressaltando suas funções simbólicas, estruturais e culturais. A seguir, serão apresentados os principais elementos dessas abordagens, fundamentais para delimitar os contornos conceituais dos jogos, das apostas e dos jogos de azar.

Em estudo clássico sobre os jogos, Johan Huizinga, em sua obra *Homo Ludens*, aduz que o jogo, em suas diversas formas, pode ser conceituado como um fenômeno social e não biológico, que atravessa diferentes culturas e gerações, se caracterizando como uma atividade lúdica que não está ligada a qualquer grau determinado de civilização ou a qualquer concepção do universo, sendo um fato mais antigo que a cultura (Huizinga, 2000). Seria, ainda, mais que um fenômeno fisiológico ou um reflexo psicológico, ultrapassando os limites da atividade puramente física ou biológica (Huizinga, 2000).

Conforme Johan Huizinga, o jogo pode ser definido da seguinte maneira:

Numa tentativa de resumir as características formais do jogo, poderíamos considerá-lo uma atividade livre, conscientemente tomada como "não-séria" e exterior à vida habitual, mas ao mesmo tempo capaz de absorver o jogador de maneira intensa e total. É uma atividade desligada de todo e qualquer interesse material, com a qual não se pode obter qualquer lucro, praticada dentro de limites espaciais e temporais próprios, segundo uma certa ordem e certas regras. Promove a formação de grupos sociais com tendência a rodearem-se de segredo e a sublinharem sua diferença em relação ao resto do mundo por meio de disfarces ou outros meios semelhantes (Huizinga, 2000).

Para o mesmo autor, portanto, o jogo possui, como característica preponderante, ser uma atividade livre e voluntária, encontrando na espontaneidade seu traço fundamental. Não sendo livre e voluntário, mas sim imposto por imposição física ou moral, o jogo deixaria de sê-lo, transformando-se em obrigação. Nesse sentido, ele destaca:

Seja como for, para o indivíduo adulto e responsável o jogo é uma função que facilmente poderia ser dispensada, é algo supérfluo. Só se torna uma necessidade urgente na medida em que o prazer por ele provocado o transforma numa necessidade. É possível, em qualquer momento, adiar ou suspender o jogo. Jamais é imposto pela necessidade física ou pelo dever moral, e nunca constitui uma tarefa, sendo sempre praticado nas "horas de ócio". Liga-se a noções de obrigação e dever apenas quando constitui uma função cultural reconhecida, como no culto e no ritual (Huizinga, 2000).

O jogo se caracteriza, também, como uma atividade cuja existência seria "[...] uma evasão da vida 'real' para uma esfera temporária de atividade com orientação própria" (Huizinga, 2000). Estando o jogo, portanto, isolado da vida real e de

interferências externas, ele existe dentro de uma fronteira de espaço-tempo, bem como é praticado a partir de ordens e regras pré-estabelecidas. Para Johan Huizinga (2000), o jogo está, ainda, desvinculado de qualquer interesse de ganhos materiais e da obtenção de lucro.

O jogo se configura, também, como uma atividade incerta, capaz de absorver o jogador, o que marca sua característica de intensidade, conforme aponta o autor:

Tensão significa incerteza, acaso. Há um esforço para levar o jogo até ao desenlace, o jogador quer que alguma coisa "vá" ou "saia", pretende "ganhar" à custa de seu próprio esforço. Uma criança estendendo a mão para um brinquedo, um gatinho brincando com um novelo, uma garotinha jogando bola, todos eles procuram conseguir alguma coisa difícil, ganhar, acabar com uma tensão. O jogo é "tenso", como se costuma dizer. É este elemento de tensão e solução que domina em todos os jogos solitários de destreza e aplicação, como os quebra-cabeças, as charadas, os jogos de armar, as paciências, o tiro ao alvo, e quanto mais estiver presente o elemento competitivo mais apaixonante se torna o jogo. Esta tensão chega ao extremo nos jogos de azar e nas competições esportivas. Embora o jogo enquanto tal esteja para além do domínio do bem e do mal, o elemento de tensão lhe confere um certo valor ético, na medida em que são postas à prova as qualidades do jogador: sua força e tenacidade, sua habilidade e coragem e, igualmente, suas capacidades espirituais, sua "lealdade". Porque, apesar de seu ardente desejo de ganhar, deve sempre obedecer às regras do jogo (Huizinga, 2000).

Encerrando o panorama de definição de jogo proposta por Johan Huizinga (2000), o jogo está intimamente vinculado a fenômenos culturais, permitindo a criação de grupos, ritos, simbolismos e estruturas.

Sintetizando todas as características apontadas pelo autor, e aplicando-as em um exemplo concreto, pode-se dizer que uma partida de damas é um jogo, quando praticada de forma voluntária. Essa partida, ainda, existe dentro de um espaço-tempo próprio, em que o espaço é o tabuleiro no qual se joga, sendo que qualquer interferência externa não se relaciona com o jogo em si, bem como existindo em um tempo que compreende seu início e seu fim. Ainda, a partida de damas estaria desvinculada de interesses materiais, sendo praticada a partir de regras pré-determinadas, e na qual seu resultado final é um mistério, o que torna a partida dotada do elemento tensão. Ademais, a prática, a repetição e sua disseminação permitem a criação de grupos, simbologias e ritos próprios.

Em síntese, Johan Huizinga (2000) propõe que o jogo deve ser compreendido como um fenômeno fundacional da cultura humana, anterior à própria organização

civilizacional. Ao longo de sua argumentação, o autor defende que o jogo é uma atividade essencialmente livre, voluntária, desinteressada, situada fora da vida ordinária, regida por regras específicas e dotada de sentido simbólico. Para este autor, o jogo representa uma das formas mais puras de manifestação do espírito humano, sendo ele inseparável de elementos como o rito, o direito, a poesia e a filosofia. Trata-se, em sua concepção, de uma atividade vivida como ficção, marcada por tensão, prazer e delimitação espacial e temporal, funcionando como espaço simbólico de representação da ordem e da criação cultural.

A obra de Johan Huizinga pode ser considerada um marco para a realização de estudos sobre as características do jogo, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de suas relações com aspectos culturais e demais campos da vida em sociedade, bem como sobre a possibilidade de absorver o jogador de forma intensa. Contudo, sua obra não escapa de críticas relevantes.

Primeiramente por, ao conceber o jogo como sendo necessariamente desprovido de interesses materiais, Johan Huizinga o delimita de forma excessivamente restritiva, excluindo do conceito de jogo, por definição, práticas amplamente disseminadas e socialmente relevantes, como os jogos de azar e as apostas, cujo conteúdo envolve risco econômico, expectativa de ganho e a presença do acaso como elementos centrais.

No mesmo sentido, por mais abrangente e interdisciplinar que seja seu conceito de jogo, ao concentrar-se demasiadamente em sua dimensão cultural e simbólica, dando grande enfoque ao seu caráter lúdico, Johan Huizinga trata o jogo como um todo homogêneo, sem considerar que nem todos os jogos se organizam pela habilidade ou pela representação simbólica, havendo jogos cujo fundamento é o acaso, sendo exemplos os jogos de roleta ou lançamento de dados.

São nesses pontos que Roger Caillois (2017) apresenta, também, críticas à definição de jogo proposta por Johan Huizinga, tomando essa obra como referência ao mesmo tempo indispensável.

Roger Caillois (2017), em sua obra *Os jogos e os homens*, elogia a profundidade histórica e filosófica de *Homo Ludens*, mas observa que a obra se concentra quase exclusivamente em uma espécie de jogo vinculado à cultura e ao rito simbólico, sem considerar a diversidade empírica e funcional dos jogos enquanto práticas sociais concretas (Caillois, 2017).

Ao refletir sobre a amplitude da definição de jogo formulada por Johan Huizinga (2000), Roger Caillois argumenta que essa definição “[...] é a um só tempo excessivamente larga e estreita” (Caillois, 2017). Referida definição de jogo seria larga por tentar abarcar todas as formas de ludicidade sob uma única fórmula conceitual, vinculada ao segredo, ao mistério, ao rito e ao simbolismo. A definição de jogo seria, ainda, estreita, pois, ao excluir jogos com fins materiais e objetivo de lucro, como os jogos de azar, essa definição termina por suprimir parte essencial do fenômeno que se propõe a estudar.

Sobre a definição de jogo proposta por Johan Huizinga (2000) ser larga, assim se manifestou Roger Caillois (2017):

É meritório e fecundo ter percebido a afinidade existente entre o jogo e o segredo ou o mistério, mas essa convivência não poderia, entretanto, entrar em uma definição do jogo, pois este é, geralmente, espetacular, ou até mesmo ostentatório. Sem dúvida, o segredo, o mistério, o disfarce, enfim, prestam-se a uma atividade de jogo, mas convém logo acrescentar que esta atividade se exerce necessariamente em detrimento do segredo e do mistério. Ela o expõe, o publica e, de alguma forma, o consome. Em resumo, tende a desviá-lo de sua própria natureza. Mas quando o segredo, a máscara, o costume desempenham uma função sacramental, podemos estar certos de que não existe jogo, mas instituição. Tudo o que é mistério ou simulacro por natureza está próximo do jogo: mas ainda é preciso que a parcela da ficção e do divertimento prepondere, isto é, que o mistério não seja reverenciado e que o simulacro não seja início ou sinal de metamorfose e de possessão (Caillois, 2017).

Em perspectiva semelhante, ao discorrer sobre a definição de jogo proposta por Johan Huizinga (2000) ser estreita, Roger Caillois (2017) apresentou a seguinte reflexão:

Em segundo lugar, a parte da definição de Huizinga que apresenta o jogo como uma ação desprovida de qualquer interesse material exclui simplesmente as apostas e os jogos de azar, ou seja, por exemplo, as casas de jogos, os cassinos, os hipódromos, as loterias que, para bem ou para mal, ocupam precisamente uma parte importante na economia e na vida cotidiana dos diferentes povos, sob formas, é verdade, infinitamente variáveis, mas em que a constância da relação azar e lucro é ainda mais impressionante. Os jogos de azar, que também são jogos a dinheiro, não têm praticamente lugar na obra de Huizinga. Esta escolha parcial não é de todo inconsequente (Caillois, 2017).

Ainda percorrendo sobre a amplitude da definição de jogo, embora reconheça a possibilidade de os jogos poderem ser praticados tendo por objetivo ganhos materiais, Roger Caillois (2017) se mostra contrário à ideia de que o jogo possa gerar riqueza, sendo esse fator o que diferencia um jogador de um profissional, tais como um boxeador ou jôquei, que ao praticar o jogo, o faz como fonte de sustento. O pensamento do autor sobre os objetivos materiais dos jogos se encontra sintetizado no excerto abaixo:

Em algumas de suas manifestações, o jogo é, pelo contrário, extremamente lucrativo ou ruinoso, e está destinado a sê-lo. Esta característica, porém, combina com o fato de o jogo, mesmo sob sua forma de jogo a dinheiro, permanecer rigorosamente improdutivo. A soma de ganhos, no melhor dos casos, só poderia ser igual à soma das perdas dos outros jogadores. Quase sempre lhe é inferior, por causa das despesas para o funcionamento, dos impostos ou dos lucros do empreendedor, o único que não joga ou cujo jogo é protegido contra o azar pela lei dos grandes números, ou seja, é o único que não pode sentir prazer no jogo. Há deslocamento de propriedade, mas não produção de bens. Além do mais, este deslocamento afeta apenas os jogadores e só na medida em que aceitam, devido a uma livre decisão renovada a cada partida, a eventualidade de tal transferência. Não criar nenhuma riqueza, nenhuma obra é, na verdade, uma característica do jogo. É nisso que se diferencia do trabalho ou da arte. No fim da partida, tudo pode e deve repartir do mesmo ponto, sem que nada de novo tenha surgido: nem colheitas, nem objeto manufaturado, nem obra-prima, nem capital aumentado. O jogo é a ocasião de gasto puro: de tempo, de energia, de engenhosidade, de destreza e, muitas vezes, de dinheiro – para a compra dos acessórios do jogo ou para pagar eventualmente o aluguel do local. Quanto aos profissionais, boxeadores, ciclistas, jôqueis ou atores que ganham a vida no ringue, na pista, no hipódromo ou nos tablados, e que devem pensar no prêmio, no salário ou no cachê, está claro que sob este aspecto não são jogadores, mas profissionais. Quando jogam, jogam um jogo diferente (Caillois, 2017).

Sendo a amplitude da definição de jogo formulada por Johan Huizinga (2000), portanto, a principal diferença em comparação à compreensão de jogo proposta por Roger Caillois (2017), o segundo autor apresenta o que considera serem as características do jogo, nos seguintes termos:

[...] No momento, as análises precedentes já permitem definir essencialmente o jogo como uma atividade:
 1º) livre: à qual o jogador não pode ser obrigado, pois o jogo perderia imediatamente sua natureza de divertimento atraente e alegre;
 2º) separada: circunscrito em limites de espaço e de tempo previamente definidos;

- 3º) incerta: cujo desenrolamento não pode ser determinado nem o resultado obtido de antemão, pois uma certa liberdade na necessidade de inventar é obrigatoriamente deixada à iniciativa do jogador;
- 4º) improdutiva: pois não cria nem bens, nem riqueza, nem qualquer tipo de elemento novo; salvo deslocamento de propriedade no interior do círculo dos jogadores, resulta em uma situação idêntica àquela do início da partida;
- 5º) regrada: submetida às convenções que suspendem as leis ordinárias e que instauram momentaneamente uma legislação nova, a única que conta;
- 6º) fictícia: acompanhada de uma consciência específica de uma realidade diferente ou de franca irrealidade em relação à vida cotidiana (Caillois, 2017).

A crítica desenvolvida por Roger Caillois não tem por objetivo invalidar a teoria de Johan Huizinga (2000) mas, antes, ampliá-la em escopo e densidade analítica. Enquanto *Homo Ludens* permanece como obra fundacional, ao posicionar o jogo como um elemento estruturante da cultura, sua definição, ainda que de grande importância sob o ponto de vista simbólico e ritualístico, revela-se limitada diante da diversidade empírica dos jogos e suas múltiplas funções na vida social.

Nesse sentido, Roger Caillois (2017), ao reconhecer o mérito de Johan Huizinga em vincular o jogo ao simbólico, ao lúdico e ao sagrado, propõe um alargamento teórico que incorpore também formas de jogo marcadas pelo acaso, pela competição, pela emoção e pelo imaginário, incluindo práticas preteridas por Johan Huizinga (2000) a um plano inferior, como os jogos de azar e as apostas.

Prosseguindo sua análise, objetivando superar os impasses identificados na obra de Johan Huizinga (2000), Roger Caillois (2017) propõe uma classificação sistemática dos jogos, fundada em quatro categorias fundamentais, denominando-as⁶ como *agôn*⁷, *alea*⁸, *mimicry*⁹ e *ilinx*¹⁰ (Caillois, 2017).

⁶ Ao propor uma classificação dos jogos em como *agôn*, *alea*, *mimicry* e *ilinx*, valendo-se de termos em idiomas de tradição clássica, como o latim e o grego antigo, Roger Caillois (Caillois, 2017) ressalta não ter o objetivo de constituir uma mitologia pedante e sem sentido, justificando tal escolha por, objetivando reunir sobre uma mesma etiqueta manifestações diferentes, crer ser mais econômica a busca de vocábulos em outras línguas, os quais sejam, ao mesmo tempo, significativos, compreensíveis, com sentidos particulares e, ainda, sejam capazes de constituir um princípio inédito.

⁷ Do grego antigo ἀγών (*agôn*), “jogo, competição, concurso, combate, luta”. Verbete: ἀγών. (UNESP, s.d.).

⁸ Do latim *alēa*, significa “jogo de dados; jogo de sorte; sorte; risco; perigo; azar”. Verbete: *alea* (Rezende; Bianchet, 2014, p. 34).

⁹ *Mimicry*, do inglês, significa imitação, mimetismo. Tradução do autor desta dissertação.

¹⁰ Do grego antigo εἴλιγος (*ilinx*), pode ser traduzido para o francês como *tourbillon*, *vertige* (“redemoinho”, “vertigem”, tradução do autor). Verbete: εἴλιγος (LOGEION, s.d.).

A primeira categoria, *agôn*, compreende o grupo de jogos que se aproximam da competição, se referindo, portanto, aos jogos centrados na competição e no mérito, em que a igualdade de oportunidade entre os jogadores “[...] é artificialmente criada para que os adversários se enfrentem em condições ideais, suscetíveis de dar um valor preciso e incontestável ao triunfo do vencedor” (Caillois, 2017). Nesta classe de jogos, segundo Roger Caillois (2017), o mérito e a habilidade são o que definem o resultado, estando compreendidos nessa categoria, por exemplo, os esportes, como o futebol, tênis e esgrima, bem como os jogos de tabuleiro, como damas e xadrez.

A segunda categoria, *alea*, compreende o grupo de jogos que, ao contrário do *agôn*, são baseados “[...] em uma decisão que não depende do jogador, sobre a qual não poderia ter a mínima ascendência e que, conseqüentemente, trata de ganhar mais do destino do que do adversário” (Caillois, 2017). Nessa categoria, segundo Roger Caillois (2017), o jogador se submete a um resultado que não depende de sua ação, mas do acaso, sendo exemplos desse tipo de jogo a roleta e o lançamento de dados.

A terceira categoria, *mimicry*, por sua vez, relaciona-se com a simulação, compreendendo os jogos que se caracterizam “[...] não em exibir uma atividade ou em experimentar um destino em um meio imaginário, mas em tornar a si mesmo um personagem ilusório e em se conduzir de acordo com ele” (Caillois, 2017). Essa categoria abrange, segundo Roger Caillois (2017), os jogos cujas principais características são a imaginação e a interpretação, como os jogos de simulação, o teatro, os carnavais e os jogos de faz-de-conta, nos quais o indivíduo assume papéis fictícios em universos simbólicos temporários.

A quarta e última categoria proposta pelo autor, *ilinx*, reúne os jogos que se baseiam na busca pela vertigem e desorientação sensorial, incluindo jogos que “[...] consistem em uma tentativa de destruir por um instante a estabilidade da percepção e de infligir à consciência lúcida uma espécie de pânico voluptuoso” (Caillois, 2017). Nessa categoria, conforme Roger Caillois (2017), estão compreendidos os jogos em que a desorientação física e sensorial são as principais características, como experiências de risco motor, dentre os quais, é possível mencionar as experiências vivenciadas em brinquedos de parques de diversão.

Em termos conclusivos, Roger Caillois (2017) destaca, ainda, que alguns jogos podem possuir características de duas ou mais categorias, como no caso de alguns jogos de cartas, conforme se observa:

[...] Alguns jogos – como o dominó, o gamão e a maioria dos jogos de cartas – combinam o *agôn* e a *alea*, pois o acaso preside à composição das “mãos” de cada jogador e, em seguida, estes exploram, o melhor que puderem e segundo sua força, o prêmio que um destino cego lhes atribuiu. Em um jogo como o *bridge*, são o conhecimento e o raciocínio que constituem a própria defesa do jogador e que lhe permitem tirar o melhor partido das cartas recebidas, mas em um jogo como o pôquer são muito mais as qualidades de penetração psicológica e de caráter (Caillois, 2017).

As categorias propostas por Roger Caillois não apenas ampliam o escopo da teoria do jogo proposta por Johan Huizinga, como permitem uma melhor compreensão do lugar ocupado pelas apostas na cultura moderna. Ao rejeitar uma visão idealizada e moralizante do jogo, Roger Caillois contribui para uma análise mais densa e realista das práticas lúdicas, favorecendo o reconhecimento do jogo como fenômeno social multifacetado.

Roger Caillois (2017) propõe, ainda, uma distinção fundamental quanto às formas pelas quais os jogos se estruturam e se manifestam socialmente, concebendo duas dimensões estruturais de uma mesma experiência lúdica: a *paidia*¹¹ e o *ludus*¹². Esses conceitos não definem modalidades autônomas de jogos, mas sim modos de funcionamento ou estilos de manifestação que atravessam diferentes tipos de práticas lúdicas. A diferenciação entre ambas é crucial para se compreender o processo de estruturação dos jogos na vida social e, por conseguinte, para a análise da forma que determinadas práticas lúdicas, como as bets, assumem no mundo contemporâneo, tema que será aprofundado na próxima subseção.

O primeiro termo, denominado *paidia*, é compreendido por Roger Caillois (2017) como a forma mais espontânea, desorganizada e instintiva do jogo. Trata-se de um impulso criador, caótico e improvisado, associado à imaginação livre, ao faz-de-conta, ao riso e à experimentação, em que não se verificam regras formais ou denominações específicas (Caillois, 2017). São exemplos os impulsos que fazem as crianças brincarem livremente, ou correrem sem um objetivo específico. A experiência lúdica, nesse estágio, é guiada por uma liberdade radical e por um prazer imediato, que frequentemente se confunde com expressões corporais e simbólicas que não estão submetidas a qualquer forma de racionalização.

¹¹ Do grego antigo παιδία (*paidía*), significa “jogo de criança; jogo; brincadeira; diversão”. Verbete: παιδία (UNESP, s.d.).

¹² Do latim *ludus*, significa “jogo; divertimento; representações teatrais; espetáculo; exibição; escola; aula; brincadeira; gracejo; prazeres da juventude”. Verbete: *ludus* (Rezende; Bianchet, 2014, p. 217).

Por outro lado, o segundo termo, denominado *ludus*, representa a formalização e estruturação rigorosa da *paidia*, na qual o impulso espontâneo é controlado por regras específicas e objetivos claros, sendo exemplo dessa manifestação estruturada a brincadeira infantil de esconde-esconde que, ao adquirir regras claras para sua execução, deixa de ser brincadeira livre, para se tornar estruturada, de forma que a espontaneidade é domada por regras estritas, sistemas racionais e objetivos claros (Caillois, 2017).

A brincadeira de esconde-esconde, nesse sentido, deixa de ser uma atividade de pura imaginação livre, sem um objetivo específico, como seria caso se aproximasse da *paidia*. Ao contrário, essa brincadeira possui certas regras: onde pode ou não se esconder, quantos segundos alguém deve contar antes de procurar, como se salva quem está escondido, quem será o próximo a contar, entre outras. Com essas combinações, a brincadeira deixa de ser completamente livre e passa a ter uma forma organizada. É nesse momento que o impulso espontâneo do jogo, livre e desorganizado, aquilo que chamamos de *paidia*, se transforma em um jogo estruturado e regulado, ou seja, o *ludus*.

Os dois conceitos, *paidia* (jogo livre, espontâneo e desorganizado) e *ludus* (jogo estruturado e regulado), não operam de forma paralela às categorias dos jogos propostas por Roger Caillois (2017), mas repercutem sobre elas, revelando diferentes modos de manifestação e organização das práticas lúdicas. Nessa perspectiva, o autor propõe uma interpretação das relações entre os modos estruturantes dos jogos (*ludus* e *paidia*) e as quatro categorias fundamentais dos jogos por ele definidas: *agôn*, *alea*, *mimicry* e *ilinx* (Caillois, 2017).

Em relação ao *agôn*, que caracteriza jogos baseados na competição, é clara a predominância do jogo estruturado e regulado, ou seja, do *ludus*. Isso decorre da necessidade intrínseca do *agôn* por regras estabelecidas, treinamento e mérito pessoal, características essencialmente organizadas e disciplinadas (Caillois, 2017). Um exemplo claro é o futebol, onde os jogadores submetem-se a regulamentos específicos e buscam constante aperfeiçoamento de suas habilidades para vencer.

Por outro lado, a categoria *alea*, centrada na sorte e no acaso, também apresenta forte vínculo com o jogo estruturado e regulado a que se refere o *ludus*. Para Roger Caillois (2017), ainda que os resultados dependam do acaso, nessa modalidade, a destreza e o talento do jogador, seja na prática dos jogos ou quanto ao conhecimento sobre suas regras, também podem influenciar no resultado, o que

ocorre, por exemplo, nas apostas, o que será analisado na próxima seção dessa dissertação. Na categoria *alea*, não há espaço significativo para a expressão livre e desorganizada da *paidia*, como jogo livre, espontâneo e desorganizado (Caillois).

Pode-se citar, como exemplo, o pôquer, jogo em que as cartas são distribuídas aleatoriamente, uma característica típica da *alea*, mas no qual a habilidade do jogador possui papel decisivo no desfecho da partida. Assim, embora o acaso determine as cartas recebidas, o domínio das estratégias e a leitura sobre os movimentos dos adversários evidenciam como a competência individual pode interferir diretamente no resultado final, demonstrando que, mesmo em jogos fundamentados no acaso, a habilidade do jogador pode exercer influência concreta, tornando a separação entre sorte e técnica menos absoluta.

Quanto ao conceito denominado *mimicry*, que congrega os jogos baseados na simulação e na representação, observa-se uma dinâmica na qual, inicialmente, prevalece a *paidia*, por congrega o jogo livre, espontâneo e desorganizado presente de forma nítida nas brincadeiras infantis de faz-de-conta, marcadas por improviso e liberdade imaginativa (Caillois, 2017). No entanto, tais atividades evoluem para formas mais estruturadas e disciplinadas sob o *ludus*, como nas artes cênicas, o teatro ou rituais festivos, como o carnaval (Caillois, 2017).

Finalmente, a categoria *ilinx*, ligada à busca pela vertigem e pela alteração sensorial, está intimamente associada à *paidia*, prevalecendo, portanto, o caráter livre, espontâneo e desorganizado da atividade. Experiências como montanhas-russas, balanços e demais brinquedos que estimulam o desequilíbrio corporal e a perturbação sensorial manifestam uma clara preferência pela espontaneidade caótica, sem espaço significativo para a regulamentação rigorosa. Contudo, mesmo na categoria *ilinx*, a busca pela vertigem e alteração sensorial pode ganhar contornos de jogo estruturado e regulado, associando-se, portanto, ao *ludus*, em contextos específicos que busquem controlar o risco associado à vertigem, como é o caso de práticas esportivas como o alpinismo e o contorcionismo (Caillois, 2017).

Esse percurso analítico, ao evidenciar como a espontaneidade e desorganização estrutural do conceito *paidia*, bem como a organização estrutural e a atividade regulada presente no conceito *ludus*, se articulam às diferentes categorias dos jogos (*agôn*, *alea*, *mimicry* e *ilinx*), contribui para esclarecer os mecanismos pelos quais o jogo se manifesta ora como liberdade criativa, ora como estrutura racionalizada. Essa transição conceitual marca uma etapa relevante da análise, pois

permite não apenas compreender as formas elementares do lúdico, mas também fundamentar uma reflexão crítica sobre a capacidade explicativa dessas classificações diante das novas configurações que os jogos e as apostas assumem na contemporaneidade, especialmente em contextos digitais, econômicos e sociais mais complexos.

A análise sobre as concepções de jogo propostas por Johan Huizinga e Roger Caillois permite avançar em direção a uma compreensão mais abrangente e contemporânea desse fenômeno. Contudo, antes de aprofundar nas distinções entre jogos de azar e apostas, bem como sobre as *bets*, faz-se necessário tecer considerações sobre as contribuições desses autores.

Inicialmente, cabe ressaltar que as obras *Homo Ludens*, de Johan Huizinga, originalmente publicada em 1938, e *Os Jogos e os Homens*, de Roger Caillois, originalmente publicada em 1958, representam produções intelectuais que devem ser compreendidas à luz dos contextos históricos e sociais em que foram concebidas.

São textos que refletem perspectivas específicas de suas épocas, especialmente quanto às condições culturais e econômicas então existentes. Embora essa constatação não diminua o valor intrínseco dessas obras, demanda-se uma releitura crítica e atualizada frente aos desafios e características contemporâneas do fenômeno lúdico analisado.

Neste sentido, é indispensável reconhecer o valor essencial do trabalho de Johan Huizinga (2000), ao apresentar o jogo como um fenômeno cultural profundamente significativo, dotado de uma dimensão simbólica e fundadora da própria cultura humana, ao tratar do contexto histórico da evolução dos jogos. Ao enfatizar que o jogo é uma atividade essencialmente livre, voluntária e desinteressada, o autor proporciona uma análise profunda das práticas lúdicas como elementos estruturantes das sociedades, identificando características essenciais como a delimitação espacial e temporal, as regras próprias e o envolvimento simbólico dos jogadores, bem como a criação de grupos com interesses em comum.

Entretanto, cabe crítica à restrição conceitual por ele imposta, especificamente quanto à exclusão dos jogos com objetivos materiais, como é o caso dos jogos de azar e das apostas, práticas já amplamente disseminadas em sua época. Referida perspectiva limitadora ignora uma dimensão social e econômica crucial do fenômeno do jogo, o que implica em uma redução da abrangência para lidar com a complexidade contemporânea dessas práticas. Ao não reconhecer esses jogos como práticas

legítimas dentro da categoria lúdica, Johan Huizinga (2000) deixa uma parte significativa das experiências sociais e culturais humanas, limitando uma compreensão completa da prática do jogo.

Diante disso, a contribuição teórica de Roger Caillois deve ser acolhida e valorizada como uma evolução necessária e complementar ao pensamento original de Johan Huizinga (2000). Ao ampliar a definição de jogo, Roger Caillois (2017) reconhece expressamente a legitimidade dos jogos com objetivos materiais, identificando sua relevância econômica e social. Sua proposta de classificação dos jogos em categorias fundamentais (*agôn*, *alea*, *mimicry* e *ilinx*) representa um esforço significativo para abranger a diversidade das práticas lúdicas e suas diferentes implicações e funções sociais, culturais e econômicas, alcançando o autor êxito em sua proposta, vez que tais categorias se encontram ajustadas até mesmo às práticas modernas de jogo (Caillois, 2017). Portanto, sua abordagem enriquece consideravelmente a concepção inicial e abre espaço para uma análise mais consistente e multidimensional.

Merece destaque, também, a análise de Roger Caillois sobre o caráter improdutivo dos jogos, inclusive aqueles praticados com finalidade material (Caillois, 2017). De fato, tais práticas não geram novas riquezas ou bens materiais, mas apenas promovem a redistribuição de recursos já existentes entre jogadores, intermediários e operadores.

Ainda que, em termos estritos, a aposta possa proporcionar ganho financeiro individual a determinado apostador, esse resultado não representa geração de riqueza em sentido amplo, isto é, sob a perspectiva coletiva. Trata-se, portanto, de uma improdutividade que se evidencia quando se adota um conceito ampliado de riqueza, relacionado à criação de valor para a sociedade. Nesse sentido, pode-se afirmar que as apostas não geram valor agregado, compreendido, segundo Luciano Garcia Miguel (2017), como “[...] a parcela que cada agente econômico acresce ao bem ou serviço, produzido para ser inserido ou comercializado no mercado de consumo [...]”.

A ausência de valor agregado nas apostas revela seu caráter essencialmente improdutivo do ponto de vista econômico, uma vez que inexistente qualquer transformação de insumos, produção de bens ou oferta de serviços que contribua para o desenvolvimento do mercado. A atividade limita-se à circulação de capital entre os participantes, sem acréscimo efetivo à economia. Assim, embora possa haver enriquecimento individual, não há criação de riqueza coletiva.

Mencionada perspectiva é especialmente relevante para o estudo das apostas e jogos de azar, pois permite compreender com maior precisão sua dinâmica econômica e os reflexos sociais que dela decorrem.

Nesse sentido, imagine-se o caso de um apostador que, ao arriscar valores modestos, alcança um prêmio milionário em um cassino. Apesar do expressivo incremento patrimonial obtido pelo apostador, de forma individual, é necessário observar que o patrimônio que esse apostador passa a ter direito não foi criado pelo jogo que ele praticava, mas sim advém do somatório das quantias anteriormente perdidas por outros apostadores que, tentando alcançar um prêmio, não obtiveram êxito. O jogo, portanto, limita-se a deslocar riqueza dentro do grupo de participantes, sem adicionar qualquer valor novo à economia real, o que confirma seu caráter improdutivo.

De igual maneira, a figura do operador dos jogos, seja um agente privado, como os cassinos físicos ou as plataformas on-line, ou até mesmo o próprio Estado, quando titular da exploração lotérica, realiza suas atividades valendo-se da mesma lógica de transferência de bens e riquezas. Quem administra e intermedeia a prática do jogo tende a acumular patrimônio significativo, sendo que essa receita deriva integralmente das apostas efetuadas pelos apostadores, de modo que, também aqui, a riqueza do operador resulta da canalização de recursos já existentes no patrimônio dos jogadores, sem que haja geração autônoma de bens ou serviços novos. Dessa forma, tanto o lucro do apostador individual, quanto do operador do jogo, representa uma canalização de patrimônio de quem se propõe a jogar, não tendo sido criado pela prática do jogo em si.

Com base nas reflexões anteriores, adota-se, nesta dissertação, uma definição operacional de jogo, que concilia as perspectivas teóricas exploradas ao longo das subseções anteriores e as adequa às necessidades do tema objeto da pesquisa. Para tanto, são adotadas duas concepções complementares: uma definição ampla de jogo, que compreende o jogo como fenômeno lúdico geral, culturalmente enraizado e dotado de múltiplas manifestações; e uma definição estrita de jogo, voltada especificamente às formas de jogo que envolvem riscos patrimoniais e consequências jurídicas mais diretas, como os jogos de azar e as apostas.

Nesse sentido, conceitua-se o jogo, em sua acepção ampla, como um fenômeno lúdico geral, praticado de forma voluntária e consciente, existente em um espaço-tempo próprio, podendo ser regido por regras e convenções específicas,

manifestando-se tanto por meio do campo imaginário quanto por meio de atos ou fatos reais, não destinado à produção de novas riquezas em sentido amplo e caracterizado pela incerteza do resultado.

A concepção ampla do jogo compreende, portanto, toda e qualquer prática recreativa que tenha o elemento lúdico como característica essencial, independentemente de implicar ganhos materiais ou econômicos diretos. Trata-se de um conceito abrangente, capaz de englobar desde práticas lúdicas simbólicas e recreativas, até aquelas que envolvem expectativas de ganhos patrimoniais concretos. Para que se compreenda com clareza o conceito amplo de jogo adotado nesta dissertação, é imprescindível detalhar cada um dos elementos que o compõem.

Inicialmente, o jogo é um fenômeno lúdico geral na medida em que a ludicidade constitui seu núcleo essencial. A ludicidade implica espontaneidade, afastando a prática do jogo de qualquer imposição ou coerção, fazendo com que seja praticada por vontade própria.

O caráter voluntário e consciente decorre do pressuposto de que a prática do jogo não é imposta aos participantes, mas livremente aceita e realizada. Os indivíduos escolhem participar, reconhecendo e aceitando as condições do jogo, incluindo suas regras e consequências.

A existência de regras e convenções reflete a necessidade de organização interna, garantindo que os participantes compreendam claramente os limites e as possibilidades da atividade. Regras conferem previsibilidade estrutural à prática do jogo, ainda que seu resultado seja, por definição, incerto.

O jogo ocorre, ainda, em um espaço-tempo próprio, delimitado por regras ou convenções prévias. O jogo acontece em um tempo e espaço definidos, que o distinguem da vida comum. É como se, ao jogar, os participantes entrassem em um ambiente com suas próprias regras, objetivos e dinâmicas, podendo essas regras serem diferentes daquelas que regem o cotidiano.

Por sua vez, a possibilidade de o jogo se desenvolver no campo do imaginário ou com base em fatos reais demonstra a amplitude e a diversidade do fenômeno. Jogos imaginários incluem desde brincadeiras infantis até jogos virtuais sofisticados, enquanto jogos baseados em fatos reais englobam competições esportivas, jogos tradicionais ou apostas em eventos futuros específicos.

O jogo, também, distingue-se das atividades econômicas produtivas tradicionais por não produzir diretamente novas riquezas ou bens materiais. Eventuais

ganhos materiais associados ao jogo são, em geral, resultado da redistribuição de recursos previamente existentes entre os participantes, e não de um processo produtivo autônomo.

Por fim, o resultado incerto é um elemento estrutural do jogo, introduzindo o risco, a imprevisibilidade e o suspense, que são essenciais ao prazer lúdico associado à atividade. A incerteza quanto ao resultado diferencia o jogo de práticas cujos resultados são pré-determinados, conferindo-lhe uma dinâmica única e atrativa aos participantes.

Por sua vez, o conceito estrito de jogo possui as mesmas características do jogo em sentido amplo, mas se difere pelo critério de especificidade. Refere-se às modalidades de jogos que possuem, como característica específica, a prática mediante riscos econômicos ou patrimoniais, sendo, portanto, passíveis de regulamentação e intervenção jurídica própria.

Assim, o conceito amplo de jogo fornece a base teórica essencial sobre a qual será possível diferenciar e analisar, na seção subsequente, suas modalidades específicas, em particular, os jogos de azar e as apostas, incluindo-se aqui as bets, objeto central desta dissertação.

Dessa forma, as apostas e os jogos de azar serão aqui considerados como diferentes modalidades dentro do conceito estrito do jogo. Desse modo, compreende-se que as apostas e os jogos de azar, em suas diversas formas contemporâneas, constituem práticas inseridas no fenômeno cultural e social mais estrito do jogo, e merecem análise detalhada e particularizada a partir da definição aqui construída, sendo justamente isso o que se passa a desenvolver para, logo após, conceituar o que são as bets.

2.4 DISTINÇÕES ENTRE APOSTAS E JOGOS DE AZAR

Tendo sido delineado, nas subseções anteriores, que o jogo é uma atividade com raízes profundas na história da humanidade, analisando-se sua evolução histórica, bem como suas principais características e categorias, adotou-se uma definição operacional do jogo, a partir de duas concepções distintas, conforme a subseção anterior: uma concepção ampla, que compreende o jogo como fenômeno lúdico geral, culturalmente enraizado e dotado de múltiplas manifestações; e uma definição estrita, voltada especificamente às formas de jogo que envolvem riscos patrimoniais, passíveis de regulamentação e intervenção jurídica própria.

Conceituada a concepção ampla de jogo adotada nesta dissertação, cumpre agora delimitar suas manifestações em sentido estrito, mais especificamente, os jogos de azar e as apostas. Essa diferenciação conceitual não é apenas importante para a precisão terminológica, mas essencial para compreender as implicações sociais e jurídicas associadas a esses fenômenos na atualidade. Frequentemente, jogos, jogos de azar e apostas são termos tratados pelo senso comum como sinônimos, o que pode gerar imprecisões e confusões.

É importante destacar, antes de tudo, que ambas as práticas se enquadram no conceito de jogo em sentido estrito, compartilhando, por isso, as características típicas do fenômeno lúdico em sua forma mais ampla. São atividades realizadas de maneira voluntária e consciente, situadas dentro de um espaço-tempo específico, e frequentemente orientadas por regras ou convenções próprias. Essas práticas podem se manifestar tanto no plano imaginário quanto na realidade, sendo marcadas pela imprevisibilidade do resultado e pela ausência de uma finalidade produtiva, ou seja, não visam à geração de riqueza no sentido amplo: não produzem bens, serviços ou valor agregado que contribuam de forma direta para o desenvolvimento econômico coletivo.

No entanto, diferem-se do sentido amplo de jogo pelo critério da especificidade: apostas e jogos de azar são jogos em sentido estrito pelo fato de envolverem riscos econômicos ou patrimoniais. Portanto, a finalidade e o risco econômico ou patrimonial são características essenciais dos jogos de azar e das apostas.

Nesse contexto, ilustrando a distinção entre as concepções de jogo em sentido amplo e jogo em sentido estrito, suponha uma situação na qual duas crianças estão praticando a brincadeira popularmente conhecida como jogo do bafo ou bater-figurinha, o qual consiste em os participantes baterem, com a palma da mão, sobre uma pilha de figurinhas ou cartas, com o objetivo de virá-las para o lado oposto. Originalmente, essa atividade possui caráter eminentemente lúdico, sem qualquer implicação econômica ou patrimonial, tratando-se de jogo em sentido amplo.

Contudo, em determinados contextos, os participantes podem acrescentar a regra de que o participante que conseguir virar a figurinha ou carta, adquira-a para si. Há, nessa ocasião, a adição de um risco patrimonial, na medida em que passa a envolver o ganho e a perda de um bem. Assim, a atividade passa a assumir características de um jogo em sentido estrito, pois envolve a transferência de bens entre os jogadores.

Imagine agora a situação na qual, ao invés de inserirem a regra de que o participante que virar a figurinha ou carta, adquira-a para si, optam por uma regra na qual o participante que virar o maior número de cartas ou figurinhas, escolhe algum desafio, de cunho não econômico ou patrimonial, para o outro participante realizar. Nesse caso, embora os participantes tenham ajustado uma regra na qual o perdedor deve realizar algo, essa atividade não deixa de se caracterizar como jogo em sentido amplo, uma vez que persiste a inexistência de qualquer implicação econômica ou patrimonial.

O exemplo retratado demonstra que, embora apostas e jogos de azar possuam suas definições próprias, há situações nas quais tais categorias se sobrepõem. Um exemplo significativo dessa interseção é o pôquer. Nesse jogo, embora a distribuição inicial das cartas seja inteiramente aleatória, elemento característico de um jogo de azar, o desenrolar da partida depende de elementos estratégicos complexos, como habilidades psicológicas, capacidade de interpretação dos movimentos dos adversários e manejo de risco em suas próprias decisões. Essa característica gera frequentemente dúvidas quanto à classificação do pôquer como um jogo puramente de azar ou como um jogo de habilidade estratégica com elementos aleatórios.

Essas zonas de imprecisão geram desafios práticos e legislativos significativos, tanto no Brasil quanto internacionalmente. Geraldo Amaral Arruda (1986) já destacava que uma das dificuldades históricas da legislação brasileira sobre jogos foi justamente essa confusão conceitual entre apostas e jogos de azar, resultando em tratamentos jurídicos muitas vezes inadequados e ambíguos, o que será analisado na seção seguinte.

Afinal, o que diferencia os jogos de azar das apostas? A resposta está ligada, principalmente, ao grau com o qual o acaso é capaz de definir o resultado final da prática.

Ao analisar o conceito específico de jogos de azar, percebe-se que esses jogos se caracterizam essencialmente pela predominância absoluta do acaso. São aqueles jogos definidos pela casualidade, fundados na aleatoriedade, tais como as modalidades lotéricas (Silva, 2022, p. 15). Incluem-se, nessa modalidade, os jogos de cassino, caça-níqueis, jogo-do-bicho, bingo, as modalidades lotéricas, dentre uma enorme diversidade de possibilidades.

Nesta modalidade, portanto, o resultado não depende da habilidade, esforço ou conhecimento do jogador, mas sim da sorte. Exemplo prático é a roleta: ao girar a

roda e lançar a bola, nenhum jogador consegue influenciar ou prever com exatidão onde a bola irá parar. Da mesma maneira, jogos como dados e loterias baseiam-se exclusivamente no acaso. A imprevisibilidade e a ausência de controle sobre o desfecho constituem, justamente, os elementos que os tornam atrativos, seja pelo caráter lúdico, seja pela possibilidade de ganhos financeiros inesperados e elevados.

Passando à análise das apostas, estas representam uma categoria distinta, ainda que possam, em certos aspectos, coincidir com jogos de azar. Uma aposta ocorre quando duas ou mais pessoas fazem um acordo sobre o resultado futuro de um evento específico, que é necessariamente incerto. Diferentemente dos jogos de azar puros, nas apostas, o evento sobre o qual se aposta não precisa ser exclusivamente aleatório, podendo envolver também elementos de estratégia, análise ou conhecimento específico dos apostadores. O elemento da incerteza quanto ao resultado final persiste, porém, deixa de ser o elemento primordial.

Diferentemente dos jogos de azar puros, que dependem exclusivamente do acaso, as apostas podem envolver considerável grau de análise estratégica, conhecimento específico e habilidade analítica dos apostadores. Um exemplo disso são as apostas esportivas: indivíduos que apostam sobre o resultado de uma partida de determinado esporte, apesar de não terem controle direto sobre o evento, podem usar seu conhecimento detalhado sobre as equipes, jogadores e circunstâncias específicas para fundamentar suas decisões. Nesse caso, a aposta possui um elemento adicional além do acaso, qual seja, a capacidade analítica e estratégica do apostador.

Sobre o assunto, podemos considerar o seguinte caso:

[...] Em uma determinada partida de futebol, por exemplo, pode o indivíduo levar em consideração, em sua tomada de decisão, a escalação das equipes, posicionamento dos jogadores em campo, lesões de jogadores importantes ou, até mesmo, a previsão do tempo para o momento da partida, bem como o rigor do árbitro, para julgar a equipe mais capaz de vencer, ou o maior ou menor número de gols, cartões ou escanteios na partida. Todos fatores influem no desenvolvimento da partida e podem ser levados em consideração, a fim de se aumentar as chances de êxito da aposta.

Ainda que se reconheça e, mais do que isso, seja um dos fatores mais encantadores do esporte a superação de barreiras e o acontecimento do inesperado, quando esportistas se superam físico e mentalmente para vencer um adversário considerado favorito, ou quando, de um momento improvável, um gol ao final do jogo dá a uma equipe de futebol a vitória, não é possível afirmar que todos os resultados esportivos derivam do simples acaso [...] (Silva, 2022, p. 16).

As apostas se caracterizam, ainda, como acordos ou ajustes realizados entre duas ou mais partes sobre o resultado futuro de um evento específico, que possui resultado necessariamente incerto. Como aponta Jonathan Machado Chagas (2016), uma aposta pressupõe sempre uma transferência patrimonial condicionada ao resultado esperado.

Com base nesses conceitos, torna-se essencial explicitar detalhadamente as convergências e diferenças entre jogos de azar e apostas. Inicialmente, ressalta-se que ambos compartilham a característica fundamental de incerteza quanto ao resultado final, mas enquanto os jogos de azar são exclusivamente dependentes da sorte, as apostas permitem diferentes graus de envolvimento estratégico e cognitivo dos participantes.

Além de compartilharem a incerteza quanto ao resultado final, os jogos de azar e as apostas são, necessariamente, práticas estruturadas, que possuem regras para sua realização, bem como objetivos definidos, estando, portanto, inseridos na lógica do *ludus* que, conforme definiu Roger Caillois (Caillois, 2017), congrega os jogos estruturados e regulados. Isso pois, uma vez possuindo objetivos econômicos ou patrimoniais, percebe-se que tanto o objetivo quanto as regras para o resultado são intrínsecos às práticas do jogo de azar e das apostas.

Por outro lado, é possível categorizar jogos de azar e apostas em categorias diversas, de acordo com as categorias de jogos propostas por Roger Caillois (2017). Conforme analisado na subseção 2.2, Roger Caillois propôs uma classificação sistemática dos jogos, fundada em quatro categorias fundamentais, denominando-as respectivamente como *agôn*, *alea*, *mimicry* e *ilinx* (Caillois, 2017). Relembrando as categorias propostas por Roger Caillois (2017), *agon* compreende os jogos centrados no mérito e nas habilidades do jogador; *alea*, compreende os jogos baseados no acaso como balizador do resultado final; *mimicry*, congrega os jogos de simulação, faz-de-conta, ilusão e imaginário; por último, *ilinx*, reúne os jogos que se baseiam na busca pela vertigem e desorientação sensorial.

Nesse contexto, sendo os jogos de azar caracterizados, portanto, pelo predomínio absoluto do acaso, Roger Caillois (2017), ao propor sua tipologia dos jogos, os coloca dentro da categoria *alea*, na qual o elemento central é a imprevisibilidade absoluta do resultado.

Por sua vez, podendo as apostas serem influenciadas tanto pelo acaso quanto pela habilidade do jogador, não é possível categorizá-la em uma única tipologia. Nessa perspectiva, as apostas incorporam um princípio central da *alea*, na medida em que envolvem a imprevisibilidade do resultado final. Não há, de fato, possibilidade de controle ou de interferência direta no desfecho de um evento esportivo do qual o apostador não participa diretamente, ou de qualquer outro acontecimento futuro que não dependa do apostador. Ainda assim, as apostas também evidenciam traços fundamentais do *agôn*, pois podem exigir do apostador habilidade de análise, conhecimento do contexto, capacidade interpretativa e tomada de decisões estratégicas.

Esta natureza híbrida das apostas é precisamente o que torna complexa sua regulação e classificação jurídica. Diferentemente dos jogos de azar puros, que podem ser facilmente enquadrados em regulamentações específicas, as apostas demandam uma compreensão jurídica e social sensível a essa interseção conceitual entre habilidade e acaso, inclusive no âmbito da regulamentação da atividade, conforme será analisado na seção seguinte.

Seguindo com as distinções, ainda que a essência dos jogos de azar esteja ligada justamente ao fator aleatório que os caracteriza, é necessário reconhecer que a forma como essas práticas são vivenciadas, compreendidas e disseminadas mudou consideravelmente nas últimas décadas. Como discutido na subseção 2.1, ao se traçar o panorama histórico dos jogos, percebe-se que os jogos de azar passaram por uma profunda transformação no cenário contemporâneo. Nesse processo, os tradicionais cassinos físicos, que por muito tempo funcionaram como ambientes socialmente interativos e regulamentados em locais específicos, foram sendo substituídos, de forma gradual, por plataformas digitais. Essa transição foi impulsionada sobretudo pelos avanços tecnológicos e pela expansão das redes de comunicação em escala global.

Com a digitalização dos jogos de azar, uma das inovações mais visíveis é a expansão dos chamados jogos digitais, entendidos como versões contemporâneas e automatizadas das tradicionais máquinas caça-níqueis. Disponíveis em aplicativos móveis e em plataformas on-line, esses jogos preservam aspectos essenciais de suas contrapartes físicas, oferecendo ao usuário uma experiência atravessada pela incerteza quanto ao resultado. Ainda que apresentem ampla diversidade temática e visual, como ocorre em títulos populares, a exemplo do “jogo do tigrinho” e do “jogo

do aviãozinho”, todos funcionam a partir de algoritmos sofisticados, programados de forma rigorosa para assegurar uma vantagem estrutural às operadoras. Esses sistemas de aleatoriedade não permitem qualquer tipo de controle legítimo por parte do usuário. Em essência, o apostador está completamente sujeito ao acaso.

A realidade virtual que passou a caracterizar os cassinos digitais trouxe consigo mudanças profundas de ordem social e cultural. Embora os jogos de azar continuem baseados na aleatoriedade, eles passaram a ser acompanhados por narrativas e estratégias que, de forma velada ou explícita, sugerem a possibilidade de minimizar o fator sorte. Esse tipo de abordagem alimenta percepções equivocadas sobre a existência de controle ou racionalidade nos resultados, reforçando ilusões de previsibilidade.

Com o apoio de campanhas digitais e da publicidade direcionada, em especial nas redes sociais, com forte presença de influenciadores digitais, esses jogos alcançam públicos cada vez mais amplos e diversos. A combinação entre facilidade de acesso, imersão nas plataformas e um mecanismo psicológico de reforço intermitente, baseado em ganhos esporádicos que mantêm os usuários engajados, tem sido fundamental para o crescimento acelerado dos jogos de azar.

Outro aspecto igualmente relevante, fortemente influenciado pelas estratégias de marketing e pela atuação nas redes sociais, é a propagação de uma falácia recorrente: a de que os resultados dos jogos de azar poderiam ser manipulados ou influenciados por técnicas específicas. Nesse cenário, muitos influenciadores digitais contribuem para reforçar essa ilusão, ao divulgar a ideia de que existem horários “mais favoráveis” ao longo do dia para obter ganhos, ou ainda que certas formas de interação com os jogos digitais seriam mais eficazes para vencer.

Trata-se, contudo, de uma narrativa enganosa que alimenta expectativas irreais e contribui para comportamentos de risco entre os apostadores. Tais ideias revelam-se manifestamente equivocadas, tanto sob o prisma lógico quanto estatístico. Conforme bem demonstra Dan Ariely (2008), essa percepção errônea resulta do fenômeno psicológico denominado ilusão de controle, pelo qual indivíduos acreditam deter influência sobre resultados que, na realidade, são completamente aleatórios.

Essa ilusão encontra expressão frequente na chamada falácia do jogador, a qual pode ser definida, conforme Fernanda Vital de Paula e Kevellyn Silva (2021, p. 5), “[...] pela falsa crença de que um evento aleatório é menos possível de ocorrer, em um determinado momento, se o evento ocorreu recentemente.” Por exemplo, em

jogos de roleta, muitos jogadores sustentam que se determinada cor aparece repetidamente, aumenta a probabilidade de aparecer cor diversa na jogada subsequente. Contudo, essa concepção não encontra respaldo matemático, uma vez que cada giro da roleta é independente dos anteriores, mantendo probabilidades constantes e inalteradas.

No caso das loterias, essa mesma ilusão assume contornos semelhantes. Não é raro que apostadores suponham que evitar combinações já sorteadas ou escolher os chamados “números quentes” aumente as chances de acerto. Ainda assim, cada sorteio constitui um evento estatisticamente independente, de modo que todas as combinações apresentam exatamente a mesma probabilidade de serem selecionadas. Em outras palavras, não existe qualquer estratégia lógica capaz de prever ou influenciar os resultados. Ressalta-se, nesse sentido, que em se tratando de sorte ou azar, o caráter racional é algo ausente, sendo essa prática inteiramente fundada na aleatoriedade (Chagas, 2016, p. 41).

Embora os jogos de azar, como já analisado, operem sob uma lógica essencialmente aleatória e fora do controle do jogador, é interessante notar que, no imaginário atual, as apostas, especialmente as esportivas, passaram a ser vistas como atividades estratégicas, baseadas em análises objetivas e conhecimento técnico. Essa percepção é intensificada pela ampla disponibilidade de ferramentas digitais que oferecem aos apostadores estatísticas, prognósticos e previsões detalhadas sobre partidas, jogadores e equipes. Aplicativos especializados, plataformas de dados e até veículos tradicionais de imprensa esportiva deixaram de ser apenas meios de acompanhar o desempenho dos times, tornando-se também instrumentos usados para embasar escolhas de apostas.

No entanto, essa tentativa de racionalizar a prática não afasta a incerteza que é inerente ao universo das apostas. Ainda que a experiência, o conhecimento acumulado e a análise de dados possam orientar melhor as decisões e até ampliar, em certa medida, as chances de acerto, o resultado final de qualquer evento permanece imprevisível. O que ocorre, nesse contexto, é a substituição da certeza pela probabilidade: o apostador não controla o desfecho, mas apenas projeta cenários mais ou menos prováveis com base nas informações disponíveis. A aposta, portanto, em um cenário ideal, consiste sempre em um juízo de probabilidade, na realização de um prognóstico, e não de certeza, sendo impossível eliminar totalmente o acaso.

Com base em toda a análise desenvolvida, percebe-se um contraste significativo. De um lado, é bastante questionável a legitimidade de se considerar “profissionais” aqueles que atuam no campo dos jogos de azar, seja apostando, seja vendendo a ideia de que dominam estratégias milagrosas capazes de garantir lucros em atividades essencialmente regidas pelo acaso. De outro lado, no contexto das apostas, em especial as esportivas, o uso de dados técnicos e abordagens racionais permitiu o surgimento de uma figura diferente: o chamado apostador profissional. A possibilidade de analisar eventos, estudar padrões e desenvolver métodos fundamentados em dados estatísticos e conhecimento especializado permitiu que alguns indivíduos, a despeito das dificuldades, buscassem sistematicamente construir uma trajetória de ganhos sustentáveis nesse mercado.

Cabe destacar, entretanto, que a introdução de componentes técnicos e racionais no universo das apostas não deve ser interpretada como uma promessa de facilidade ou de previsibilidade. Ainda que o uso de dados estatísticos, a leitura minuciosa de padrões e a elaboração de métodos próprios possam favorecer escolhas mais bem fundamentadas, tais estratégias, por si só, não garantem êxito. Em alguma medida, elas podem ampliar as probabilidades de acerto, mas não suprimem os riscos inerentes a esse tipo de prática.

É plenamente possível e, na verdade, bastante provável, que um indivíduo detenha vasto conhecimento sobre determinado esporte, acompanhando campeonatos, compreendendo a dinâmica tática das equipes, conhecendo o desempenho de atletas ou dominando aspectos históricos dos confrontos e, ainda assim, não seja um bom apostador. Isso porque a prática da aposta exige, além do conhecimento técnico, uma acurada capacidade de interpretação contextual, disciplina emocional e gestão de riscos. Saber sobre futebol, por exemplo, não se confunde com saber apostar sobre futebol.

Uma das principais dificuldades enfrentadas por quem busca atuar nesse mercado com racionalidade reside justamente na tênue linha entre a análise objetiva e os vieses cognitivos que, frequentemente, distorcem o julgamento. O viés de confirmação, em particular, exerce papel decisivo nesse processo, uma vez que o apostador tende, inconscientemente, a selecionar informações que validem sua expectativa prévia, ignorando ou relativizando dados que apontem em sentido contrário.

Essa seletividade pode comprometer profundamente a tomada de decisão, transformando o ato de apostar, que deveria estar ancorado em uma avaliação objetiva quanto ao prognóstico, em uma simples tentativa de acertar, movida mais pelo desejo do que pela razão.

Diante desse cenário, é certo que as apostas, ao contrário dos jogos de azar tradicionais, podem sim ser influenciadas por habilidades cognitivas, conhecimento técnico e uma abordagem estratégica disciplinada. No entanto, isso não elimina os riscos envolvidos. Pelo contrário, o fato de permitirem algum grau de racionalidade acaba alimentando, paradoxalmente, a ilusão de que seria possível alcançar estabilidade financeira com facilidade nesse mercado. Trata-se, efetivamente, de uma atividade altamente complexa, exigente e potencialmente prejudicial, cuja glamorização desconsidera os efeitos psicológicos, sociais e econômicos decorrentes.

Com base nesse panorama, evidencia-se que o fenômeno das bets demanda análises jurídicas e conceituais rigorosas, considerando seus efeitos normativos, sociais e simbólicos. Tais dimensões serão examinadas na seção seguinte, dedicada à investigação da regulação brasileira sobre o tema.

3 O DESENVOLVIMENTO NORMATIVO DOS JOGOS, APOSTAS E JOGOS DE AZAR NO CENÁRIO BRASILEIRO

Conforme exposto na seção 2, a compreensão das apostas exige um retorno aos seus fundamentos históricos, teóricos e conceituais. A distinção entre jogos de azar, apostas em sentido amplo e, mais recentemente, as chamadas bets não é apenas terminológica, mas influencia diretamente a forma como o Direito enxerga essas práticas. A partir desse quadro conceitual, torna-se necessário observar como o ordenamento jurídico brasileiro normatizou, ao longo do tempo, as diversas formas de jogos, apostas e jogos de azar, até chegar ao cenário atual de legalização e regulamentação específica das bets.

O objetivo desta seção é justamente analisar o desenvolvimento normativo dos jogos, apostas e jogos de azar no Brasil, evidenciando o caminho que leva do modelo repressivo a um mercado regulado. Entender esse percurso é indispensável para compreender a regulamentação vigente, as opções de política legislativa que a sustentam e as bases sobre as quais se constrói a tributação incidente sobre o setor.

Para cumprir esse objetivo, a subseção 3.1 examina o desenvolvimento normativo entre o período colonial e a edição da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c). Parte-se das primeiras referências legais às práticas de jogo no contexto do Código Filipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal, passa-se pela disciplina do Código Criminal do Império, pelo Código Penal de 1890, pela Lei das Contravenções Penais e pelas normas editadas durante a Era Vargas e a Ditadura Militar, até alcançar a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional subsequente.

Em sequência, a subseção 3.2 dedica-se à análise da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) e ao processo de legalização das bets.

Por fim, a subseção 3.3 trata da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), que consolida o mercado regulamentado das bets e estabelece disposições tributárias estruturantes. Em seguida, analisa-se a sistemática de tributação desenhada pela lei, com destaque para a incidência sobre a receita das empresas e sobre a premiação dos apostadores.

Com base nesse quadro normativo e tributário, a presente seção objetiva fornecer a base necessária para que, nas próximas seções, se possa discutir de modo mais aprofundado a “epidemia das bets” e o papel da tributação na contenção de seus efeitos sociais, econômicos e de saúde.

3.1 O DESENVOLVIMENTO NORMATIVO ENTRE O PERÍODO COLONIAL E A LEI Nº 13.756/2018

A regulação jurídica dos jogos, apostas e jogos de azar, no Brasil, remonta às raízes coloniais do ordenamento, período em que as normas penais portuguesas ainda vigoravam no território, encontrando no Código Filipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal (Almeida, 2012) as primeiras menções a tais práticas.

Referido Código consiste em uma compilação legislativa resultante da reforma das Ordenações Manuelinas, promovida por Filipe II da Espanha (Filipe I de Portugal), no contexto da União Ibérica (Brasil, s.d). Mesmo após a restauração da independência portuguesa em 1640, as Ordenações permaneceram em vigor, tendo sido expressamente confirmadas por D. João IV. No Brasil, sua vigência foi declarada pela Lei de 20 de Outubro (Brasil, 1823), e perdurou até a promulgação do primeiro Código Civil, em 1916, sendo aplicadas em matéria civil ao longo do período colonial, imperial e parte da República (Brasil, s.d).

Dentre as normas constantes no Código Filipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal (Almeida, 2012), em seu Segundo Livro de Ordenações, Título XXVI, “*Dos Direitos Reaes*”, estabelecia-se, no item 2, a permissão para a realização de disputas judiciais por meio de armas, autorizando “*dar lugar a se fazerem armas de jogo, ou de sanha, entre os requestados, e ter campo entre eles.*” Referido dispositivo reconhecia como legítimas as chamadas provas de combate, duelos ou confrontos entre partes para resolução de conflitos (Almeida, 2012).

Na mesma ordenação, o legislador distinguia expressamente o que se entendia por “armas de jogo” e “armas de sanha”. As primeiras eram associadas às justas e torneios, de caráter mais cerimonial ou recreativo. Já as armas de sanha, definidas pelo Código como ira, ódio, furos, diziam respeito a brigas, lutas ou duelos, nas quais se permitia o enfrentamento físico direto como meio de dirimir contendas (Almeida, 2012).

Já em seu Quinto Livro, Título LXXXII, “*Dos que jogão dados, ou cartas, ou as faze, ou vendem, ou dão tabolagem, e de outros jogos defesos*”, o Código Filipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal (Almeida, 2012) estabelecia proibições rígidas quanto ao uso, posse, fabricação, comercialização e transporte de cartas e dados, objetos comumente utilizados em práticas lúdicas e em jogos de azar. No

referido dispositivo¹³, afirmava-se de modo categórico que nenhuma pessoa, de qualquer condição social, poderia jogar cartas, possuí-las em sua residência ou hospedaria, portá-las consigo, fabricá-las, importá-las ou vendê-las, sob pena de multa e até mesmo exílio¹⁴ (Almeida, 2012).

As disposições relativas aos jogos, apostas e jogos de azar mantiveram-se em vigor até o advento do Código Criminal do Império do Brasil de 1830 (Brasil, 1830). Durante o período imperial, a lógica de criminalização dos jogos persistiu, ainda que adaptada aos valores morais da sociedade brasileira daquela época.

Referido Código Criminal (Brasil, 1830), adotando uma postura repressiva baseada na defesa da religião, da moral e bons costumes, conforme previa seu Capítulo I da Parte Quarta, previa em seu art. 166¹⁵ a demissão de empregados públicos flagrados praticando “jogos proibidos”, reforçando o vínculo entre conduta lúdica e desonra funcional. Já o artigo 281¹⁶, por sua vez, incluía como crime policial a manutenção de casa para a prática de jogos em desacordo com as posturas municipais, penalizando o proprietário com prisão e multa (Brasil, 1830).

Posteriormente, a instauração do regime republicano em 1889, embora marcada por profundas alterações políticas e institucionais, não implicou rupturas significativas no que tange à moral pública, especialmente no tratamento legal dispensado aos jogos de azar.

O Código Penal de 1890 (Brasil, 1890) representou a primeira aparição formal do termo “jogo de azar” na legislação brasileira, classificando-o como contravenção,

¹³ “Defendemos, que pessoa alguma, de qualquer qualidade que seja, em nossos Reinos e Senhorios não jogue cartas, nem as tenha em sua caza e pousada, nem as traga comsigo, nem as faça, nem traga de fora, nem as venda. E a pessoa, a que for provado, que jogou com cartas qualquer jogo, ou lhe forem achadas em caza, ou as trouxer comsigo, pague da Cadêa, se fôr peão, dous mil réis; e se fôr de maior condição, pague dez cruzados, e mais perca todo o dinheiro, que se provar que no jogo ganhou, ou que lhe no dito jogo, fôr achado. E isto não se entenderá no dinheiro, que na bolsa, ou em outra parte comsigo tiver, que não tenha mettido, nem posto em jogo.” (Almeida, 2012).

¹⁴ “Quem fizer cartas, ou as trouxer de fora do Reino, ou as vender em alguma parte de nossos Reinos e Senhorios, seja preso, e da Cadêa, pague vinte cruzados, se fôr peão, e seja açoutado publicamente. E se fôr de maior condição, pague quarenta cruzados, e seja degradado hum anno para Africa.” (Almeida, 2012).

¹⁵ “Art. 166. O empregado publico, que fôr convencido de incontinencia publica, e escandalosa; ou de adidos de jogos prohibidos; ou de embriaguez repetida; ou de haver-se com ineptidão notoria; ou desidia habitual no desempenho de suas funções. Penas - de perda do emprego com inhabilidade para obter outro, emquanto não fizer constar a sua completa emenda” (Brasil, 1830).

¹⁶ “Art. 281. Ter casa publica de tabolagem para jogos, que forem prohibidos pelas posturas das Camaras Municipaes. Penas - de prisão por quinze a sessenta dias, e de multa correspondente á metade do tempo” (Brasil, 1830).

e definindo-o em seu art. 370¹⁷ como o jogo em que “o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte”, excluindo-se dessa definição as apostas em corridas de cavalo, conforme determinava o parágrafo único do referido artigo.

A conceituação adotada pelo Código Penal de 1890 revela notável consonância com a compreensão mais contemporânea acerca dos jogos de azar, especialmente aquela anteriormente delineada neste trabalho. Ao estabelecer que o jogo de azar é aquele em que “o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte”, o legislador republicano não apenas inaugura a formalização jurídica do conceito no ordenamento pátrio, mas também o faz com base em um critério essencialmente objetivo: a predominância do acaso como elemento definidor. Essa definição normativa inicial guarda plena correspondência com o entendimento aqui defendido, ao longo da subseção 2.4, segundo o qual o jogo de azar distingue-se precisamente por sua independência em relação à habilidade, conhecimento ou esforço, diferindo, assim, de outras práticas como as apostas.

A importância dessa conceituação normativa é igualmente destacada por Oscar de Macedo Soares (2004, p. 738), que analisa a decisão do legislador ao definir o jogo de azar como aquele em que “o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte”, destacando tratar-se de um conceito claro e oportuno. Segundo o autor, essa definição solucionava um ponto de controvérsia recorrente entre os comentadores dos códigos estrangeiros, nos quais não havia consenso quanto aos critérios para distinguir jogos lícitos e ilícitos (Soares, O. 2004, p. 738)

A análise histórica apresentada por Oscar de Macedo Soares (2004, p. 738) ressalta que, desde a Antiguidade, o legislador tem procurado reprimir a paixão pelos jogos de fortuna, tendo existido proibições em Roma, na França, na Espanha e em outros países europeus. No entanto, aponta o autor que, ao contrário do rigor tradicional, a legislação moderna tende a tolerar mais do que a proibir tais práticas, tornando ainda mais relevante a precisão conceitual adotada pelo Código Penal brasileiro de 1890 (Soares, O. 2004, p. 738).

A partir dessa análise, Oscar de Macedo Soares (2004, p. 738) propõe uma classificação doutrinária dos jogos em três categorias distintas: os jogos puramente de indústria, nos quais predomina a habilidade ou destreza; os jogos puramente de

¹⁷ “Art. 370. Consideram-se jogos de azar aquelles em que o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte. Paragrapho unico. Não se comprehendem na proibição dos jogos de azar as apostas de corridas a pé ou a cavallo, ou outras semelhantes” (Brasil, 1890).

azar, fundados exclusivamente na sorte; e os jogos mistos, nos quais há coexistência de sorte e habilidade.

Conforme aponta Oscar de Macedo Soares (2004, p. 738), o jogo de azar proibido pelo art. 370 do Código Penal de 1890 se insere na segunda categoria, a dos jogos fundados exclusivamente na sorte, razão pela qual o legislador excluiu do seu alcance, no parágrafo único do dispositivo, as apostas em corridas a pé, a cavalo e semelhantes, considerando tratarem-se de jogos que pertencem à terceira classe, em que a sorte pode se equilibrar com elementos de esforço físico, estratégia ou técnica.

O Código Penal de 1890 (Brasil, 1890) ainda dispunha sobre os jogos de azar em outros sete artigos, complementando o tratamento previsto no art. 370 ao estabelecer normas repressivas voltadas não apenas à prática do jogo em si, mas também aos seus meios e sujeitos associados. O artigo 367¹⁸, por exemplo, vedava a realização de loterias e rifas que não estivessem autorizadas legalmente, abrangendo quaisquer iniciativas que envolvessem a promessa de prêmio mediante sorteio. O artigo 368¹⁹ proibia a posse, a comercialização e o recebimento de bilhetes de loterias estrangeiras, ainda que camuflados sob justificativas de natureza comercial. Já o artigo 369²⁰ tipificava como crime a manutenção de casas de tavolagem, sendo estes espaços públicos ou de acesso público destinados a jogos de azar, prevendo ainda penalidades aos jogadores surpreendidos nesses locais.

Além disso, os artigos 371 a 373 abordavam comportamentos considerados agravantes ou atentatórios à moral pública. O artigo 371²¹ vedava a participação de

¹⁸ “Art. 367. Fazer loterias e rifas, de qualquer especie, não autorizadas por lei, ainda que corram annexas as qualquer outra autorizada: Penas - de perda para a Nação de todos os bens e valores sobre que versarem, e multa de 200\$ a 500\$000. § 1º Será reputada loteria ou rifa a venda de bens, mercadorias ou objectos de qualquer natureza, que se prometter ou effectuar por meio de sorte; toda e qualquer operação em que houver promessa de premio ou beneficio dependente de sorte. § 2º Incurrerão em pena: 1º, os autores, apprehendedores ou agentes de loterias ou rifas; 2º, os que distribuirem ou venderem bilhetes; 3º, os que promoverem o seu curso e extracção. Semelhantes” (Brasil, 1890).

¹⁹ “Art. 368. Receber bilhetes de loteria estrangeira, para vender por conta propria ou alheia, ou em quantidade tal que razoavelmente não se possa presumir outro destino: Penas - de perda, para a Nação, de todos os bilhetes apprehendidos, respectivos valores e premios, e multa de 500\$ a 2:000\$000. Na mesma pena incorrerão os que passarem bilhetes, os offerecerem á venda, ou de qualquer modo disfarçado fizerem delles objecto de mercancia” (Brasil, 1890).

²⁰ “Art. 369. Ter casa de tavolagem, onde habitualmente se reünam pessoas, embora não paguem entrada, para jogar jogos de azar, ou estabelecê-los em logar frequentado pelo publico: Penas - de prisão celllular por um a tres mezes; de perda para a fazenda publica de todos os aparelhos e instrumentos de jogo, dos utensilios, moveis e decoraçção da sala do jogo, e multa de 200\$ a 500\$000. Paragrapho unico. Incurrerão na pena de multa de 50\$ a 100\$ os individuos que forem achados jogando (Brasil, 1890)”.

²¹ “Art. 371. Jogar com menores de 21 annos ou excital-os a jogar: Penas - de prisão celllular por um a tres mezes e multa de 50\$ a 100\$000” (Brasil, 1890).

menores de 21 anos em jogos de azar; o artigo 372²² previa sanções para quem recorresse à violência com o intuito de coagir alguém a participar de apostas; e o artigo 373²³ dispunha sobre a punição de fraudes destinadas à obtenção de vantagens ilícitas nas apostas. O artigo 374²⁴ classificava como vadio o indivíduo que tirasse do jogo seu sustento, relacionando essa atividade a uma condição social marginalizada. Por sua vez, o artigo 399²⁵ ampliava essa classificação ao penalizar aqueles que vivessem de ocupações tidas como contrárias aos bons costumes ou desprovidas de utilidade reconhecida. Dessa forma, percebe-se que o legislador republicano não se limitava à repressão econômica do jogo, mas também procurava disciplinar os modos de vida, os espaços e os comportamentos que considerava incompatíveis com os padrões de ordem e moralidade social então vigentes.

Apesar do Código Penal de 1890 não mencionar expressamente o jogo do bicho em seu rol de infrações penais, observa-se que as disposições relativas aos jogos de azar foram, na prática, aplicadas com especial ênfase a essa modalidade. Isto pois, conforme aponta Oscar de Macedo Soares (2004, p. 732-741), embora os artigos 367 a 374 tratassem de forma ampla das “loterias não autorizadas”, das “casas de tavolagem” e da repressão a fraudes ou à vadiagem, sua aplicação incidia também sobre o jogo do bicho, dada sua proeminência social e penetração nos circuitos urbanos populares.

Adentrando na chamada Era Vargas, período que compreende os anos de 1930 a 1945, verifica-se uma virada no tratamento jurídico e político dos jogos, apostas e jogos de azar no Brasil. Com a vigência do Código Penal de 1940, as contravenções penais, dentre as quais, os jogos de azar, deixaram de integrá-lo, passando a serem disciplinados pela legislação extravagante, a fim de trazer maior

²² “Art. 372. Usar de violencia para constringer alguém a jogar, ou manter jogo: Penas - de prisão cellullar por um a seis mezes e multa de 100\$ a 200\$, além das mais em que incorrer pela violência (Brasil, 1890)”.

²³ “Art. 373. Usar de meios fraudulentos para assegurar a sorte no jogo ou o ganho na aposta: Pena - de prisão cellullar por um a quatro anos” (Brasil, 1890).

²⁴ “Art. 374. Será julgado e punido como vadio todo aquelle que se sustentar do jogo, além de incorrer na pena do paragrapho unico do art. 369” (Brasil, 1890).

²⁵ “Art. 399. Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes: Pena - de prisão cellullar por quinze a trinta dias. § 1º Pela mesma sentença que condemnar o infractor como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar occupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena. § 2º Os maiores de 14 annos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, onde poderão ser conservados até á idade de 21 annos” (Brasil, 1890).

estabilidade ao Código Penal, de forma que não fosse preciso alterá-lo caso fossem necessárias mudanças na disciplina das contravenções (Krelling, 2014, p. 31-34).

Nesse contexto, o advento da Lei das Contravenções Penais (LCP), Decreto-Lei nº 3.688 (Brasil, 1941), representou importante marco na disciplina dos jogos de azar, dispondo sobre o tema em seu Capítulo VII, “Das Contravenções Relativas à Polícia de Costumes”, mantendo-se por aproximadamente 77 anos, até 2018, como o principal diploma sobre o tema no Brasil. Embora suas disposições ainda se encontrem vigentes, será analisado na próxima subseção que o processo de regulamentação e legalização das apostas de quota fixa trouxe consigo um regime especial quanto às bets, excluindo-as do âmbito das contravenções penais.

Consoante o caput do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688 (Brasil, 1941), constitui contravenção penal “estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele”. Sobre referida disposição, Carolina Malagoli Krelling (2013, p. 8-9) aponta que o “local público” deve ser compreendido como aquele aberto a todas as pessoas, com ou sem pagamento de entrada²⁶, havendo ainda a exigência de que o jogo de azar seja realizado com a finalidade de lucro, mesmo que referida exigência não se encontre expressa no texto legal, compreendida de forma ampla como a intenção de se obter qualquer vantagem econômica, e não apenas o recebimento de dinheiro.

Por sua vez, o §3º do mesmo art. 50 trouxe consigo as definições do que se considerava jogo de azar, primeiramente considerando ser jogo de azar o “jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte” (Brasil, 1941). Verifica-se que esta disposição inovou em relação à primeira definição de jogo de azar, trazida pelo Código Penal de 1890 (Brasil, 1890), ao adicionar à definição o jogo cujo resultado depende principalmente da sorte. Referida definição, consolidada de forma genérica, sem definir exemplos do que seriam esses jogos, fez com que diversos autores, à época, elaborassem “uma relação de quais seriam os jogos de azar, incluindo entre estes as modalidades de víspera, dados, pôquer, pif-paf, roleta,

²⁶ A Lei das Contravenções Penais, em seu art. 50, §4º, equiparou “lugar acessível ao público”: a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa; b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar; c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar; d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino (Brasil, 1941).

monte, trinta e um, caipira, campista, jaburu, ronda, biribiri, em meio a outros tantos” (Krelling, 2013, p. 7).

O §3º do art. 50 do referido Decreto-Lei definiu jogo de azar como sendo, ainda, “[...] as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas”, bem como “[...] as apostas sobre qualquer outra competição esportiva” (Brasil, 1941).

Quanto à qualificação de apostas em competições esportivas como jogos de azar, ressalta-se, novamente, a discordância acerca dessa definição, já defendida ao longo da subseção 2.4 desta dissertação, uma vez que, ao contrário dos jogos de azar puros, que dependem exclusivamente do acaso, as apostas em esportes podem envolver considerável grau de análise estratégica, conhecimento específico e habilidade analítica dos apostadores, tais como conhecimento detalhado sobre as equipes, jogadores e circunstâncias para fundamentar suas decisões, ainda que os apostadores não possuam controle direto sobre o evento.

Desse modo, vislumbra-se, nas apostas esportivas, um conteúdo de natureza própria que as distancia dos jogos de azar, pois nelas é viável aos participantes formular avaliações rigorosas de probabilidade sobre o resultado do evento, com base na análise de fatos do esporte, estatísticas e informações específicas do confronto (Chagas, 2016, p. 42).

Prosseguindo nos artigos seguintes, a Lei das Contravenções Penais, em seus artigos 51 a 57, possui disposições sobre questões lotéricas, sorteios e práticas correlatas e, ao final, no artigo 58²⁷, expressamente estabelece a proibição da exploração e realização da loteria denominada jogo do bicho.

Pouco mais de um ano depois da promulgação da Lei das Contravenções Penais, persistindo dúvidas quanto ao alcance de seu artigo 50 sobre estabelecimentos já licenciados, foi editado o Decreto-Lei nº 4.866 (Brasil, 1942), o qual esclareceu que as regras de jogos de azar da LCP não se aplicavam aos cassinos autorizados nos termos do Decreto-Lei nº 241 (Brasil, 1938), preservando a continuidade das casas oficialmente licenciadas (Krelling, 2014, p. 38).

²⁷ “Art. 58. Explorar ou realizar a loteria denominada jogo do bicho, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração: Pena – prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de dois a vinte contos de réis. Parágrafo único. Incorre na pena de multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, aquele que participa da loteria, visando a obtenção de prêmio, para si ou para terceiro” (Brasil, 1941).

Na sequência, o Decreto-Lei nº 6.259 (Brasil, 1944), dispôs sobre o serviço de loterias federais e estaduais e conferiu nova redação aos artigos 50 a 58 da LCP, o que produziu intenso debate doutrinário sobre revogação tácita, total ou parcial, daqueles dispositivos originais, consolidando um quadro no qual a leitura das contravenções em questão passou a exigir o cotejo entre as duas leis (Krelling, 2014, p. 38-39).

Findada a Era Vargas, o Decreto-Lei nº 9.215 (Brasil, 1946) instaurou novamente o regime proibitivo dos jogos de azar em todo o território nacional, com a restauração da redação original do art. 50 da Lei das Contravenções Penais e a declaração de nulidade de licenças e autorizações em sentido contrário, de maneira oposta às permissões concedidas pelo Decreto-Lei nº 241 (Brasil, 1938), especialmente quanto aos cassinos, que se tornaram proibidos. O discurso justificante da medida ancorou-se explicitamente em valores de moralidade pública e tradição jurídica e religiosa, e sua aplicação se deu de modo imediato, o que acentuou o caráter ruptural do ato e o impacto econômico e social do fechamento dos cassinos (Chagas, 2016, p. 27).

Instaurada a Ditadura Militar, período que perdurou entre 1964 e 1985, verificou-se, ao contrário do esperado, um abrandamento na repressão penal (Krelling, 2013, p. 10). O que sobreveio, no plano das políticas públicas, foi a construção de um espaço de exploração estatal autorizada de loterias pela União, inaugurado pelo Decreto-Lei nº 204 (Brasil, 1967), que em seu art. 1º²⁸ instituiu a Loteria Federal como serviço público exclusivo da União, afirmando, de forma inequívoca, que a exploração de loterias constituía exceção ao ordenamento penal e que sua legitimidade se vinculava à alocação obrigatória da receita líquida a fins de interesse público, com destaque para aplicações de natureza social e de assistência à saúde. Deu-se, assim, uma normatização em que a proibição geral dos jogos, apostas e jogos de azar, fundada em valores morais supostamente compartilhados pela sociedade, passou a coexistir com uma autorização específica, motivada por razões de financiamento institucional (Chagas, 2016, p. 28).

²⁸ “Art. 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei.

Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público” (Brasil, 1967).

Seguindo a mesma tendência, em 1969, foi instituída a Loteria Esportiva Federal, através do Decreto-Lei nº 594 (Brasil, 1969), concebida como concurso de prognósticos. Novamente, a instituição dessa modalidade lotérica reforçou a coexistência entre a vedação ampla a determinadas apostas, no caso, as apostas privadas em competições esportivas, proibidas pelo art. 50 da LCP (Brasil, 1941), ao mesmo tempo em que integrou, sob controle estatal, uma modalidade de aposta em esportes estruturada com destinação social.

Encerrando as mudanças nas disposições legais quanto ao tratamento dos jogos, apostas e jogos de azar, que compreendem o período da Ditadura Militar, a Lei nº 6.416 (Brasil, 1977) promoveu um abrandamento explícito da resposta penal, convertendo os jogos de azar em contravenções afiançáveis e suprimindo dispositivos da LCP que presumiam periculosidade e determinavam internação em colônia agrícola aos reincidentes.

Encerrado o período ditatorial, o arranjo trazido pela Constituição da República Federativa de 1988 (Brasil, 1988), em um contexto de superação do regime autoritário e de recomposição das instituições republicanas, preservou no âmbito federal a condução normativa das práticas de jogo e sorteio. Nesse contexto, conforme aponta Jonathan Machado Chagas (2016, p. 29), o constituinte reafirmou a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, consoante o art. 22, inciso XX²⁹ da CRFB (Brasil, 1988), e incluiu os concursos de prognósticos entre as fontes de financiamento da seguridade social, nos termos do art. 195, inciso III³⁰ da Constituição (Brasil, 1988).

No plano infraconstitucional, manteve-se a disciplina contravencional dos arts. 50 a 58 da Lei das Contravenções Penais, ao passo que o procedimento de ação penal pública, incluindo as contravenções, foi reafirmado como função privativa do Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso I³¹ da CRFB (Brasil, 1988), alinhando forma e competência institucional à nova ordem constitucional (Krelling, 2014, p. 42).

²⁹ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XX - sistemas de consórcios e sorteios (Brasil, 1988).

³⁰ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

III - sobre a receita de concursos de prognósticos” (Brasil, 1988).

³¹ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” (Brasil, 1988).

Nos anos subsequentes à Constituição da República Federativa de 1988, emergiu o Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991), originalmente concebido para anistiar praticantes do jogo do bicho e para abolir a contravenção penal relacionada. Conforme será analisado na próxima subseção desta dissertação, o Projeto de Lei em questão gradualmente se converteu em um dos principais veículos para o debate do marco regulatório dos jogos, apostas e jogos de azar no país, sobretudo a partir do ano de 2021, com o advento de proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), conjugando propostas de revogação de dispositivos nucleares da Lei das Contravenções Penais, com destaque para os seus arts. 50 e 58.

Prosseguindo na análise das disposições normativas relacionadas aos jogos, apostas e jogos de azar, vale mencionar a trajetória pendular quanto ao tratamento conferido aos bingos, inicialmente legalizados a partir da chamada “Lei Zico”, Lei nº 8.672 (Brasil, 1993), a qual legalizou, em seu art. 57³², a exploração do bingo por entidades desportivas para angariar recursos para o esporte. Em 1998, a chamada “Lei Pelé”, Lei nº 9.615 (Brasil, 1998), em seu “Capítulo IX – Do Bingo”, não apenas reafirmou a legalização dos jogos de bingo em todo território nacional, revogando a disposição anterior, como também, conforme aponta Jonathan Machado Chagas (2016, p. 30), inovou ao autorizar, além dos jogos de bingo, a exploração das denominadas “máquinas caça-níqueis” em âmbito nacional, de modo abrangente.

O caminho pendular teve novo episódio com a revogação dos dispositivos da Lei nº 9.615 (Brasil, 1998) que permitiam o funcionamento dos bingos, a partir do advento da Lei nº 9.981 (Brasil, 2000), denominada “Lei Maguito”, sob a justificativa da massiva abertura de casas de jogos em todo o território nacional, sem a adequada fiscalização, configurando cenário propício à prática de variados crimes patrimoniais contra os apostadores e a ofensas à ordem pública, notadamente mediante a manipulação de máquinas eletrônicas (Chagas, 2016, p. 30).

Contudo, em 2001, a Medida Provisória nº 2.216-37 (Brasil, 2001) restabeleceu o funcionamento das casas de bingo, passando a execução da atividade para a Caixa Econômica Federal na forma de Serviço Público. Entretanto, diante das constantes

³² “Art. 57. As entidades de direção e de prática desportiva filiadas a entidades de administração em, no mínimo, três modalidades olímpicas, e que comprovem, na forma da regulamentação desta lei, atividade e a participação em competições oficiais organizadas pela mesma, credenciar-se-ão na Secretaria da Fazenda da respectiva Unidade da Federação para promover reuniões destinadas a angariar recursos para o fomento do desporto, mediante sorteios de modalidade denominada Bingo, ou similar” (Brasil, 1993).

fraudes e irregularidades em torno do jogo, com a explosão de escândalos na concessão de licenças para a exploração de bingos, nova e definitiva proibição adveio com a Medida Provisória nº 168 (Brasil, 2004), a qual encerrou definitivamente a exploração legalizada de todas as modalidades de bingo e jogos em máquinas caça-níqueis no país (Chagas, 2016, p. 30).

No campo das loterias e concursos de prognósticos, importante mencionar a criação, pela Lei nº 11.345 (Brasil, 2006), da chamada Timemania, modalidade lotérica existente até os dias atuais, criada com o objetivo de auxiliar os clubes de futebol no pagamento de dívidas fiscais, além de gerar arrecadação estatal.

Por fim, antes de adentrar na análise do mais recente processo de legalização e regulamentação das bets, ocorreu nova tentativa de legalizar a exploração dos jogos de azar, através do Projeto de Lei do Senado nº 186 (Brasil, 2014b), que propunha reconhecer o valor histórico-cultural e a finalidade social dos jogos, disciplinando sua exploração e a repartição de competências regulatórias, inclusive com previsão de atribuições para Estados e Distrito Federal. Referida proposta, contudo, foi arquivada em 2022, diante da evolução do processo de legalização e regulamentação iniciado em 2018, o qual passa a ser analisado na subseção seguinte.

3.2 LEI 13.756/2018 E A LEGALIZAÇÃO DAS BETS

A regulamentação contemporânea do mercado das bets decorre de um cenário marcado pela expansão tecnológica ocorrida entre o final do século XX e início do século XXI. As inovações nos campos da tecnologia, da informação e da comunicação, somadas ao processo de globalização, projetaram o referido mercado a um patamar de alcance universal (Chagas, 2016, p. 21).

Da mesma forma, a internacionalização das competições esportivas contribuiu para sobrelevar a prática a uma categoria de mercado verdadeiramente global, enquanto a internet suprimiu fronteiras físicas entre países ao viabilizar o acesso, a qualquer instante e em qualquer região do planeta, a sites e plataformas dedicados a essas modalidades.

Conforme se expôs na subseção 2.2 desta dissertação, o panorama histórico das práticas de jogos revela um deslocamento gradual de manifestações de caráter ritualístico e esporádico para um modelo mercantilizado e institucionalizado, marcado pela presença de profissionais que intermediavam as operações e pela existência de locais físicos especificamente dedicados a essa atividade. Dessa forma, possível

identificar que uma das características centrais da prática de jogos, apostas e jogos de azar, era a indispensabilidade de presença física do apostador, seja junto aos intermediários, seja para frequentar os estabelecimentos dedicados à prática.

Contudo, a partir da expansão tecnológica mencionada, a ampliação do acesso à comunicação e à informação em rede, com a popularização do acesso à internet, tornou a oferta da realização de apostas uma atividade mais simples e menos onerosa, permitindo o surgimento, ao longo dos anos, de plataformas que ao direcionarem investimentos para serviços on-line, além de alcançarem um público mais amplo, passaram a identificar a possibilidade de reduzir despesas com estruturas físicas (Silva, 2022, p. 9).

Nesse sentido, aponta Igor de Camargo Soares (2019, p. 11) que a dispensa de investimentos em estruturas físicas contribuiu para uma característica central das empresas de apostas on-line, qual seja a fixação em jurisdições classificadas como paraísos fiscais, onde há plena legalização do setor e um regime tributário propício à expansão dos negócios.

Além de tornar a atividade mais simples e menos onerosa, a oferta de apostas por meio de plataformas na internet, em que as barreiras espaciais e temporais praticamente desaparecem, fez com que os mecanismos tradicionais de fiscalização, concebidos para locais físicos e apostas presenciais, perdessem a efetividade, deslocando a situação para uma zona jurídica cinzenta, uma vez que a Lei das Contravenções Penais (Brasil, 1946) não previu a existência da rede mundial de computadores nem a possibilidade de realizar, pela internet, apostas em plataformas hospedadas em outros países com regulamentação própria da atividade (Silva, 2022, p. 16).

Tornou-se não apenas difícil a fiscalização e o cumprimento dos ordenamentos que definiam e proibiam essas práticas, como também desafiadora a própria tarefa interpretativa de enquadrá-las como contravenção penal. A natureza transnacional das operações on-line, com plataformas sediadas no exterior e acesso remoto irrestrito, fragmentou os elementos de tempo, lugar e modo de execução, tensionando critérios clássicos de tipicidade e territorialidade penal. Nesse contexto, a aplicação dos tipos contravencionais concebidos para ambientes físicos e operadores localizados revelou-se insuficiente, gerando incerteza normativa e redução da eficácia repressiva do modelo tradicional (Silva, 2022, p. 16).

A inadequação da Lei das Contravenções Penais ao fenômeno digital coexistiu com a expansão contínua do mercado de apostas no território nacional, marcada pela difusão acelerada de plataformas digitais e pelo uso cotidiano de dispositivos móveis conectados, sendo a referida expansão do mercado, portanto, um processo que antecede o ciclo de legalização e regulamentação.

Este ciclo, iniciado em 2018, não decorreu de uma percepção prospectiva do legislador, mas de uma reação tardia a um fenômeno já maduro e irreversível. Quando a iniciativa regulatória foi deflagrada, o mercado das bets já movimentava cifras bilionárias e operava por intermédio de empresas estabelecidas de forma on-line em outras jurisdições, o que, na ausência de disciplina normativa específica, resultava em perda de capacidade estatal de ordenar o mercado e de arrecadar.

Em outras palavras, não se tratou de escolher regulamentar por antecipação, à luz de tendências futuras e da experiência internacional, mas de reconhecer que o ordenamento jurídico não poderia mais ignorar uma realidade consolidada, sob pena de manutenção de assimetrias, insegurança jurídica e evasão de receitas que escapavam ao controle e à tributação nacionais.

Dessa forma, a regulamentação das bets e a decorrente tributação do mercado de apostas de quota fixa despontaram, ao longo dos anos, como uma das principais oportunidades de inovação regulatória, tendo-se em vista tratar-se de mercado que já se encontrava amplamente estabelecido nacionalmente, sem que o Estado, contudo, usufruísse da arrecadação tributária decorrente da atividade promovida pelas empresas operadoras de apostas.

A gênese do processo de regulamentação das bets passa, portanto, pela necessidade estatal de inovar na arrecadação para sustentar o desenvolvimento econômico e social, financiar e implementar serviços e políticas públicas, tendo como ponto de partida a Medida Provisória nº 841 (Brasil, 2018d), que dispôs sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e a destinação do produto da arrecadação das loterias. Conforme a exposição de motivos nº 8/2018 (Brasil, 2018a) da referida MP, as alterações na arrecadação de produtos lotéricos visavam financiar ações de custeio e investimento em segurança pública, mencionando, ainda, as loterias de prognósticos esportivos, modalidade na qual o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos, segundo o art. 13, inciso IV, da Medida Provisória nº 841 (Brasil, 2018d).

Em sequência, a Medida Provisória nº 846, de 31 de julho de 2018 (Brasil, 2018e), que alterou a MP nº 841/2018, tornou mais nítida a intenção de efetivar mudanças no regime lotérico ao novamente mencionar, em sua exposição de motivos (Brasil, 2018b), a modalidade de prognósticos esportivos, justificando-se pelo potencial de crescimento do setor como vetor para alavancar recursos imprescindíveis ao financiamento de políticas públicas.

Com a conversão da Medida Provisória nº 846 (Brasil, 2018e) na Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), efetivamente deu-se início ao processo de regulamentação das bets, sendo a referida lei o primeiro passo desse arranjo, ao criar e definir, em seu art. 29, § 1º, as denominadas apostas de quota fixa:

Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.

§ 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico (Brasil, 2018c).

Desta definição legal das apostas de quota fixa trazida pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), verifica-se tratar de modalidade lotérica instituída sob a forma de serviço público de exploração exclusiva da União, concebida, em seu desenho inicial, para abranger exclusivamente apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, não incluindo, portanto, apostas em jogos virtuais.

Prosseguindo na análise da Lei nº 13.756, observa-se que se trata de diploma com diversidade de disposições, nas quais o tema das apostas figura como seção isolada entre assuntos distintos (Brasil, 2018c). Nesse ponto específico, a Lei limita-se a instituir as apostas de quota fixa, a prever a destinação do produto arrecadado e, no § 3º do art. 29, a determinar o início do processo de regulamentação, fixando prazo de até dois anos, prorrogável por igual período, a contar da data de sua publicação (Brasil, 2018c).

Inexistem, entretanto, parâmetros normativos procedimentais claros para a regulamentação, assim como não há determinação direta de retirada das apostas esportivas do rol de jogos de azar da Lei das Contravenções Penais, tendo sido essas definições remetidas a disciplina normativa futura (Silva, 2022, p. 17).

Em síntese, a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) inaugurou um longo percurso legislativo e político, marcado por sucessivas modificações em sua letra, por propostas destinadas a substituir ou alterar seu conteúdo e a própria abordagem temática, e até por iniciativas voltadas a impedir a concretização da regulamentação, de modo que o prazo originalmente fixado, que se findou em 13 de dezembro de 2022³³, não foi observado, sobrevivendo a efetiva regulamentação da atividade apenas ao final de 2023.

Prosseguindo, ainda, na análise da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), mostra-se essencial explicitar o regime de exploração da atividade pretendido pela referida lei, com o objetivo de possibilitar a comparação entre o arranjo originalmente previsto e as alterações introduzidas ao longo do tempo. Nesse contexto, é necessário compreender os três principais regimes de exploração da atividade: o monopólio estatal, o livre mercado limitado e o livre mercado.

No primeiro modelo, de monopólio estatal, apenas uma entidade estatal detém autorização para operar, inclusive de modo indireto, por intermédio de entes privados estabelecidos na jurisdição, em contexto no qual os demais sites de operadores estrangeiros permanecem proibidos (Soares, 2019, p. 23). Trata-se, portanto, de um modelo de exploração de mercado que se aproxima dos jogos da Loteria Federal, de responsabilidade da Caixa Econômica Federal, possuindo como aspecto positivo a possibilidade de maior controle estatal sobre o mercado de apostas de quota fixa, embora referido controle seja pouco atrativo às empresas operadoras de apostas (Silva, 2022, p. 26).

Por outro lado, no arranjo de livre mercado limitado, o Estado outorga um número determinado de licenças às empresas interessadas em atuar no segmento de apostas, condicionando a autorização ao cumprimento de requisitos previamente estabelecidos (Soares, 2019, p. 24). No referido arranjo, mantém-se expressivo controle estatal sobre a atividade, porém com a oferta de múltiplas operadoras, ainda que em número restrito, de modo que a concessão de um quantitativo predeterminado de licenças sinaliza um mercado mais competitivo e atrativo para empresas e consumidores em relação ao modelo monopolizado, embora possa, eventualmente,

³³ Publicada em 13 de dezembro de 2018, a Lei nº 13.756, em seu art. 29, § 3º, determinou que o prazo para regulamentação das bets pelo Ministério da Fazenda seria de até dois anos, prorrogável por igual período, a contar da data de sua publicação. Assim, o prazo máximo para regulamentação se findou em 13 de dezembro de 2022 (Brasil, 2018).

favorecer grandes grupos já estruturados e, por isso, mais aptos a cumprir os requisitos para a obtenção da licença (Silva, 2022, p. 27).

Por fim, no regime de livre mercado, não se fixa previamente a quantidade de licenças; as operadoras interessadas devem comprovar o atendimento às exigências legais previstas no marco regulatório (Soares, 2019, p. 24). Como é característico de um mercado livre, presume-se que esse arranjo se mostre mais atrativo às empresas operadoras, ainda que não constitua um modelo de controle estatal simples (Silva, 2022, p. 27).

Não tendo indicado de forma expressa o regime de exploração a ser adotado, a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) mostrou-se ambígua quanto ao modelo que pretendia adotar, sobretudo ao estabelecer a modalidade de apostas de quota fixa sob a forma de serviço público exclusivo da União, conforme caput de seu art. 29, e ao mesmo tempo estabelecer, no § 2º do mesmo artigo, que a loteria de apostas de quota fixa “[...] será autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais” (Brasil, 2018c).

Desta forma, a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) revelava-se em um meio-termo de difícil efetivação, conjugando, simultaneamente, traços do regime de exploração de monopólio estatal e, ao mesmo tempo, características de um regime de exploração próximo ao livre mercado ou ao livre mercado limitado.

Diante da mencionada ambiguidade, verificou-se o posterior interesse do legislador brasileiro de aprimorar a adequação a um modelo determinado, ao incluir o mercado de apostas de quota fixa no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos, a fim de possibilitar a desestatização do serviço público, conforme Decreto nº 10.467 (Brasil, 2020), posteriormente revogado, no ano de 2024, em razão da consolidação da regulamentação do mercado.

Enquanto a regulamentação do mercado, decorrente da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) permanecia sem novas movimentações, importante andamento ocorreu a partir da proposta de um Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991). O referido projeto, em tramitação desde 1991, visa à legalização dos jogos de azar previstos no art. 50 da Lei das Contravenções Penais e no Decreto-Lei nº 9.215 (Brasil, 1946), abrangendo bingo, apostas turfísticas e jogos de cassino, inclusive em estabelecimentos físicos, e o novo substitutivo passou a propor que a lei dispusesse

sobre a exploração de “jogos de fortuna” em todo o território nacional, incorporando, inicialmente, menção expressa às apostas de quota fixa, conforme o art. 12, inciso V da proposta (Brasil, 1991).

Em contraste com o previsto na Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), o Substitutivo ao Projeto de Lei propunha um conjunto de diretrizes para viabilizar a regulamentação do mercado, com o objetivo de instituir o Marco Regulatório dos Jogos no Brasil, incluindo as apostas de quota fixa.

No que tange, por exemplo, à proteção do consumidor, a proposta de um Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991) citava, como finalidades da intervenção do Poder Público na atividade econômica de jogos e apostas, em seu art. 4º, incisos IV, VI, VII e VIII³⁴, o estabelecimento de requisitos, padrões e condições para a exploração dos jogos e apostas, prevenir e enfrentar comportamentos associados a distúrbios relacionados ao jogo, e assegurar aos jogadores e apostadores proteção contra práticas abusivas por parte das entidades operadoras, inclusive mediante regras complementares às previstas no Código de Defesa do Consumidor.

Para alcançar tais objetivos, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991), em seu Título IV, “Dos Direitos dos Jogadores e Apostadores”, estruturava um conjunto de medidas de defesa do consumidor que culmina na “Política Nacional de Proteção aos Jogadores e Apostadores”. Em seu art. 67, esta política fixava diretrizes gerais de proteção, ao enunciar princípios, objetivos, competências e instrumentos voltados à prevenção de danos, ao dever de informação e transparência, à integridade das relações de consumo e à responsabilização dos agentes, estabelecendo um regime protetivo orientado à redução de assimetrias e à tutela da confiança no ambiente de jogos e apostas (Silva, 2022, p. 22).

³⁴ “Art. 4º A Intervenção do poder público na atividade econômica de jogos e apostas terá por finalidade: IV - Estabelecer requisitos, padrões e condições para a exploração justa, segura, honesta, transparente e confiável de jogos e apostas; VI - Adotar políticas e ações de prevenção e tratamento dos transtornos de comportamento associados a distúrbios com jogos e apostas; VII - Assegurar aos jogadores e apostadores: a) A proteção quanto a práticas abusivas por parte das entidades operadoras de jogos e de apostas, inclusive mediante o estabelecimento de regras complementares àquelas previstas na Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor); b) A proteção de sua dignidade, intimidade, honra e imagem. VIII - Proteger as pessoas vulneráveis contra a exploração ou malefícios dos jogos e apostas” (Brasil, 1991).

O Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991), também, buscou avançar ao prever mecanismos destinados a assegurar a integridade dos jogos e das apostas, ao estabelecer um rol de direitos básicos próprios dos jogadores e apostadores, para além das garantias já asseguradas pelo Código de Defesa do Consumidor, bem como fixar regras específicas sobre publicidade e sobre práticas de jogo responsável, conformando um arcabouço normativo orientado à proteção do consumidor, à transparência das operações e à mitigação de riscos associados à atividade.

Em contraste ao disposto na Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991), de acordo com a leitura conjunta de seus arts. 3º e 6º, buscou estabelecer um modelo em que os jogos e as apostas de quota fixa seriam qualificados como atividades econômicas tipicamente privadas, sujeitas à supervisão do Estado, a partir da elaboração de uma política de organização do mercado de jogos e apostas, além da supervisão e fiscalização da atividade no país, afastando das apostas de quota fixa a natureza de serviço público (Silva, 2022, p. 28).

Conforme se observa, portanto, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991) pretendia a adoção de um amplo modelo de livre mercado, no qual as operadoras interessadas, uma vez atendidos os requisitos para a autorização de sua constituição no país, poderiam obter licença para operar em território nacional.

Em resumo, a comparação entre o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991) e a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) demonstra que referida Lei, embora tenha inaugurado a discussão sobre a regulamentação do mercado das bets, ofereceu poucos parâmetros regulatórios e, de início, sinalizou um modelo mais estatizado, depois parcialmente ajustado para a entrada da iniciativa privada. Por sua vez, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991) aprofundou a regulamentação em relação a diversos temas, e adotou uma lógica de livre mercado, abrangendo inclusive outros segmentos além das apostas esportivas.

Dotado de maior robustez em suas disposições relativas à regulamentação e decorrente tributação das apostas de quota fixa, em relação ao conteúdo até então produzido pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), o referido Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991), ao seu tempo, ganhou maior destaque e atenção legislativa em relação à Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c).

Contudo, prosseguindo para votação de suas disposições na Câmara dos Deputados, a proposta do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991) teve suas disposições aprovadas, sendo a disciplina das apostas de quota fixa retirada do

texto, sobre o argumento de tratar-se de matéria que já se encontrava em apreciação a partir da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c).

À luz das distinções expostas na subseção 2.4, a exclusão das apostas de quota fixa do conjunto dos chamados jogos de fortuna que o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991) pretendia legalizar mostra-se adequada e tecnicamente consistente. Referida opção normativa coaduna-se com a compreensão de que as apostas de quota fixa, quando vinculadas a eventos reais de temática esportiva, não se confundem com os jogos de azar.

Isto pois, enquanto em jogos como bingo, jogo do bicho e jogos de cassino se caracterizam essencialmente pela predominância absoluta do acaso quanto ao seu resultado final, nas apostas de quota fixa em eventos reais de temática esportiva admitem considerável grau de análise estratégica, conhecimento específico e habilidade analítica dos apostadores, de maneira que, quanto ao resultado final, não há predominância absoluta do acaso.

Ainda, do ponto de vista regulatório, se revela positiva a retirada das apostas de quota fixa do âmbito do Substitutivo ao PL nº 442 (Brasil, 1991) porque, à época em que foram tratadas, já havia, no território nacional, um processo de regulamentação específico em curso, iniciado pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), ao contrário das outras atividades.

Reconhece-se que, embora as atividades que o Substitutivo ao PL nº 442 (Brasil, 1991), assim como as apostas de quota fixa em momento anterior à legalização, tenham suas práticas amplamente estabelecidas no cotidiano. Tratar todas como um bloco homogêneo implicaria atrasar desnecessariamente a efetivação das normas sobre apostas de quota fixa, que já dispunham de agenda normativa estabelecida.

Deixando o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991) de dispor sobre as apostas de quota fixa, no ano de 2023 observaram-se mudanças relevantes no processo de regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil, apesar de já ter se esgotado, em 13 de dezembro de 2022, o prazo estabelecido pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), para que o Poder Executivo promovesse a disciplina infralegal do setor.

Nesse contexto, sobreveio a Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023 (Brasil, 2023d), a qual promoveu alterações estruturantes na Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) e, por consequência, forneceu a base normativa imprescindível à

regulamentação subsequente que se concretizaria ao final de 2023. A referida Medida Provisória não apenas atualizou dispositivos nucleares da lei de regência, como também sistematizou conceitos e parâmetros regulatórios, adensando o arcabouço jurídico e minimizando ambiguidades interpretativas até então existentes.

Entre as alterações centrais, a MP nº 1.182 (Brasil, 2023d) modificou o *caput* do art. 29 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c)³⁵, preservando a natureza de serviço público das apostas de quota fixa, porém afastando a exclusividade da União na exploração. No mesmo passo, o § 2º do referido artigo passou a dispor que tais apostas seriam objeto de concessão, permissão ou autorização pelo Ministério da Fazenda, em caráter oneroso, em ambiente concorrencial e sem limitação quanto ao número de outorgas, o que deixou clara a diretriz de que o mercado seria aberto à concorrência regulada, com ingresso condicionado a critérios de habilitação e custeio decorrente do próprio regime de delegação.

Com isso, superou-se a controvérsia interpretativa antes existente acerca do regime de exploração a ser adotado pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), a qual, como já exposto anteriormente, conjugava traços de um modelo típico de monopólio estatal com elementos próximos a um arranjo de livre mercado ou livre mercado limitado. À luz da nova redação, consolidou-se a opção por um modelo de livre mercado, no qual não há teto numérico de licenças, mas subsistem exigências de outorga, supervisão, fiscalização e cumprimento de requisitos legais e infralegais.

Ainda, a MP nº 1.182 (Brasil, 2023d) incluiu o art. 29-A na Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), positivando definições essenciais à regulamentação setorial. Dentre elas, merece relevo a noção de “eventos reais de temática esportiva”, que abrange eventos, competições ou atos que envolvam disputas desportivas, torneios, jogos ou provas com interação humana, individuais ou coletivos, desde que o resultado seja desconhecido no momento da aposta, excluídos aqueles que contem exclusivamente com a participação de menores de dezoito anos, e que sejam promovidos ou organizados por entidades competentes (Brasil, 2018c).

³⁵ “Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional.

[...]

§ 2º A loteria de aposta de quota fixa será concedida, permitida ou autorizada, em caráter oneroso, pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, sem limite do número de outorgas, com possibilidade de comercialização em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais, observada a regulamentação do Ministério da Fazenda” (Brasil, 2023).

No campo tributário, a MP nº 1.182 (Brasil, 2023d) também formalizou, no art. 30, § 1º³⁶, a adoção do modelo de base de cálculo³⁷ sobre a receita de jogos (*Gross Gaming Revenue*³⁸ – GGR) para a tributação das empresas operadoras de aposta, modelo no qual a base de cálculo é definida pela diferença entre a arrecadação e os dispêndios com pagamento de prêmios, a contribuição social pertinente e o imposto sobre a renda incidente sobre a premiação.

Cumprе registrar que há diferentes modelos de tributação aplicáveis a operadores de apostas, destacando-se, como principais, a tributação sobre o *Gross Gaming Revenue* (GGR) e a tributação sobre o *turnover*³⁹. Estes modelos refletem escolhas regulatórias quanto à base de cálculo do tributo: ou se tributa a receita bruta do jogo, ou seja, o valor que corresponde à diferença entre o total apostado e o valor pago em prêmios aos jogadores e demais dispêndios (modelo GGR), ou se tributa o valor correspondente ao total de apostas realizadas, sem deduzir os prêmios pagos (modelo *turnover*) (Silva, 2022, p. 31).

A diferença entre os modelos de tributação sobre o GGR e *turnover* pode ser melhor visualizada a partir de exemplos: no modelo GGR, se os apostadores movimentarem R\$ 100 milhões e as empresas operadoras de apostas tiverem um dispêndio de R\$ 90 milhões no pagamento de prêmios, contribuição social pertinente e o imposto sobre a renda incidente sobre a premiação, o resultado econômico da operadora é de R\$ 10 milhões, de modo que o imposto incide precisamente sobre esses R\$ 10 milhões. Referido modelo tem como vantagem refletir uma base de cálculo que se aproxima do ganho real da operadora de apostas e evitar tributar valores que não constituem receita, tratando-se do modelo predominante em jurisdições como Reino Unido, Alemanha e Bélgica, conforme aponta Igor de Camargo Soares (2019, p. 26).

³⁶ “Art. 30. O produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual, salvo disposição em lei específica, será destinado:

§ 1º-A Sobre o produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput incidirão o pagamento de contribuição para a seguridade social, de que trata o inciso VI do caput, à alíquota de 10% (dez por cento), e as destinações indicadas a seguir: [...]” (Brasil, 2023).

³⁷ Conforme Luciano Amaro (2025, p. 279-280), base de cálculo é a medida legal da grandeza do fato gerador, isto é, a grandeza economicamente mensurável do fato tributado, como o valor da renda, o preço do serviço ou a quantia que exprime o bem ou a operação, que a lei elege como parâmetro para apurar o montante do tributo.

³⁸ *Gross Gaming Revenue* significa “receita bruta de jogos”. Tradução do autor desta dissertação.

³⁹ *Turnover* se refere ao termo em inglês para “volume de negócios”. Tradução do autor desta dissertação.

Já no modelo *turnover*, se o total apostado é de R\$ 100 milhões, a incidência tributária recai sobre a integralidade desse montante, ainda que R\$ 90 milhões tenham sido os gastos da empresa operadora, o que eleva a carga efetiva por tributar inclusive valores que retornam ao público e podem tornar a operação economicamente inviável em mercados competitivos. Tais características trazem maior insegurança à empresa operadora, razões pelas quais a adoção internacional deste modelo é menos comum (Soares, 2019, p. 27).

A análise evolutiva do modelo de base de cálculo adotado evidencia que a redação originária do art. 30 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) encaminhava-se para um arranjo de tributação sobre o *turnover*, pois a sistemática então vigente não diferenciava a base de cálculo dos tributos do montante global movimentado, tratando de modo indiferenciado a arrecadação frente aos pagamentos de prêmios e demais dispêndios, concentrando-se, sobretudo, na destinação do produto arrecadado (Silva, 2022, p. 33).

Posteriormente, a matéria foi reconfigurada pela Lei nº 14.183 (Brasil, 2021), que alterou o art. 30 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), revogando incisos indicativos do *turnover* e introduzindo o § 1º-A, para definir como base de cálculo o saldo resultante da diferença entre o produto da arrecadação e os valores destinados ao pagamento de prêmios, à contribuição para a Seguridade Social e ao imposto sobre a renda incidente sobre a premiação.

Por fim, a Medida Provisória nº 1.182 (Brasil, 2023d) consolidou, de forma tecnicamente mais precisa, a adoção do modelo calcado no *Gross Gaming Revenue* (GGR), alinhando a incidência tributária ao resultado econômico efetivo da operação, alterando o § 1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c).

Em síntese, as alterações promovidas pela MP nº 1.182 (Brasil, 2023d) na Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) consolidaram a arquitetura jurídica necessária para a regulamentação efetivamente implementada ao final de 2023. A partir desse novo patamar normativo, especialmente quanto ao regime de outorga concorrencial, às definições operacionais do art. 29-A e à opção tributária pelo modelo GGR, abriu-se o caminho para o diploma subsequente, a Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), cuja análise será desenvolvida na subseção seguinte, a fim de completar o panorama regulatório das bets.

3.3 LEI 14.790/2023, O MERCADO REGULAMENTADO DAS BETS E SUAS NORMAS TRIBUTÁRIAS ESTRUTURANTES

Após longo percurso de debates e ajustes normativos, somado à necessidade evidente de conferir regras claras e segurança jurídica a um mercado já amplamente difundido, consolidou-se a percepção de que as apostas de quota fixa poderiam desempenhar papel relevante na estratégia de aumento de arrecadação e de cumprimento das metas fiscais do governo. Esse cenário, marcado por crescimento acelerado das operações e por lacunas regulatórias que exigiam respostas robustas e imediatas, criou as condições para a positivação de um marco legal específico e para a consequente organização do setor.

Na sequência desse processo, o marco regulatório das apostas de quota fixa materializou-se a partir do Projeto de Lei nº 3.626 (Brasil, 2023a) que, após tramitação e sanção com vetos, foi convertido na Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c). Trata-se do diploma que inaugura, de modo sistemático, as bases normativas essenciais da regulamentação do mercado, ao mesmo tempo em que remete ao Ministério da Fazenda a competência para disciplinar sobre a regulamentação infralegal (Brasil, 2023c).

Esta subseção concentrar-se-á na exposição dos principais aspectos da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), especialmente no que diz respeito às disposições básicas de funcionamento do mercado das bets e às regras tributárias que estruturam esse setor. Não se pretende, neste momento, realizar uma análise aprofundada de todos os temas relacionados à tributação das bets, o que será feito de forma específica e detalhada nas seções 5 e 6 desta dissertação. Com o objetivo de preservar a coerência analítica do trabalho, a abordagem aqui adotada tem caráter introdutório e busca apresentar os elementos normativos essenciais da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), de modo a fornecer a base necessária para as análises críticas e propositivas que serão desenvolvidas posteriormente.

Antes de avançar, importa registrar as definições centrais do setor contidas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), que delimitam o objeto regulado, os agentes autorizados e a terminologia normativa de referência:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - aposta: ato por meio do qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio;

II - quota fixa: fator de multiplicação do valor apostado que define o montante a ser recebido pelo apostador, em caso de premiação, para cada unidade de moeda nacional apostada;

III - apostador: pessoa natural que realiza aposta;

IV - canal eletrônico: plataforma, que pode ser sítio eletrônico, aplicação de internet, ou ambas, de propriedade ou sob administração do agente operador de apostas, que viabiliza a realização de aposta por meio exclusivamente virtual;

V - aposta virtual: aquela realizada diretamente pelo apostador em canal eletrônico, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

VI - aposta física: aquela realizada presencialmente mediante a aquisição de bilhete em forma impressa, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

VII - evento real de temática esportiva: evento, competição ou ato que inclui competições desportivas, torneios, jogos ou provas, individuais ou coletivos, excluídos aqueles que envolvem exclusivamente a participação de menores de 18 (dezoito) anos de idade, cujo resultado é desconhecido no momento da aposta e que são promovidos ou organizados:

a) de acordo com as regras estabelecidas pela organização nacional de administração do esporte, na forma prevista na Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), ou por suas organizações afiliadas; ou

b) por organizações de administração do esporte sediadas fora do País;

VIII - jogo *on-line*: canal eletrônico que viabiliza a aposta virtual em jogo no qual o resultado é determinado pelo desfecho de evento futuro aleatório, a partir de um gerador randômico de números, de símbolos, de figuras ou de objetos definido no sistema de regras;

IX - evento virtual de jogo *on-line*: evento, competição ou ato de jogo *on-line* cujo resultado é desconhecido no momento da aposta;

X - agente operador de apostas: pessoa jurídica que recebe autorização do Ministério da Fazenda para explorar apostas de quota fixa; e

XI - aplicações de internet: o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet.

Art. 3º As apostas de quota fixa de que trata esta Lei poderão ter por objeto:

I - eventos reais de temática esportiva; ou

II - eventos virtuais de jogos *on-line*.

Parágrafo único. Não poderão ser objeto das apostas de que trata o caput deste artigo os eventos esportivos que envolvam as categorias de base ou eventos que envolvam exclusivamente atletas menores de idade em qualquer modalidade esportiva (Brasil, 2023c).

Conforme se observa das definições centrais supramencionadas, sob a perspectiva de inovação normativa, a Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) não se limitou às apostas em eventos reais de temática esportiva, já contempladas anteriormente, passando também a regulamentar as apostas em eventos virtuais de jogos *on-line*, compreendidos, conforme o art. 2º, inciso IX, como o evento, competição ou ato de

jogo cujo resultado é desconhecido no momento da aposta. Ao fazê-lo, o legislador reconheceu a expansão tecnológica e a demanda de mercado por produtos virtuais que exigem disciplina jurídica própria.

Como consequência direta, a lei promoveu uma ampliação relevante em relação ao que constava na Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), que não contemplava expressamente a integralidade do universo virtual já ofertado pelas empresas operadoras de apostas. A inclusão normativa dos eventos virtuais incorporou uma realidade pré-existente e de larga difusão, na qual tais modalidades já figuravam como fontes significativas de receita das operadoras. Com isso, o arcabouço legal passou a refletir mais fielmente a composição real de mercados de aposta ofertados no Brasil, permitindo tratamento regulatório e fiscal adequado.

Desse modo, ao abarcar simultaneamente as apostas em eventos reais de temática esportiva e em eventos virtuais de jogos on-line, consolidou-se o uso do termo bets como designação abrangente das apostas de quota fixa atualmente disciplinadas, conforme anteriormente exposto na subseção 2.1 desta dissertação.

No que concerne ao regime jurídico de exploração, a Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) preservou a natureza de serviço público, conforme alterações na Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) promovidas por seu art. 50, bem como a exploração em ambiente concorrencial, sem imposição de quantidade mínima ou máxima de operadores autorizados. Manteve-se, portanto, um modelo de livre mercado, sem a determinação de um número mínimo ou máximo de licenças, condicionado ao atendimento de requisitos regulatórios.

No plano tributário, a Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) estabeleceu a base normativa sobre a qual se estruturam as regras infralegais posteriores, com destaque para a tributação incidente sobre os apostadores.

Cumprir registrar que, mesmo antes da legalização expressa e da subsequente regulamentação do mercado, os ganhos auferidos pelos apostadores já se enquadravam no conceito de proventos de qualquer natureza, impondo-se sua declaração e eventual tributação, nos termos do art. 43, inciso II, do Código Tributário Nacional (CTN) (Brasil, 1966), o qual estabelece que:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

- I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;
- II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior (Brasil, 1966).

O art. 43 do CTN, conforme esclarece Hugo de Brito Machado Segundo (2025, p. 239), estabelece que o Imposto sobre a renda incide quando ocorre a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica que represente acréscimo patrimonial. Esse acréscimo pode manifestar-se como renda, entendida como o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, ou como proventos de qualquer natureza, compreendidos como os acréscimos patrimoniais que não se incluem na primeira hipótese, mas que igualmente aumentam o patrimônio do contribuinte (Machado Segundo, 2025, p. 239). Com isso, o CTN estrutura o imposto a partir de um conceito principal, que é o de renda, e de um conceito de caráter residual, que é o de proventos de qualquer natureza.

Por sua vez, a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), ao instituir as apostas de quota fixa, definiu expressamente essa atividade como modalidade lotérica, em seu art. 29. Dessa forma, os valores recebidos pelo apostador têm caráter de premiação, não se enquadrando na noção de renda em sentido estrito, pois não decorrem de capital, de trabalho ou da combinação de ambos. Trata-se, portanto, de acréscimo patrimonial e, por essa razão, enquadra-se no disposto no inciso II do art. 43 do CTN, caracterizando-se como proventos de qualquer natureza (Brasil, 1966).

Considerando que os prêmios oriundos de bets se enquadram como proventos de qualquer natureza, estes integram a base de cálculo do imposto sobre a renda da pessoa física, na medida em que acrescem a disponibilidade econômica do contribuinte (Silva, 2022, p. 37). A legislação superveniente apenas definiu regime próprio de apuração e incidência, sem afastar a natureza de rendimento tributável decorrente da percepção de ganhos nesses mercados (Silva, 2022, p. 37).

No regime anterior, a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) tratou do tema em seu art. 31, posteriormente revogado pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), com estrutura que vinculava a tributação dos apostadores à lógica das demais modalidades lotéricas, privilegiando a retenção na fonte sobre o valor bruto do prêmio (Brasil, 2018c), conforme se observa da transcrição do mencionado art. 31:

Art. 31. Sobre os ganhos obtidos com prêmios decorrentes de apostas na loteria de apostas de quota fixa incidirá imposto de renda na forma prevista no art. 14 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, observado para cada ganho o disposto no art. 56 da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009 (Brasil, 2018c).

Para a plena compreensão do conteúdo desse artigo, que remete a outras disposições legais, torna-se necessário apresentar, na sequência, os diplomas e dispositivos mencionados, com o objetivo de explicitar as bases normativas e os conceitos operacionais subjacentes à incidência tributária.

O art. 14 da Lei nº 4.506 (Brasil, 1964), mencionado no *caput* do art. 31 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), assim dispõe:

Art. 14. Ficam sujeitos ao impôsto de 30% (trinta por cento), mediante desconto na fonte pagadora, os lucros decorrentes de prêmios em dinheiro obtidos em loterias, mesmo as de finalidade assistencial, inclusive as exploradas diretamente pelo Estado, concursos desportivos em geral, compreendidos os de turfe e sorteios de qualquer espécie, exclusive os de antecipação nos títulos de capitalização e os de amortização e resgate das ações das sociedades anônimas (Brasil, 1964).

Por sua vez, o art. 56 da Lei nº 11.941 (Brasil, 2009) estabelece que:

Art. 56. A partir de 1º de janeiro de 2008, o imposto de renda sobre prêmios obtidos em loterias incidirá apenas sobre o valor do prêmio em dinheiro que exceder ao valor da primeira faixa da tabela de incidência mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF (Brasil, 2009).

A conjugação dos artigos acima transcritos permite concluir que a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), ao disciplinar a tributação dos apostadores, equiparou os ganhos do mercado das bets aos prêmios das demais modalidades lotéricas, prevendo a incidência de 30% diretamente na fonte sobre o valor do prêmio, sempre que superior ao limite de isenção da primeira faixa da base de cálculo da tabela de incidência mensal do IRPF, sem permitir a compensação entre perdas e ganhos (Silva, 2022, p. 38).

Referida previsão, por desconsiderar as peculiaridades do mercado das bets, caracterizado por ganhos e perdas recorrentes e por elevada volatilidade, trazia consigo o risco de onerar excessivamente o apostador e, por consequência, desestimular a aderência deste ao mercado regulamentado (Silva, 2022, p. 38). Da

mesma forma, a tributação sobre prêmios isolados, sem compensação de perdas e ganhos, tendia a distorcer o resultado econômico efetivamente obtido pelo contribuinte, com potenciais efeitos negativos sobre o desenvolvimento do setor (Silva, 2022, p. 38).

Para ilustrar, sabendo que a primeira faixa da base de cálculo da tabela de incidência mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) é definida pelo art. 1º, inciso XI, da Lei nº 11.482 (Brasil, 2007), sendo o valor definido em R\$ 2.428,80 (dois mil quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta centavos) a partir do mês de maio do ano-calendário de 2025, representando o valor isento de alíquota⁴⁰, considere a seguinte situação hipotética: um apostador obtém, em um período, uma aposta vencedora cujo prêmio é de R\$ 10.428,80 (dez mil quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta centavos). No mesmo período, suponha que o apostador tenha realizado apostas e perdido um valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais).

Nesse cenário, em tese, teria o apostador obtido um lucro de R\$ 1.428,80 (um mil quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta centavos), porém o modelo de tributação do apostador pretendido pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), sem compensar as perdas e ganhos, faria com que o valor da aposta vencedora, que excede em R\$ 8.000,00 (oito mil reais) o valor de isenção, fosse tributado em uma alíquota de 30%, no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

Desta forma, operada a tributação, o ganho de R\$ 10.428,80 (dez mil quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta centavos) seria reduzido para R\$ 7.928,80 (sete mil novecentos e vinte e oito reais e oitenta centavos), sobre o qual, subtraindo-se a perda de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), haveria um prejuízo de R\$ 1.071,20 (um mil e setenta e um reais e vinte centavos).

Conforme se observa, mesmo tendo obtido lucro no período, ao não permitir que sejam compensados as perdas e os ganhos, o apostador acabaria ficando no prejuízo em razão da tributação direta sobre os ganhos. Nesse sentido, para alcançar

⁴⁰ Alíquota, conforme Luciano Amaro (2025, p. 280-282), é o fator previsto em lei que se aplica sobre a base de cálculo para determinar o montante do tributo devido, em regra, na forma de um percentual incidente sobre uma grandeza expressa em dinheiro, caso em que se trata de alíquota calculada sobre o valor econômico da operação. Quando a base de cálculo é definida por critério não monetário, como peso ou volume, a alíquota pode consistir em um valor fixo em moeda para cada unidade de medida, usualmente denominada alíquota específica, de modo que a multiplicação dessa cifra pelo número de unidades do fato gerador conduz ao valor do tributo (Amaro, 2025, p. 280-282). Embora parte da doutrina utilize o termo alíquota também para designar o próprio montante da obrigação tributária, Luciano Amaro (2025, p. 280-282) esclarece que o emprego técnico consagrado pela legislação se refere ao elemento que incide sobre a base de cálculo para apuração do crédito tributário.

efetivo lucro, o apostador precisaria obter volume significativamente maior de apostas vencedoras, de modo a compensar tanto as perdas recorrentes quanto a carga tributária incidente.

Especialmente em um mercado de perdas e ganhos frequentes, a alíquota de 30% sobre prêmios isolados revela-se excessiva e desproporcional, por não dialogar com os proventos auferidos e por violar, em termos econômicos, o princípio da capacidade contributiva. Esse descompasso evidenciou a necessidade de um regramento mais ajustado à dinâmica das apostas de quota fixa.

Por sua vez, a proposta constante do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991), em seu art. 107, avançou parcialmente ao prever que apenas prêmios iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) estariam sujeitos ao IRPF de 30%, retido na fonte, estabelecendo um piso para a incidência (Brasil, 1991). Não obstante, manteve a alíquota de 30% sobre o montante do prêmio, sem necessariamente refletir o resultado líquido do período do apostador, permanecendo a crítica quanto à adequação econômica da base de cálculo (Brasil, 1991).

Ainda, de acordo com o § 2º do art. 107 do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991), passou-se a considerar prêmio líquido a diferença entre o valor do prêmio a ser pago e o valor das apostas efetuadas anteriormente, no período de 24 horas, pelo mesmo apostador, desde que o resultado fosse positivo. Embora essa solução mitigasse alguns problemas, como a tributação em cenário de prejuízo diário, a janela temporal reduzida e o foco em eventos de curta duração não eliminavam as distorções, por não capturar adequadamente a variabilidade de resultados ao longo de períodos mais amplos.

Por essas razões, tal desenho também não se mostrava plenamente adequado para a tributação do mercado das bets, pois mantinha a lógica de incidência concentrada em prêmios isolados ou em recortes temporais artificiais, sem considerar o resultado líquido do contribuinte ao longo do ano-calendário.

Posteriormente, a Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), em seu art. 31, passou a dispor sobre a tributação dos apostadores da seguinte maneira:

Art. 31. Os prêmios líquidos obtidos em apostas na loteria de apostas de quota fixa serão tributados pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) à alíquota de 15% (quinze por cento).

§ 1º (VETADO).

§ 1º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se prêmio líquido o resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa

realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza.

§ 2º (VETADO).

§ 2º O imposto de que trata o caput deste artigo incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF.

§ 3º (VETADO).

§ 3º O imposto de que trata o caput deste artigo será apurado anualmente e pago até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração (Brasil, 2023c).

Estabeleceu o art. 31 da Lei 14.790 (Brasil, 2023c), portanto, que os prêmios líquidos auferidos pelos apostadores na modalidade de apostas de quota fixa fossem tributados pelo IRPF à alíquota de 15%, considerando-se como prêmio líquido o resultado positivo obtido a cada ano civil, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza (Brasil, 2023c). Em outras palavras, a base tributável passou a refletir o saldo anual do apostador, permitindo a compensação de ganhos e perdas inerentes ao mercado, o que se mostra compatível com um ambiente de risco e renda variável.

Em comparação com o regramento antecedente, a disciplina introduzida pelo art. 31 representou avanço na tributação dos ganhos dos apostadores, ao reconhecer a especificidade das apostas de quota fixa e ao estruturar a incidência sobre o resultado líquido anual, com compensação de perdas, em substituição à lógica do desconto na fonte sobre prêmios isolados.

Contudo, como ocorreu em grande parte das normas regulamentares, também a disposição contida no art. 31 da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) foi objeto de intensos debates normativos, tendo sido tais previsões inicialmente vetadas pela Presidência da República, retardando a consolidação imediata do novo regime (Brasil, 2023c).

Nas razões do veto, assim se manifestou a Presidência da República:

A manutenção dos §§1º e 3º do art. 31 do PL ensejaria uma tributação de imposto de renda distinta daquela verificada em outras modalidades lotéricas, havendo assim distinção de conduta tributária sem razão motivadora para tal. Outrossim, a manutenção do §2º do art. 31 do PL também iria de encontro à isonomia tributária, nos termos do art. 150, II, da Constituição Federal, já que traria uma lógica de isenção de imposto de renda em desacordo com o regramento ordinário existente no âmbito do recebimento de prêmios das loterias em geral, estabelecido pelo art. 56 da Lei nº 11.941, de 2008 (Brasil, 2023c).

As razões do veto, em síntese, apoiaram-se no argumento de que, por terem as apostas de quota fixa sido concebidas pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) como modalidade lotérica, a diferenciação de tratamento tributário em relação às demais loterias violaria o princípio da isonomia tributária, nos termos do art. 150, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), recomendando-se, portanto, o alinhamento de regimes.

Porém, em sessão conjunta realizada em maio de 2024, os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional, permitindo a vigência do modelo de tributação dos apostadores nos termos originalmente pretendidos pelo art. 31 da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c). Com isso, consolidou-se a opção legislativa por um regime de apuração anual do resultado líquido, incidência a 15% e respeito ao limite de isenção correspondente à primeira faixa da base de cálculo da tabela progressiva anual do IRPF.

Considerando que o valor da primeira faixa da base de cálculo da tabela de incidência mensal IRPF, no ano-calendário 2025 (exercício 2026)⁴¹, entre janeiro e abril, foi de R\$ 2.259,20 (dois mil duzentos e cinquenta e nove reais e vinte centavos) e, entre maio e dezembro, R\$ 2.428,80 (dois mil quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta centavos), o valor da isenção anual corresponde a R\$ 28.467,20 (vinte e oito mil quatrocentos e sessenta e sete reais e vinte centavos) (Brasil, 2025q).

Pelas disposições da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), caso no período de apuração o apostador tenha prejuízo, ou o lucro obtido não exceda a faixa anual de isenção, não ocorre tributação dos prêmios. Ultrapassando o valor da faixa anual de isenção, o valor excedente é tributado em 15%.

Trata-se de uma tributação que reconhece as especificidades do mercado de apostas de quota fixa e evita que o excesso de oneração recaia sobre a parte mais vulnerável do mercado, o apostador, que se expõe a riscos de perdas econômicas e demais efeitos sociais das apostas.

Pode suscitar dúvidas sobre a tributação dos apostadores a recente sanção da Lei nº 15.270 (Brasil, 2025i), que elevou o limite de isenção⁴² do Imposto sobre a

⁴¹Conforme Leandro Paulsen (2023, p. 865), ano-calendário (ou ano-base) é o ano em que são percebidas a renda ou os proventos a serem tributados, enquanto exercício é o ano seguinte, no qual é apresentada a declaração. De tal forma, o Imposto de Renda referente ao ano-calendário 2025 corresponde ao Imposto de Renda exercício 2026.

⁴² Isenção, conforme Ricardo Lobo Torres (2018, p. 295), se trata de uma concessão de lei que estabelece exceção à regra geral, permitindo que alguém não pague o tributo. Prevaleceu, no Judiciário, a tese de autores como Rubens Gomes de Souza, segundo a qual a isenção se trata da

Renda da Pessoa Física para rendimentos mensais de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e previu, ainda, uma redução parcial do tributo para contribuintes que auferiram rendimentos entre R\$ 5.000,01 (cinco mil reais e um centavo) e R\$ 7.350,00 (sete mil trezentos e cinquenta reais).

Convém registrar, contudo, que a disciplina estabelecida pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) para a tributação dos ganhos derivados das bets não se altera por força dessa nova isenção. O art. 31 da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), conforme explicitado anteriormente, definiu um regime próprio, segundo o qual o imposto devido é de 15% sobre o resultado positivo anual obtido pelo apostador, considerado o excedente da primeira faixa da base de cálculo da tabela progressiva anual do IRPF.

O ponto central reside no fato de que a Lei nº 15.270 (Brasil, 2025i) concede uma isenção dirigida ao contribuinte, e não redesenha a tabela progressiva anual do IRPF, que não foi alterada pela referida Lei, mas sim cria novas tabelas para que se operem as deduções da isenção. Trata-se de medida de política fiscal voltada a determinado público-alvo de contribuintes, a quem o legislador optou por desonerar parcial ou totalmente o IRPF. Não se trata de uma alteração estrutural do regime de apuração do imposto sobre a renda, mas de um benefício de alcance subjetivo. Logo, a referência feita pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) à “faixa de isenção da tabela progressiva anual” permanece válida e opera do mesmo modo.

Além disso, como já exposto, os valores obtidos nas bets não se qualificam como renda decorrente do trabalho ou como rendimento periódico, mas como premiação e, portanto, como proventos de qualquer natureza para fins do art. 43 do CTN. A Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) já reconheceu essa singularidade e, por isso, construiu um regime próprio e específico para aplicação ao mercado das bets. Sendo assim, a ampliação da isenção para determinadas faixas de rendimentos não desloca esse regime especial nem autoriza concluir que prêmios de apostas até certo valor passariam automaticamente a ser isentos ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

Reforça esse entendimento, de forma decisiva, o conteúdo da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 2.299 (Brasil, 2025p), publicada em 18 de

dispensa legal do pagamento do tributo devido, e não de não incidência tributária, visto que, com a isenção, os fatos geradores continuam a ocorrer (Alexandre, 2024, p. 624). Já para outros autores, como Ricardo Lobo Torres (Torres, 2018, p. 297), a isenção se trata de hipótese na qual há uma derrogação da regra de incidência tributária, ou seja, suspende-se a eficácia da norma impositiva.

dezembro de 2025, a qual inseriu na Instrução Normativa RFB nº 1.500 (Brasil, 2014a) o art. 21-A, inciso III, o qual definiu que cabe ao contribuinte apostador apurar “[...] o imposto incidente sobre o valor do prêmio líquido calculado nos termos do inciso II que exceder o valor da primeira faixa da base de cálculo da tabela de incidência anual do IRPF [...]”.

Desse modo, mesmo com a edição da Lei nº 15.270 (Brasil, 2025i), permanece inalterada a sistemática de tributação das apostas de quota fixa prevista na Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), com apuração anual do resultado, aplicação da alíquota de 15% e incidência apenas sobre o que exceder a faixa de isenção da tabela anual.

A nova lei amplia o alcance social do IRPF, mas não revoga, não modifica e tampouco relativiza o regime específico das bets. Trata-se de medida voltada a aliviar a carga tributária de uma faixa específica de contribuintes que percebem rendimentos habituais dentro desses patamares.

Findo o primeiro ano do mercado regulamentado das bets, é natural que surjam novas normas para detalhar como a tributação será, na prática, operada. Nesse sentido, a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 2.299 (Brasil, 2025p), ao atualizar regras relativas ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas, inseriu o art. 21-A na Instrução Normativa RFB nº 1.500 (Brasil, 2014a), o qual dispõe:

Art. 21-A. Para fins da tributação dos prêmios líquidos a que se refere o art. 21, caput, inciso IX, o contribuinte deverá anualmente, em relação aos resultados auferidos no ano anterior:

I - apurar, em relação a todos os agentes operadores, o resultado líquido das apostas, mediante a soma dos ganhos e a subtração das perdas, calculado de forma separada para cada uma das seguintes naturezas de aposta:

- a) eventos reais de temática esportiva;
- b) eventos virtuais de jogos on-line; e
- c) fantasy sport;

II - calcular o prêmio líquido, que será o resultado da soma dos resultados positivos apurados de forma separada para cada natureza prevista no inciso I;

III - apurar, no mês de março o imposto incidente sobre o valor do prêmio líquido calculado nos termos do inciso II que exceder o valor da primeira faixa da tabela de incidência anual do IRPF, constante do Anexo VII a esta Instrução Normativa, mediante aplicação da alíquota de 15% (quinze por cento); e

IV - efetuar o pagamento do imposto apurado nos termos do inciso III até o último dia útil do mês de abril.

Parágrafo único. A apuração a que se refere o inciso III do caput será efetuada por meio de aplicação a ser disponibilizada no site da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil na internet." (Brasil, 2025p).

O novo art. 21-A reforça que o contribuinte apostador deve realizar a apuração anual dos resultados auferidos no ano-calendário anterior, considerando todos os agentes operadores com os quais tenha apostado. Para isso, deve somar os ganhos e subtrair as perdas, chegando a um resultado líquido, em linha com o que já pretendia a Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c). A norma infralegal, assim, não altera a lógica básica estabelecida na lei, mas detalha o procedimento que o apostador deverá seguir para apurar sua base de cálculo.

Contudo, o dispositivo introduz uma inovação relevante ao determinar que a apuração deve ser feita separadamente para três grupos de operações: apostas em eventos reais de temática esportiva, eventos virtuais de jogos on-line e *fantasy sport*. Cumpre registrar que o *fantasy sport* não se enquadra como modalidade de aposta de quota fixa, não possuindo, portanto, essa natureza jurídica. Nos termos do art. 49 da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), a atividade de desenvolvimento ou prestação de serviços relacionados ao *fantasy sport* “não configura exploração de modalidade lotérica, promoção comercial ou aposta de quota fixa”. Por essa razão, o *fantasy sport* não será objeto de tratamento na presente dissertação, que se limita ao exame das apostas de quota fixa propriamente ditas.

Em síntese, a Instrução Normativa impede que o contribuinte compense o resultado obtido em uma dessas modalidades com o resultado de outra. O que se tem, portanto, não é um único resultado global, mas três resultados distintos, cada qual com sua própria base de incidência para fins de imposto sobre a renda.

Para ilustrar, suponha que um apostador tenha obtido, em apostas em eventos reais de temática esportiva, um resultado positivo que exceda em R\$ 10.000,00 (dez mil reais) o valor correspondente à primeira faixa da base de cálculo da tabela progressiva anual do IRPF, mas, ao mesmo tempo, tenha registrado um resultado negativo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em eventos virtuais de jogos on-line. Considerando todas as apostas em conjunto, esse apostador teria, no âmbito das bets, um prejuízo líquido de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

Mesmo assim, de acordo com a sistemática prevista na nova redação do art. 21-A, esse prejuízo global não impede a incidência do imposto sobre a parcela positiva apurada em apostas em eventos reais de temática esportiva. Como a compensação entre modalidades é vedada, o contribuinte deverá calcular e recolher o imposto sobre a renda sobre os R\$ 10.000,00 (dez mil reais) que excederem o limite de isenção da

tabela progressiva anual do IRPF nessa categoria específica, ainda que, no somatório geral das apostas, o resultado tenha sido negativo.

Essa previsão normativa acende debates importantes, sobretudo quanto à compatibilidade da vedação de compensação entre modalidades com o princípio da capacidade contributiva e com o valor justiça tributária. Questiona-se, por exemplo, se é adequado tributar um resultado parcial positivo, ignorando um prejuízo maior em outra modalidade de aposta, bem como se essa opção normativa não cria distorções na forma como se mede a real capacidade econômica do contribuinte. Tais debates serão analisados com maior detalhe na seção 5 desta dissertação, à luz do quadro teórico já exposto.

O art. 21-A também estabelece, em seus incisos III e IV, que a apuração a que se refere o dispositivo deve ocorrer no mês de março do ano seguinte ao dos resultados, enquanto o pagamento do imposto devido deve ser realizado até o último dia útil do mês de abril. Esses prazos dialogam com o calendário do imposto sobre a renda da pessoa física, concentrando em um mesmo período a apuração e o recolhimento, o que facilita a organização administrativa do Fisco, ainda que imponha ao contribuinte um intervalo relativamente curto para compreender, consolidar e declarar todas as informações relativas às suas apostas.

A mesma Instrução Normativa nº 2.299 (Brasil, 2025p) inseriu, ainda, o art. 21-B na IN RFB nº 1.500 (Brasil, 2014a), criando o Comprovante de Resultados em Apostas em Loterias de Quota Fixa, denominado ComprovaBet. Esse documento deve ser disponibilizado pelos agentes operadores até o último dia útil do mês de fevereiro do ano seguinte ao do recebimento de prêmios ou da ocorrência de perdas, e servirá de base para a apuração dos resultados a que se refere o art. 21-A.

Compreendidas as normas tributárias estruturantes quanto à tributação dos apostadores, convém discorrer sobre a forma como o mercado regulamentado definiu a tributação das empresas operadoras de apostas.

Conforme trazido na subseção anterior, o cenário imediatamente anterior às normas introduzidas pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), no que se refere à tributação das operadoras de apostas, já havia sido moldado pela Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c). Esse diploma consolidou a adoção do modelo de tributação sobre o *Gross Gaming Revenue* (GGR), que corresponde à receita bruta do jogo, a partir da qual a base de cálculo incide sobre a diferença entre o total apostado e o valor pago em prêmios aos

jogadores e demais dispêndios relacionados à operação, conforme redação do § 1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756.

A lógica trazida pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) não alterou esse modelo. O legislador optou por manter o GGR como referência central para a tributação das empresas operadoras de apostas, preservando a ideia de que a carga tributária deve incidir sobre a receita bruta da atividade, e não sobre o montante bruto movimentado em apostas. Assim, a mudança principal não esteve na base de cálculo, mas na organização das destinações e em ajustes de alíquotas e repartição.

Importa lembrar que a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), em sua redação original, tinha caráter marcadamente inicial no que se refere às apostas de quota fixa. Ela funcionou, em grande medida, como ponto de partida para a futura regulamentação mais detalhada do setor. Por isso, não trazia, de forma expressa, todas as definições sobre alíquotas e estrutura de destinação que se pretendia adotar para a tributação das empresas operadoras, deixando espaço para complementações posteriores.

Nesse vácuo, uma das tentativas de disciplinar a tributação das apostas de quota fixa ocorreu por meio do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991). Como ressaltado na subseção anterior, essa proposta buscava regular os chamados “jogos de fortuna” em todo o território nacional, incluindo as apostas de quota fixa, que eram expressamente mencionadas no art. 12, inciso V do texto substitutivo.

No tocante à tributação das empresas, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (Brasil, 1991) propunha, em seu art. 100, a adoção de alíquotas diferenciadas conforme o tipo de estabelecimento, pretendendo tributar em 20% a receita dos estabelecimentos de jogos on-line e em 10% a receita dos estabelecimentos físicos.

Superada a intenção de prosseguir com a regulamentação das apostas de quota fixa por meio do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442, sobreveio a Lei nº 14.183 (Brasil, 2021), que alterou de maneira significativa o art. 30 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c). Essa alteração acrescentou o § 1º-A ao dispositivo, consolidando o modelo GGR e definindo de forma mais clara a repartição da receita gerada pela atividade.

A partir da Lei nº 14.183 (Brasil, 2021), estabeleceu-se que 12% da receita bruta do jogo seriam destinados às finalidades públicas previstas em lei, enquanto 88% da receita ficariam com as próprias operadoras, para custeio, manutenção e desenvolvimento de suas atividades. Essa proporção passou a expressar o equilíbrio inicial buscado entre a captura de recursos para o Estado e a preservação de margem econômica para as empresas que exploram as apostas de quota fixa.

Além da tributação específica de 12%, as empresas operadoras também estão sujeitas às regras gerais aplicáveis a qualquer pessoa jurídica. Segundo a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda⁴³, sobre a receita bruta incidem 9,25% de PIS/Cofins e ISS entre 2% e 5% (Brasil, 2024d). Para empresas no lucro real, ainda há IRPJ de 25% e CSLL de 9% sobre o lucro, totalizando 34%, enquanto no regime de lucro presumido, a tributação é de 32% sobre a base presumida (Brasil, 2024d). Em conjunto, essas incidências aumentam de forma relevante a carga tributária total suportada pelas operadoras de bets.

Com a edição da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), houve uma reorganização das destinações previstas no § 1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), sem alteração da lógica central. O texto manteve os 88% da receita bruta para o operador e os 12% destinados a finalidades públicas, apenas redistribuindo internamente as parcelas dessas destinações entre os diversos entes e áreas contempladas. Assim, consolidou-se o modelo em que a maior parte do GGR permanece com a empresa, ao passo que uma fração relevante é canalizada para políticas públicas.

Tratando-se de tema em alta no debate político e objeto de diferentes propostas de alteração na carga tributária, a tributação das empresas operadoras de apostas passou a ser alvo de novos movimentos normativos. Um exemplo foi a Medida Provisória nº 1.303 (Brasil, 2025j), que buscou não apenas modificar a forma de repartição das destinações legais previstas, mas também elevar para 18% a alíquota aplicada sobre a receita bruta para fins de destinação pública.

A intenção da Medida Provisória nº 1.303 (Brasil, 2025j) era, portanto, ampliar a fatia do GGR destinada ao Estado, reduzindo proporcionalmente a parcela que permanece com as operadoras. Contudo, o texto não obteve o apoio político necessário para sua conversão em lei. Ao ter sua vigência encerrada em 8 de outubro de 2025, sem aprovação pelo Congresso Nacional, a medida perdeu eficácia, e a tributação das empresas operadoras de apostas permaneceu, na prática, nos patamares definidos pela legislação anterior, com a alíquota de 12% para destinações públicas.

⁴³ “A tributação sobre as empresas de apostas obedece é igual das empresas de outros setores. Sobre a receita bruta são cobrados 9,25% de PIS/Cofins e 2% a 5% (em geral, 2%) de ISS. Para empresas que optam pelo regime de lucro real, são cobrados ainda 25% de IRPJ e 9% de CSLL sobre o lucro bruto, num total de 34%. Se a empresa optar pelo regime de lucro presumido, a alíquota é de 32%. Além desses impostos, as empresas devem pagar 12% sobre a receita bruta, a título de destinações sociais e pagamento de contrapartidas pelo uso da imagem de confederações, clubes e atletas” (Brasil, 2024d).

Tendo em vista que se trata de tema sensível e de forte impacto arrecadatário, as discussões sobre aumento de carga tributária sobre o GGR das empresas operadoras não se encerram com o arquivamento da Medida Provisória nº 1.303. Como já exposto, a tributação das bets permanece no centro das negociações políticas, e novas propostas de aumento de alíquotas ou de redistribuição das destinações vêm sendo apresentadas e debatidas.

Essas propostas, em muitos casos, buscam ampliar a participação do Estado na receita gerada pelas apostas, seja para reforçar o financiamento de determinadas políticas públicas, seja para responder a críticas quanto ao suposto nível de tributação do setor. A análise mais detida dessas iniciativas, bem como de sua compatibilidade com a tributação justa e com a necessidade de preservar um equilíbrio mínimo entre arrecadação e viabilidade econômica, será desenvolvida na seção 5 desta dissertação.

Outro ponto polêmico encontra-se na taxa de fiscalização instituída pelo art. 32, § 1º, da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c), com redação dada pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), que incide mensalmente sobre o produto de arrecadação das bets. Trata-se de taxa que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia e que varia entre R\$ 54,4 mil e R\$ 1,9 milhão por mês, de acordo com tabela progressiva baseada em faixas de arrecadação, prevista no Anexo I da Instrução Normativa SPA/MF nº 9 (Brasil, 2025k). Dessa forma, o desenho normativo a apresenta como instrumento de custeio da atividade estatal de fiscalização das empresas operadoras de apostas.

Conforme dispõe a própria lei, a taxa deve ser destinada a fazer frente às despesas com a fiscalização das operadoras, isto é, a cobrir os custos administrativos e operacionais envolvidos no exercício do poder de polícia. Contudo, suscita dúvidas a forma como esse encargo foi estruturado, especialmente porque a progressividade da taxa toma como critério exclusivo o volume de arrecadação das empresas, e não uma medida do custo efetivo ou potencial de fiscalização. Em outras palavras, quanto maior o faturamento, maior o valor da taxa, sem que haja, ao menos de forma clara, demonstração de que o custo estatal para fiscalizar cresça na mesma proporção.

Como a cobrança se dá por faixas, com valores fixos por patamar de arrecadação, o encargo pode assumir montantes muito elevados, chegando, na faixa superior, a R\$ 1.944.000,00 (um milhão, novecentos e quarenta e quatro mil reais) mensais. Esse desenho amplifica o argumento de que a taxa ultrapassa os limites do custeio da atividade de fiscalização e passa a se aproximar de uma função

arrecadatória ou mesmo punitiva. Em cenário de pouca transparência sobre os custos reais da fiscalização, abre-se espaço para questionamentos, bem como para o debate sobre eventual violação à vedação ao confisco.

Por isso, mostra-se necessário acompanhar, ao longo da consolidação do mercado regulamentado, se os valores efetivamente cobrados a título de taxa de fiscalização se mantêm em patamar razoável e proporcional aos custos do poder de polícia. Caso se verifique descompasso relevante entre o custo da atividade estatal e o montante exigido, estar-se-á, na prática, diante de um imposto disfarçado de taxa, hipótese vedada tanto pela Constituição Federal quanto pelo Código Tributário Nacional, que exigem correlação entre a taxa e o serviço prestado ou a atividade de polícia exercida pelo Estado.

Reconstruída a trajetória histórica e normativa dos jogos, apostas e jogos de azar no Brasil, bem como definidas as linhas centrais do marco regulatório e da tributação incidentes sobre o mercado regulamentado das bets, dispõe-se de base suficiente para, na seção 4, discorrer sobre a “epidemia das bets”, identificando sua expansão em massa, seus determinantes e seus riscos coletivos, especialmente no campo social e da saúde. Na sequência, nas seções 5 e 6, essa base permite aprofundar o papel do Direito Tributário nesse cenário, tornando-se possível discutir de que forma a tributação pode, ao mesmo tempo, financiar políticas públicas e atuar como instrumento de regulação e redução de danos, contribuindo para conter os efeitos negativos associados ao mercado das bets sem inviabilizar a atividade regular.

4 A “EPIDEMIA DAS BETS” NO BRASIL

A presente seção tem por objetivo analisar a chamada “epidemia das bets” no Brasil, expressão que tem sido utilizada com frequência em textos jornalísticos e de opinião, muitas vezes com o objetivo de gerar impacto no entendimento do leitor. Para empregar a metáfora “epidemia das bets” nesta dissertação, é necessário delimitar o seu sentido, de modo a explicar com precisão o que se quer dizer quando se utiliza essa metáfora.

Inicialmente, cumpre explicitar que, embora o termo epidemia possua íntima ligação com a práxis médica, a utilização deste termo não pretende conceituar a prática das bets como uma doença, nem classificar moralmente quem aposta. A utilização da metáfora tem por objetivo principal descrever um fenômeno social que gera preocupações legítimas sobre seus efeitos coletivos, efeitos esses que, por sua vez, podem se caracterizar como doenças.

Para tanto, é necessário compreender o que se entende por epidemia e epidemiologia, a partir do significado de tais palavras e possibilidades de aplicação na língua portuguesa, bem como a partir das definições técnicas da área da saúde. Especificamente em relação à área da saúde, necessário mencionar que a análise empregada nesta subseção não objetiva realizar uma revisão bibliográfica aprofundada ou discutir os debates próprios das ciências médicas, mas sim oferecer uma base conceitual clara que torne compreensível o uso da metáfora “epidemia das bets” nesta dissertação.

Valendo-se das definições da área da saúde, o verbete epidemia pode ser conceituado como a “[...] incidência de doença ou de outro distúrbio que se propaga com rapidez, afetando temporariamente e simultaneamente um grande número de pessoas de uma mesma população” (Terra, 2011, p. 381). Já conforme o Guia para Investigações de Surtos ou Epidemias, do Ministério da Saúde (Brasil, 2022, p. 11), epidemia trata da “[...] denominação utilizada em situações em que a doença envolve grande número de pessoas e atinge uma larga área geográfica”.

No mesmo sentido, conforme Maria Zélia Rouquayrol, Luiza de Marilac Meireles Barbosa e Cícera Borges Machado (2017, p. 102), epidemia é “a ocorrência de doença ou agravo em grande número de pessoas ao mesmo tempo”, abrangendo uma ocorrência em massa e, em termos operacionais:

[...] epidemia é uma alteração, espacial e cronologicamente delimitada, do estado de saúde-doença de uma população, caracterizada por uma elevação progressivamente crescente, inesperada e descontrolada dos coeficientes de incidência de determinada doença ou agravo, ultrapassando e reiterando valores acima do limiar epidêmico preestabelecido. Essa definição pressupõe que o estado de saúde-doença da população deva estar permanentemente sob vigilância e controle. (Rouquayrol; Barbosa; Machado, 2017, p. 103).

Para fins de distinção, a noção de epidemia difere de endemia e de pandemia. Conforme o Guia para Investigações de Surtos ou Epidemias, do Ministério da Saúde (Brasil, 2022, p. 11), endemia é “[...] a presença contínua de uma enfermidade ou de um agente infeccioso em uma zona geográfica determinada”. Já pandemia refere-se a uma epidemia em grandes proporções, que se espalha por diversos países, em mais de um continente (Rezende, 1998).

A partir destas definições no campo da saúde, verifica-se que o conceito de epidemia está intimamente vinculado à ocorrência de um evento relacionado à área da saúde que afeta um grande número de pessoas, em um mesmo período de tempo, alcançando uma larga escala geográfica.

Em outro sentido, é possível conferir ao termo epidemia um sentido figurado na língua portuguesa, o qual pode ser parcialmente conceituado como a “propagação rápida de um comportamento” (Terra, 2011, p. 381). Somando a essa definição figurada os demais aspectos presentes na definição técnica de epidemia, adota-se, nesta dissertação, o uso figurado do termo para designar um fenômeno que, a partir de uma rápida propagação, afeta um grande número de pessoas, em um determinado espaço de tempo e em larga escala geográfica, podendo referir-se à intensificação ou difusão em larga escala de uma prática, comportamento, hábito, opinião ou tendência. E, embora muitas vezes seja associado a algo negativo, esse uso figurado não se limita a fenômenos prejudiciais à saúde ou à coletividade, dependendo do contexto em que é empregado.

Como exemplo, o termo epidemia, no sentido da definição aqui adotada, pode ser utilizado para designar diversos tipos de fenômenos, sejam positivos ou negativos, como “epidemia de compras on-line”, associada à hiperconectividade e ao crescimento da oferta de plataformas digitais; “epidemia de fake news” em épocas de campanha eleitoral; “epidemia de utilização de inteligência artificial”, em razão da expansão e do fácil acesso a plataformas; “epidemia de exposição de rotinas de alta

performance” por influenciadores digitais; “epidemia de procedimentos estéticos” em razão da pressão estética; ou até mesmo “epidemia de praticantes de corrida”, em razão do observável crescimento de praticantes.

Nesta dissertação, portanto, “epidemia das bets” será adotada em sentido figurado para descrever a expansão rápida, generalizada, coletiva e em larga escala da prática das bets no Brasil. Ao mesmo tempo, a utilização do termo objetiva chamar a atenção para o acúmulo de possíveis danos sociais e à saúde que podem decorrer dessa expansão, os quais serão analisados ao longo desta subseção.

Contudo, não basta compreender que a expressão “epidemia das bets” se refere à expansão rápida, generalizada, coletiva e em larga escala da prática das bets no Brasil. É necessário também buscar entender quais fatores ajudam a explicar as possíveis razões da rápida disseminação e alcance coletivo da prática, compreendendo como ela se espalha, quem envolve e quais elementos favoreceram esse aumento.

Para isso, faz-se importante compreender o que é a epidemiologia, valendo-se novamente das definições técnicas desenvolvidas na área da saúde, de modo a relacionar essas noções com o fenômeno aqui denominado “epidemia das bets” e, assim, oferecer uma base mais sólida para a análise que será desenvolvida.

Na área da saúde, segundo Maria Zélia Rouquayrol et al. (2017, p. 9), a epidemiologia se trata de um tema cujo objeto de estudo é complexo, o qual será analisado ponto a ponto, relacionando com a prática das bets, podendo ser definido como:

[...] ciência que estuda o processo saúde-doença em coletividades humanas, analisando a distribuição e os fatores determinantes do risco de doenças, agravos e eventos associados à saúde, propondo medidas específicas de prevenção, controle ou erradicação de doenças, danos ou problemas de saúde e de proteção, promoção ou recuperação da saúde individual e coletiva, produzindo informação e conhecimento para apoiar a tomada de decisão no planejamento, administração e avaliação de sistemas, programas, serviços e ações de saúde (Rouquayrol et al., 2017, p. 9).

Adentrando na análise da conceituação empregada, a epidemiologia, portanto, é a ciência que se volta a fenômenos que ocorrem em massa, tanto de doença quanto de não doença, observados em grupos humanos concretos, como sociedades, comunidades, classes sociais ou outros coletivos, não apenas indivíduos isolados

(Rouquayrol et al., 2017, p. 9). O campo de estudo inclui diferentes formas de ausência de saúde, abrangendo doenças infecciosas, não infecciosas e agravos à integridade física, tendo como ponto central os problemas coletivos (Rouquayrol et al., 2017, p. 9).

Assim, a epidemiologia volta-se ao estudo de fenômenos que afetam a coletividade, isto é, que atingem um grande número de pessoas, característica que é primordial na definição de uma epidemia. Em se tratando da “epidemia das bets” no Brasil, o caráter coletivo desse fenômeno pode ser observado e analisado a partir de pesquisas, levantamentos e estudos sobre a prática das bets e sobre a forma como vem se espalhando entre diferentes grupos da população.

Os dados e estudos utilizados nesta dissertação baseiam-se nas pesquisas mais recentes disponíveis sobre as bets no Brasil, por se tratar de uma prática cuja regulamentação é contemporânea no ordenamento jurídico brasileiro, o que torna limitada a produção de estudos e a existência de dados sobre o tema. Nesse cenário, recorre-se aos levantamentos produzidos por órgãos governamentais, que vêm se dedicando a mapear o fenômeno, utilizando-se, de forma destacada, dados divulgados pelo Banco Central do Brasil e pelo Ministério da Fazenda, justamente por se tratarem de fontes oficiais, atualizadas e voltadas à compreensão da prática das bets.

Segundo o Estudo Especial nº 119/2024, do Banco Central do Brasil (BACEN, 2024), analisando os dados entre janeiro e agosto de 2024, em cenário de transição para o mercado regulamentado que se iniciou em 1º de janeiro de 2025, estimou-se que aproximadamente 24 milhões de pessoas físicas realizaram apostas no mercado das bets.

Considerando que, conforme as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para agosto de 2024, a população estimada do país chegou a 212,6 milhões de habitantes (IBGE, 2025) em 1º de julho de 2024⁴⁴, o número de apostadores estimados pelo estudo do Banco Central do Brasil (2024), 24 milhões, equivale a aproximadamente 11,29% da população do Brasil.

⁴⁴ Embora o estudo “Projeções da população: Brasil e unidades da federação: estimativas e projeções: revisão 2024” (IBGE, 2025), não reproduza expressamente o total estimado da população do Brasil, ao atualizar estimativas sobre mortalidade, fecundidade, migração e a população residente nos municípios brasileiros, e levando-se em consideração os dados enumerados pelos Censos Demográficos 2010 e 2022, foi possível estimar a população até a data de referência de 1º de julho de 2024 (Belandi, 2024). O mesmo ocorre com as demais projeções, como a que possui, como data de referência, 1º de julho de 2025.

Já sob o recorte do mercado regulamentado, o Ministério da Fazenda (Brasil, 2026b), a partir do Panorama Periódico do mercado regulado de apostas de quota fixa, com dados de todo o ano de 2025, registrou 25,25 milhões de brasileiros realizando apostas no mercado das bets, número que, levando-se em consideração que as estimativas de população do país, em 1º de julho de 2025, foi de 213,4 milhões de habitantes (Bello, 2024), equivale a 11.83% da população.

Embora a comparação entre o número de apostadores e o total da população brasileira estimada já resulte em um percentual muito elevado e seja suficiente para demonstrar que as bets configuram um fenômeno coletivo e de massa, essa não é a métrica mais adequada para avaliar sua dimensão. Isso porque o público-alvo das bets é composto, em regra, apenas por indivíduos adultos, a partir dos 18 anos, de modo que a comparação mais apropriada deve ser realizada com a população adulta, e não com a população total do país.

Desta maneira, utilizando novamente as projeções do IBGE, tem-se que a tabela de Projeções das populações, Revisão 2024: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação: população por sexo e idade simples – 2000/2070 (IBGE, 2024a), estima⁴⁵ que a população entre 18 e 90 anos no ano de 2024 foi de aproximadamente 161,67 milhões de pessoas. Assim, os 24 milhões de apostadores identificados pelo BACEN (2024) representam aproximadamente 14,85% da população adulta no ano de 2024.

Já em relação ao ano de 2025, os dados da tabela de Projeções das populações, Revisão 2024: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação: população por sexo e idade simples – 2000/2070 (IBGE, 2024b), estimam uma população entre 18 e 90 anos que totaliza 163,1 milhões de pessoas. Nesse cenário, os 25,25 milhões de apostadores identificados pelo Ministério da Fazenda (Brasil, 2026b), no estudo referente a todo ano de 2025, representam aproximadamente 15,48% da população adulta.

Considerando os dados mencionados, é possível constatar que o mercado das bets, no Brasil, envolve uma quantidade expressiva de apostadores, atingindo uma parcela significativa da população adulta, o que evidencia o caráter coletivo

⁴⁵ A estimativa da população brasileira com 18 anos ou mais foi obtida a partir dos dados da tabela de Projeções das Populações, revisão 2024 (IBGE, 2024a), mediante a soma da população total, para cada faixa etária entre 18 e 90 anos, nos anos de 2024 e 2025.

necessário para a caracterização de uma epidemia, nos termos adotados nesta dissertação.

Prosseguindo ponto a ponto na definição de epidemiologia conferida por Maria Zélia Rouquayrol et al. (2017, p. 9), verifica-se que essa ciência também se destina à análise da “[...] distribuição e os fatores determinantes do risco de doenças, agravos e eventos associados à saúde”. É sob essa perspectiva que se passa a relacionar essa dimensão ao sentido figurado de epidemia conferido às bets, buscando compreender como se distribui tal prática e quais fatores podem estar associados à ocorrência desse fenômeno.

Quanto à “distribuição”, esta diz respeito ao estudo de como variam, no tempo e no espaço, as frequências de doenças que ocorrem em massa, considerando variáveis ambientais e populacionais, analisando-se, portanto, quem, quando, onde e em quais condições ocorre o processo de saúde-doença (Rouquayrol et al., 2017, p. 10).

Sobre o tema, os dados quanto ao percentual da população adulta que realiza apostas, já oferecem um panorama inicial sobre a forma como o mercado das bets se espalha na sociedade. Ao mesmo tempo, outros recortes de análise ajudam a compreender melhor por que esse mercado pode ser caracterizado como uma epidemia, na medida em que evidenciam a presença concentrada em diferentes grupos.

Em relação às variáveis populacionais, os estudos já mencionados nesta dissertação permitem ampliar a análise para outros recortes, como idade e gênero, o que contribui na identificação de quais grupos estão mais expostos à prática das bets, em que medida certas faixas etárias ou determinados públicos são mais alcançados e como isso se relaciona com a ideia de “epidemia das bets” no Brasil.

Segundo os dados do Banco Central do Brasil (BACEN, 2024), no mesmo estudo que identificou 24 milhões de apostadores entre janeiro e agosto de 2024, identificou-se em relação ao perfil dos apostadores que a maioria se situava na faixa etária entre 20 e 30 anos, sendo identificado que o valor médio mensal das transferências para as empresas operadoras das bets aumentava conforme a idade, com o valor para os mais novos em torno de R\$ 100 mensais, e para os mais velhos, ultrapassando os R\$ 3 mil mensais.

Por sua vez, os dados divulgados pelo Ministério da Fazenda (Brasil, 2026b) em relação a todo ano de 2025 indicaram que, dentre os 25,25 milhões de

apostadores registrados durante o período, 68,3% se identificaram, por meio de autodeclaração, como sendo do gênero masculino, enquanto 31,7% como sendo do gênero feminino, ou seja, aproximadamente 17,25 milhões do gênero masculino e 8 milhões do gênero feminino.

No que tange à distribuição de apostadores por faixa etária, o estudo do Ministério da Fazenda (Brasil, 2026b) indicou que o maior número de apostadores se encontrava na faixa etária entre 31 e 40 anos, representando 28,6% do total de apostadores. Em ordem de grandeza, as outras faixas etárias alcançaram a seguinte porcentagem: 22,7% entre 18 e 24 anos; 22,7% entre 25 e 30 anos; 16,7% entre 41 e 50 anos; 6,6% entre 51 e 60 anos; 2% entre 61 e 70 anos; e 0,7% entre os maiores de 70 anos.

Os dados de distribuição por gênero e idade permitem concluir que o público de apostadores é majoritariamente masculino, enquanto o público feminino representa parcela bem menor desse universo. No que se refere à idade, observa-se uma concentração relevante de apostadores entre 18 e 40 anos, faixa etária que representa 80,3% do total de apostadores. Observa-se também que, quanto maior a faixa etária do público, maior o valor médio movimentado em bets.

Esses elementos, considerados em conjunto, são importantes para a realização de um diagnóstico mais preciso sobre a “epidemia das bets”, permitindo identificar quais grupos estão mais expostos à prática.

Quanto às variações de tempo, espaço e fatores ambientais, destaca-se que os estudos sobre o mercado das bets ainda são recentes, em grande parte devido à própria novidade do processo de regulamentação desse setor. Ainda assim, os dados já disponíveis apontam uma pequena variação no número de apostadores entre 2024 e 2025, indicando que se trata de um fenômeno em movimento. A realização de novos estudos e a obtenção de dados em períodos mais longos certamente permitirão diagnósticos mais precisos sobre como a prática das apostas se distribui e se perpetua ao longo do tempo e em diferentes regiões do país.

Prosseguindo na análise do conceito de epidemiologia, quanto à “[...] análise dos fatores determinantes”, esta envolve a aplicação do método epidemiológico para testar associações entre possíveis fatores de risco e um estado de ausência de saúde definido como doença, tendo como objetivo qualificar relações causais ou de risco que expliquem os padrões observados (Rouquayrol et al., 2017, p. 10), ajudando, portanto, a entender o “processo de saúde-doença”, o qual, conforme Asa Cristina Laurell

(1985, apud Rouquayrol et al., 2017, p. 10), pode ser entendido como a maneira específica como grupos passam de estados de saúde para estados de doença e vice-versa, tratando-se de um processo marcadamente dinâmico, vinculado ao desenvolvimento das atividades cotidianas e a um contexto social.

Enquanto na área da saúde, a análise dos “fatores determinantes” busca compreender quais elementos contribuem para o surgimento e a propagação de uma doença, na presente dissertação, a análise dos fatores determinantes deve ser utilizada com o objetivo de identificar quais elementos contribuíram para que as bets se tornassem uma “epidemia”, no sentido de um fenômeno de rápida expansão, coletiva e em larga escala. Nessa perspectiva, é possível destacar, ao menos, cinco grupos de fatores: culturais, normativos, socioeconômicos, midiáticos e tecnológicos.

Quanto aos fatores culturais, conforme mencionado na seção 2 desta dissertação, a prática de jogos, apostas e jogos de azar pode ser compreendida como um fenômeno social, com funções simbólicas, culturais e estruturais, que esteve amplamente disseminada ao longo das diferentes épocas, manifestando-se de formas variadas e atravessando culturas e gerações.

No Brasil, esse quadro cultural se expressa de maneira cristalina, por exemplo, na tradição das apostas em loterias e de outras formas de sorteios presentes no cotidiano. Os jogos lotéricos legais, os grandes eventos de aposta como a “Mega da Virada”, os produtos de entretenimento de massa como o Carnê do Baú e a Tele Sena, além dos bingos, das rifas e do jogo do bicho, fazem parte da cultura social brasileira e das experiências de boa parte da população.

Ao alcançar o mercado brasileiro, as bets se expandiram rapidamente, por se tratar de prática já adaptada ao cenário cultural brasileiro, encontrando população familiarizada com a ideia de arriscar financeiramente pela possibilidade de alcançar determinado ganho. Nesse cenário, os fatores culturais locais mostraram-se determinantes, por se tratar de um ambiente pré-existente, que apenas teve que se adaptar a um novo formato de se apostar.

Sobre os aspectos normativos, a ausência de regulamentação específica do mercado das bets, cenário que perdurou por anos, consolidou o Brasil como terreno fértil para que as empresas operadoras de apostas expandissem suas atividades de maneira acelerada, sem regras claras de exploração e de contrapartidas em termos tributários, de fiscalização e de proteção aos apostadores, cenário perfeito para maximizar os seus lucros, sem contrapartidas importantes. Desta maneira, o mercado

das bets já alcançava grande dimensão mesmo antes da entrada em vigor de um marco regulatório.

A morosidade do poder público em regulamentar o setor contribuiu para que o mercado das bets já se encontrasse inflado e consolidado em diversos aspectos, mesmo anteriormente à regulamentação. O marco regulatório, ao entrar em vigor, ao mesmo tempo em que abriu portas para o funcionamento de um mercado regulado, precisou também “fechar janelas” relacionadas às práticas não regulamentadas, tendo sido necessário criar mecanismos de transição, definir critérios para autorização e estabelecer instrumentos de repressão às operações ilegais que já atuavam no Brasil.

Ainda assim, os dados indicam que o mercado ilegal permanece como uma realidade importante. Conforme o Panorama Periódico do mercado regulado de apostas de quota fixa, elaborado pelo Ministério da Fazenda (Brasil, 2026b), com dados de todo o ano de 2025, a fiscalização retirou do ar 25 mil páginas de sites ilegais, entre outubro de 2024 e dezembro de 2025. Esse número evidencia que a regulamentação, embora seja essencial para ordenar o setor, não elimina o mercado não autorizado, exigindo atuação contínua do Estado para reduzir o espaço e o impacto das operações ilegais.

Quanto aos fatores socioeconômicos, estes também podem ser considerados como determinantes na expansão das bets e sua caracterização como “epidemia”. Em um contexto marcado por desigualdades de renda, insegurança financeira e com possíveis dificuldades de estabilidade e inserção no mercado de trabalho, a possibilidade de ganhos financeiros pode exercer forte apelo em diversos grupos de indivíduos, sobretudo entre pessoas em situação de vulnerabilidade, consistindo em fator que pode influenciar no ingresso e na permanência no mercado das bets.

Exemplo desta influência pode ser identificado através de dados do Estudo Especial nº 119/2024, do Banco Central do Brasil (BACEN, 2024). Entre os 24 milhões de apostadores identificados entre janeiro e agosto de 2024, aproximadamente 5 milhões eram beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), os quais chegaram a movimentar, apenas no mês de agosto de 2024, um total de R\$ 3 bilhões em apostas (BACEN, 2024). Do total de apostadores beneficiários do PBF, 4 milhões eram chefes de família, que transferiram R\$ 2 bilhões para as empresas de apostas identificadas no estudo (BACEN, 2024).

Referidos números indicam que fatores socioeconômicos podem influenciar de forma relevante a dinâmica da “epidemia das bets”, o que acende um alerta sobre

possíveis impactos na renda familiar e na segurança econômica e alimentar de pessoas que dependem de programas de transferência de renda. Diante disso, tornou-se necessário à regulamentação enfrentar esta questão, a fim de regular o acesso de determinados grupos vulneráveis às bets.

Como resposta a essa preocupação, a Instrução Normativa SPA/MF nº 22, de 30 de setembro de 2025 (Brasil, 2025l), vetou a prática das bets por beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família. Referida Instrução Normativa proibiu que tais indivíduos mantivessem cadastros ativos e realizassem apostas nas plataformas on-line, o que levou ao cancelamento de cadastros de beneficiários de programas sociais em sites de apostas entre os meses de novembro e dezembro de 2025.

Contudo, em decisão de dezembro de 2025, o Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou a suspensão parcial dos efeitos da norma do Ministério da Fazenda que previu o bloqueio e o encerramento compulsório de contas ativas em plataformas de apostas on-line utilizadas por beneficiários de programas sociais. A decisão manteve, porém, a proibição de abertura de novos cadastros para beneficiários, até julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.721/DF (Brasil, 2024e), que busca impugnar integralmente a regulamentação do mercado das bets, instituída pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c).

Em relação ao processo de encerramento de contas e à proibição de novos cadastros para beneficiários de programas sociais, trata-se de medida em princípio executável e potencialmente positiva em relação aos apostadores, na medida em que reduz a exposição de grupos vulneráveis a práticas com alto risco de dependência e de comprometimento da renda familiar. A lógica é de proteção do mínimo existencial, uma vez que recursos provenientes de transferência de renda possuem finalidade de subsistência e não devem ser direcionados a apostas, especialmente quando se trata de famílias com baixa margem financeira para absorver perdas.

Contudo, a eficácia dessa estratégia depende de cautelas adicionais, pois persiste o risco de migração de parte dos usuários para o mercado ilegal, onde inexistem mecanismos de controle, prevenção e responsabilização, o que exige intensificação da fiscalização e da repressão às operações clandestinas. Nesse cenário, a suspensão parcial determinada pelo STF sinaliza as tensões institucionais e econômicas em torno da política regulatória, marcadas por disputas entre interesses empresariais e objetivos de proteção social. Ainda assim, a demora na estabilização

de um entendimento definitivo tende a agravar a insegurança jurídica e a enfraquecer a capacidade de resposta estatal.

No que diz respeito aos fatores midiáticos, determinantes para que as bets se tornassem uma “epidemia”, antes mesmo da regulamentação do mercado, as bets se expandiram apoiando-se de forma intensa nas diferentes mídias disponíveis. Em um cenário no qual não havia regras específicas sobre publicidade e propaganda direcionadas a essa atividade, as empresas operadoras de apostas puderam anunciar livremente seus produtos, explorando espaços em redes sociais, televisão e internet, com poucas ou nenhuma limitação.

Em determinadas ocasiões, esse tipo de publicidade, especialmente aquela praticada por influenciadores digitais, pode ser considerada danosa. Como exemplo deste tipo de publicidade, pode-se mencionar o episódio da chamada “CPI das bets” que, embora tenha tido seu relatório final rejeitado, indiciou diversos influenciadores que, em sua atuação, orientavam apostadores a realizar apostas a partir de promessas de ganhos fáceis, com constante associação da prática das bets a estilos de vida luxuosos e de sucesso.

Em outras situações, influenciadores vêm sendo responsabilizados civil e criminalmente, sobretudo após a regulamentação do mercado, principalmente quando realizam propaganda de sites e plataformas ilegais, conduta expressamente vedada pelo art. 20 da Portaria SPA nº 1.231, de 31 de julho de 2024, (Brasil, 2024c), a qual estabeleceu regras e diretrizes para o jogo responsável, bem como regramentos próprios sobre a publicidade e propaganda.

A partir desse novo cenário normativo, a atuação desses agentes passa a ser mais fiscalizada, e a vinculação de sua imagem a empresas não autorizadas a operarem no território nacional deixa de ser apenas uma questão ética ou de reputação, tornando-se também um possível ilícito.

As plataformas operadoras de apostas também investem fortemente em publicidade no esporte, nomeando campeonatos esportivos e sendo uma das principais patrocinadoras do esporte nacional, sobretudo em relação ao esporte mais popular do Brasil, o futebol, desembolsando valores elevados para estampar suas marcas nos uniformes e em outros espaços de visibilidade dos clubes.

De acordo com levantamento publicado em dezembro de 2025, dos 20 clubes da principal divisão do futebol brasileiro, 18 possuíam como principal patrocinador empresas operadoras de apostas, com investimento total de aproximadamente R\$

1,117 bilhão em 2025 (Catto, 2025). Referidos números ajudam a dimensionar o peso econômico desse setor dentro do esporte nacional e a força que essa forma de publicidade alcança junto ao grande público.

Quanto a tais determinantes midiáticas, está em debate o Projeto de Lei nº 2.985 (Brasil, 2023e), aprovado no plenário do Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados, cuja proposta pretende vedar que atletas em atividade, atores, comunicadores e influenciadores façam publicidade para as bets, além de estabelecer diversas outras restrições para a veiculação de propagandas desse setor, buscando reduzir o alcance e o impacto dessa forma de divulgação sobre a população.

Por fim, destacam-se os fatores tecnológicos como determinantes para que as bets se tornassem uma “epidemia”. A expansão desse mercado ocorreu, conforme mencionado ao longo desta dissertação, também pela difusão da internet e pela popularização de dispositivos como computadores e smartphones (Silva, 2022, p. 10). A possibilidade de estar conectado em qualquer lugar e a qualquer momento cria um ambiente favorável para que as plataformas de apostas se integrem ao cotidiano das pessoas, deixando de depender de espaços físicos ou de horários específicos de funcionamento.

Nesse contexto, o mercado das bets encontra-se disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana, e está ao alcance de poucos cliques em uma tela. Toda estrutura do mercado é organizada para oferecer grande facilidade de acesso, rapidez nos comandos e na mecânica do ato de apostar. A isso se somam as facilidades para transferir valores financeiros, especialmente por meio do Pix, que torna o fluxo de dinheiro quase instantâneo.

Conforme dados do IBGE divulgados em julho de 2025, obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), em 2024 havia 74,9 milhões de domicílios com internet, o que representa 93,6% do total de domicílios, dentre os quais 84,3% utilizavam banda larga móvel e, em 92,0% deles, a rede móvel celular funcionava para internet ou telefonia (Loschi, 2025). Isso significa que, na prática, a maior parte das residências no país tem acesso à internet em condições que permitem o uso de aplicativos e sites de apostas.

O mesmo levantamento mostrou que havia 167,5 milhões de pessoas de 10 anos ou mais com telefone móvel celular para uso pessoal, o que correspondia a 88,9% da população nessa faixa etária (Bello, 2025). Em outros termos, quase nove em cada dez pessoas a partir dos 10 anos, incluindo-se, portanto, o público adulto a

partir dos 18 anos, ao qual se destina o mercado das apostas, têm um aparelho que, potencialmente, permite o acesso às plataformas de apostas, dado que reforça a dimensão do fenômeno.

Todos esses fatores ajudam a compreender a “epidemia das bets” como uma epidemia também influenciada por fatores digitais. A difusão da internet e dos smartphones não é apenas um cenário neutro no qual as bets acontecem, mas um elemento central da própria expansão do mercado, uma vez que reduz barreiras de tempo e espaço, fazendo com que apostar se torne algo disponível em qualquer intervalo do dia e em quase todos os locais.

Diante disso, é possível sustentar que a expansão das bets está intrinsecamente ligada à expansão digital. O crescimento do mercado das bets não pode ser separado do avanço das tecnologias de comunicação e pagamento, que funcionam como vetores da chamada “epidemia das bets”.

Verifica-se, portanto, que os fatores culturais, normativos, socioeconômicos, midiáticos e tecnológicos ora apresentados ajudam a compreender por que a metáfora da “epidemia das bets” é adequada, reforçando tratar-se de um fenômeno coletivo, favorecido por um contexto social, econômico e regulatório específico.

Retornando à análise do conceito de epidemiologia, segundo Maria Zélia Rouquayrol et al. (2017, p. 9), verifica-se que não basta, apenas, identificar os fatores determinantes que contribuem para o surgimento e a propagação de uma doença, a fim de que se torne uma epidemia: é necessário avançar para as dimensões de prevenção, controle, erradicação e promoção da saúde, pontos em que a presente análise passa a objetivar chamar a atenção a respeito de possíveis danos sociais e à saúde que podem decorrer da “epidemia das bets”.

No campo da “prevenção, controle e erradicação”, a prevenção busca impedir que pessoas saudáveis adoçam; o controle pretende reduzir a incidência a patamares mínimos; e a erradicação corresponde à não ocorrência de uma doença, mantendo incidência zero mesmo sem medidas contínuas de controle (Rouquayrol et al., 2017, p. 10).

Quanto à “promoção ou recuperação da saúde”, estas visam diminuir desigualdades no estado de saúde e criar bases para que todas as pessoas possam desenvolver seu potencial de saúde, como ambientes favoráveis, acesso à informação e habilidades para escolhas mais saudáveis, o que supõe capacidade de controlar determinantes da própria saúde (Rouquayrol et al., 2017, p. 10).

Em síntese, conforme Maria Zélia Rouquayrol et al. (2017, p. 10), a epidemiologia visa “descrever a distribuição e a magnitude dos problemas de saúde nas populações humanas”, “proporcionar dados essenciais para planejamento, execução e avaliação das ações de prevenção, controle e tratamento das doenças, bem como para estabelecer prioridades”, e “identificar fatores etiológicos na gênese das enfermidades”. Trata-se, portanto, de um campo voltado tanto à compreensão dos fenômenos quanto à orientação de respostas práticas.

Ao transpor esse referencial para a “epidemia das bets”, a identificação dos fatores determinantes abre espaço para discutir problemas concretos associados à expansão do mercado das bets, os quais podem produzir danos relevantes à vida das pessoas e da coletividade.

Entre os diversos problemas ligados à “epidemia das bets”, aqueles relacionados à saúde merecem destaque, uma vez que as bets podem trazer efeitos psíquicos e comportamentais importantes que não se esgotam no indivíduo apostador, mas alcançam sua família, sua comunidade e, em última análise, o próprio sistema de saúde, que passa a lidar com mais uma frente de demandas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988) consagra a vida e a saúde como direitos fundamentais e atribui ao Estado o dever de garanti-los. Ao reconhecer a centralidade desses direitos, o texto constitucional deixa claro que a proteção da saúde é uma obrigação que decorre da própria estrutura do Estado Democrático de Direito.

O direito à saúde está positivado como garantia fundamental na Constituição Federal (Brasil, 1988), integrando o rol de direitos sociais, encontrando-se expressamente previsto no artigo 6º⁴⁶, em redação dada pela Emenda Constitucional nº 90 (Brasil, 2015), ao lado de direitos como educação, moradia, trabalho, alimentação, entre outros, o que reforça a ideia de que a saúde está diretamente ligada às condições materiais de vida e depende, para sua efetivação, de um conjunto articulado de políticas públicas.

⁴⁶ “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

A CRFB (Brasil, 1988) também afirma, de modo específico, em seu artigo 196⁴⁷, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, comando a partir do qual é possível afirmar que cabe ao poder público garantir acesso universal e igualitário a ações e serviços voltados à promoção, proteção e recuperação da saúde, sendo obrigatório, portanto, que o Estado implemente políticas sociais e econômicas voltadas à redução de riscos à saúde, inclusive riscos que podem ser ampliados pela prática descontrolada ou excessiva das bets.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo (2008, p. 3), a proteção do direito à saúde se realiza também por meio da tutela de outros bens fundamentais com os quais esse direito se relaciona e, muitas vezes, se sobrepõe. Os autores lembram que há zonas de convergência entre o direito à saúde e direitos como a vida, a dignidade da pessoa humana e a proteção especial conferida a crianças e adolescentes, em perspectiva que reforça a tese de que os direitos fundamentais são interdependentes e se influenciam mutuamente, de modo que a violação de um tende a repercutir sobre os demais (Sarlet; Figueiredo, 2008, p. 3).

Sob esse enfoque, o direito à saúde não pode ser visto isoladamente. Neste sentido, Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo (2008, p. 4) destacam a noção de “intersectorialidade” como elemento central para a compreensão do direito à saúde, partindo do reconhecimento de que a efetivação desse direito não é responsabilidade exclusiva do chamado “setor da saúde”. Ao contrário, compreendem os autores que, se a saúde é entendida como garantia de uma qualidade mínima de vida, sua concretização depende da atuação coordenada de diferentes políticas públicas, voltadas à redução das desigualdades sociais, à melhoria das condições de existência e ao pleno desenvolvimento humano (Sarlet; Figueiredo, 2008, p. 4).

Ainda segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo (2008, p. 7), os deveres fundamentais relacionados ao direito à saúde podem assumir diferentes formatos, a depender do seu objeto. Em alguns casos, impõem obrigações de caráter originário ao Estado, como a criação e implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pela Lei nº 8.080 (Brasil, 1990), a observância de pisos mínimos de aplicação de recursos em saúde e o dever geral de respeito e proteção à saúde da população e, em outros, assumem a forma de obrigações

⁴⁷ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988).

derivadas, que dependem da edição de legislação infraconstitucional para detalhar e regulamentar as medidas necessárias, como ocorre em temas novos, entre os quais se inclui a própria regulamentação do mercado das bets.

Verifica-se que a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020), define a saúde em sentido amplo, como um estado de bem-estar físico, mental e social, e não apenas como a simples ausência de doença ou enfermidade. Essa definição amplia o foco de análise: não basta questionar se a pessoa está ou não “doente” em sentido estrito, mas é preciso verificar se ela consegue manter equilíbrio emocional, relações sociais saudáveis, autonomia financeira mínima e capacidade de conduzir sua vida com dignidade.

Quando se observa a “epidemia das bets” com base nessa concepção ampliada de saúde, fica mais nítido que seus efeitos potenciais não se limitam ao campo econômico ou ao entretenimento. Endividamento excessivo, conflitos familiares, perda de vínculos de trabalho, ansiedade, depressão e comportamentos compulsivos podem afetar diretamente o bem-estar físico, mental e social das pessoas envolvidas. Assim, o tema das bets passa a ser também um problema de saúde pública.

No campo da saúde mental, o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-5-TR) classifica o Transtorno do Jogo como um transtorno do controle de impulsos não relacionado a substâncias, tratando-se de um quadro marcado pela dificuldade de resistir ao impulso de apostar, pela necessidade de apostar quantias cada vez maiores para alcançar o mesmo nível de excitação e pela continuidade do comportamento de jogo mesmo diante de prejuízos relevantes na vida pessoal, social e financeira (American Psychiatric Association, 2014, p. 585).

O jogo patológico também é reconhecido pela Organização Mundial da Saúde na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-11), sob o código 6C50, como “transtorno devido a comportamento de jogo” (OMS, 2022), sendo descrito da seguinte maneira:

Transtorno do jogo é caracterizado por um padrão de comportamento persistente ou recorrente de jogar, que pode ser on-line (i.e. pela internet) ou off-line, manifestado por: 1. prejuízo do controle sobre o jogar (p. ex., início, frequência, intensidade, duração, término, contexto); 2. prioridade crescente dada para o jogar, a ponto de o jogar passar a ter precedência em relação a outros interesses da vida e atividades cotidianas; e 3. continuação ou intensificação do jogar

apesar da ocorrência de consequências negativas. O padrão do comportamento de jogar pode ser contínuo ou episódico e recorrente. O padrão do comportamento de jogar resulta em sofrimento significativo ou em prejuízo significativo no funcionamento pessoal, familiar, social, educacional, ocupacional ou em outras áreas importantes do funcionamento. O comportamento de jogar e outras características são normalmente evidentes ao longo de um período de pelo menos 12 meses, para que o diagnóstico seja atribuído, embora a duração exigida possa ser reduzida, se todos os critérios diagnósticos forem preenchidos e os sintomas forem graves (OMS, 2022).

Os problemas ligados ao jogo patológico e seus impactos na saúde também são reconhecidos pelas próprias normas que regulam o mercado das bets no Brasil. As regras recentes não ignoram os riscos associados às apostas, especialmente no campo da saúde mental, e têm buscado, ainda que de forma gradual, tratar do tema de jogo responsável e de prevenção a danos. Esse reconhecimento normativo é importante e merece ser valorizado, porque indica que o próprio Estado admite que a atividade pode gerar problemas relevantes e que não basta apenas organizar o mercado do ponto de vista econômico e arrecadatário.

Nesse sentido, a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024 (Brasil, 2024c), estabeleceu regras e diretrizes específicas para o jogo responsável, bem como para ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing. A norma também regulamentou direitos e deveres dos apostadores e dos agentes operadores, definindo parâmetros a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa (Brasil, 2024c).

A mesma portaria conceitua o “jogo responsável”, em seu art. 2º, inciso I, como um conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto das apostas de quota fixa, à prevenção e à redução de malefícios individuais ou coletivos decorrentes dessa atividade (Brasil, 2024c). Entre esses malefícios, são mencionadas consequências negativas para a saúde física e mental, assim como problemas associados a dificuldades financeiras (Brasil, 2024c). A premissa central é a de que a exploração comercial das bets deve levar em conta esses riscos e atuar de forma a minimizá-los.

Entre as medidas previstas, a Portaria SPA/MF nº 1.231 (Brasil, 2024c) impõe aos agentes operadores deveres de monitoramento do comportamento dos apostadores, justamente para reduzir e prevenir danos relacionados a problemas de saúde, o que envolve acompanhar sinais de jogo problemático, adotar mecanismos

de limitação ou bloqueio em determinadas situações, disponibilizar informações claras sobre riscos e oferecer canais de atendimento adequados (Brasil, 2024c). Ainda que a efetividade concreta dessas medidas dependa de fiscalização e de como são aplicadas na prática, a previsão normativa já representa um avanço na direção de um modelo mais atento à proteção da saúde.

Com o início efetivo do mercado regulamentado, a Portaria SPA/MF nº 817, de 15 de abril de 2025 (Brasil, 2025m), instituiu a agenda regulatória para o biênio 2025/2026. Entre seus objetivos, destaca-se o aprimoramento do atendimento a consumidores-apostadores e seus familiares em situação de dependência ou outros transtornos associados ao jogo problemático, cuja proposta é mapear as práticas do setor, discutir e identificar boas práticas e, a partir disso, construir iniciativas regulatórias direcionadas aos canais de atendimento ao consumidor-apostador (Brasil, 2025m).

Esse objetivo específico da agenda regulatória tem como foco contribuir para a preservação da saúde mental dos consumidores-apostadores e para a mitigação dos danos associados à atividade. Em outras palavras, não se trata apenas de garantir respostas pontuais em casos extremos, mas de estruturar um conjunto de medidas que, articuladas, possam oferecer acolhimento, orientação e caminhos de cuidado para quem enfrenta dificuldades relacionadas às bets.

O Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático (Brasil, 2025o) registra que, nesse contexto, foram executadas diversas ações concretas para a proteção do apostador. Entre elas, a elaboração de um autoteste de saúde mental, que permite ao próprio apostador ter um primeiro indicativo sobre possíveis sinais de sofrimento psíquico, e a criação de uma plataforma de autoexclusão centralizada, pela qual o consumidor-apostador pode, de forma voluntária, solicitar sua exclusão de todas as plataformas autorizadas a operar (Brasil, 2025o).

Sobre a autoexclusão de apostadores, os dados do Ministério da Fazenda (Brasil, 2026b), a partir do Panorama Periódico do mercado regulado de apostas de quota fixa, com dados de todo o ano de 2025, indicam que 217 mil apostadores solicitaram e tiveram suas contas excluídas das plataformas, sendo que 73,39% destes apostadores solicitaram a exclusão por tempo indeterminado.

O mesmo relatório menciona, ainda, a qualificação de profissionais da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) para acolher e cuidar de pessoas com problemas

relacionados às apostas, o estabelecimento de diretrizes mínimas de atendimento ao apostador, com ênfase na saúde, e a elaboração de materiais educativos sobre integridade esportiva e prevenção à manipulação de resultados em apostas esportivas, voltados especialmente a atletas (Brasil, 2025o). Ainda, menciona o relatório terem sido promovidas campanhas de comunicação institucional para ampliar o conhecimento da sociedade sobre o mercado regulado de apostas de quota fixa no Brasil e criado um Comitê Permanente de Prevenção e Redução de Danos Relacionados à Aposta de Quota Fixa e Cuidados em Saúde Mental (Brasil, 2025o).

Em reforço à estruturação da rede de cuidado, verifica-se avanço recente e relevante na atuação estatal. Em março de 2026, o Ministério da Saúde anunciou o início de teleatendimento gratuito pelo SUS, voltado a pessoas com problemas relacionados a jogos e apostas, bem como a seus familiares e rede de apoio (Oliveira, 2026). Conforme informações do Ministério da Saúde, o serviço, com previsão inicial de 600 atendimentos mensais, será acessado por meio do aplicativo “Meu SUS Digital” e integra uma estratégia nacional de enfrentamento ao jogo problemático, em articulação com a Plataforma de Autoexclusão Centralizada e com a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) (Oliveira, 2026). Esta medida mostra-se especialmente positiva, pois amplia o acesso ao cuidado em saúde mental, reduz barreiras como timidez, estigma e dificuldade de busca por atendimento presencial e concretiza, no plano assistencial, a diretriz constitucional de promoção, proteção e recuperação da saúde.

Por fim, o aprimoramento das políticas de jogo responsável e de prevenção a transtornos decorrentes do jogo patológico aparece entre as propostas para a agenda regulatória 2026–2027 (Brasil, 2025n), instrumento de planejamento e transparência quanto aos temas relacionados às apostas de quota fixa, que se pretende tratar em determinado período, o que indica que o tema não é tratado como questão pontual, mas como um eixo permanente da atuação estatal sobre o mercado das bets. A continuidade dessa agenda é essencial para que a regulamentação avance na direção de uma proteção efetiva da saúde, em diálogo com o direito fundamental à saúde e com a necessidade de enfrentar, de forma estruturada, os problemas gerados pela “epidemia das bets”.

A partir do que foi exposto, é possível sintetizar o diagnóstico da “epidemia das bets” no sentido de que a metáfora de fato se mostra adequada. Houve uma expansão em massa das apostas, com participação de parcelas expressivas da população; foi possível identificar um perfil e uma distribuição relativamente claros dos apostadores;

foram descritos vetores e fatores determinantes reconhecíveis (culturais, normativos, socioeconômicos, midiáticos e tecnológicos); e ficaram evidentes riscos que não se limitam ao indivíduo, mas alcançam a saúde coletiva.

Ao mesmo tempo, os limites da resposta setorial também se tornam visíveis. A regulação do mercado, as políticas de jogo responsável e as ações direcionadas ao setor da saúde são necessárias e constituem avanços relevantes, mas não bastam para dar conta do problema em sua totalidade. O mercado ilegal permanece em funcionamento, a fiscalização enfrenta obstáculos, e a própria lógica das empresas operadoras se sustenta no estímulo contínuo à aposta. Soma-se a isso o acesso digital ininterrupto, 24 horas por dia, todos os dias, que intensifica a exposição permanente das pessoas à atividade e, com isso, diminui a efetividade de medidas pontuais.

Por isso, a ideia de intersetorialidade ganha relevo concreto. Se o direito à saúde exige, conforme mencionado, políticas sociais e econômicas voltadas à redução de riscos, a resposta à “epidemia das bets” precisa envolver não apenas o setor saúde e a regulação específica das apostas, mas também necessita articular instrumentos variados, que vão desde campanhas educativas e redes de cuidado até mecanismos econômicos que influenciem o ambiente em que as apostas ocorrem.

Nesse cenário mais amplo, as medidas que organizam o mercado e as ações clássicas de saúde pública se somam a instrumentos voltados a ajustar incentivos e desincentivos, bem como a garantir fontes estáveis de financiamento para políticas públicas. Entre esses instrumentos, ganham destaque aqueles capazes de atuar sobre o comportamento econômico do setor e dos consumidores, distribuindo, ao mesmo tempo, os custos sociais da atividade.

Reconhecendo os potenciais problemas, em múltiplos aspectos, que permeiam o mercado das bets, verifica-se que o tema também é levado ao controle concentrado de constitucionalidade. Tramitam no Supremo Tribunal Federal ações diretas de inconstitucionalidade que têm por objetivo contestar normas centrais da regulamentação, como a ADI nº 7.721/DF (Brasil, 2024f) e a ADI 7.749/DF (Brasil, STF, 2024f). Tais ações evidenciam que, para alguns atores institucionais, o próprio marco regulatório das bets é visto como suspeito ou mesmo incompatível com a Constituição.

Da mesma forma, a discussão a respeito das bets ocupa espaço constante no cenário legislativo e no debate público mais amplo. Propostas de alteração de

alíquotas, de criação de novas contribuições, de restrição de publicidade e de reforço de mecanismos de proteção ao consumidor aparecem com frequência nas Casas Legislativas. Ao mesmo tempo, o tema entrou no cotidiano das pessoas, que discutem sobre os impactos desse mercado em diversos aspectos.

Diante desse quadro, em que se reconhecem impactos negativos importantes, pode parecer simples sustentar que a solução seria proibir o mercado das bets. À primeira vista, o raciocínio parece linear: se as bets geram problemas sociais, econômicos e de saúde, e potencialmente podem destruir a vida de pessoas e até mesmo de famílias, bastaria bani-las para que tais problemas desaparecessem. Esse tipo de argumento, porém, desconsidera o conjunto de elementos históricos, sociais, econômicos e jurídicos reconstruídos ao longo da dissertação.

Contudo, não se compartilha, nesta dissertação, desse entendimento proibicionista. Reconhecem-se, de forma clara, os riscos e danos associados à “epidemia” das bets, assim como a necessidade de o Estado atuar para protegê-la, inclusive com instrumentos robustos de regulação e tributação. Ao mesmo tempo, reconhece-se que o Estado precisa de arrecadação para financiar políticas públicas, inclusive aquelas destinadas a mitigar os próprios problemas gerados pelo mercado das apostas. A resposta, portanto, não pode ser reduzida à ideia de mera supressão da atividade.

Conforme se analisou na trajetória histórica dos jogos, apostas e jogos de azar no Brasil, muitas das modalidades mais difundidas no país estiveram, em diferentes momentos, na esfera da ilegalidade ou da contravenção, sem que isso impedisse sua prática. Ao contrário, em muitos casos, a proibição apenas empurrou essas atividades para a informalidade ou para o controle de grupos criminosos, tornando-as ainda mais opacas e mais difíceis de regular e tributar. A experiência histórica sugere que a simples criminalização raramente extingue a demanda social por jogo.

Diante disso, conclui-se que a proibição não é uma solução. Pelo contrário, o que se construiu ao longo da dissertação é a ideia de que o mercado regulamentado, apesar de seus desafios, trouxe avanços importantes em relação ao cenário anterior, como maior transparência, possibilidade de tributação, regras de proteção ao consumidor e ações voltadas ao jogo responsável. O que se defende é a necessidade de mudanças e aperfeiçoamentos, não o retorno a um modelo de clandestinidade generalizada.

Assim, como será desenvolvido na sequência desta dissertação, o Direito Tributário também tem papel relevante na realização do direito à saúde. Políticas fiscais podem ser usadas tanto para arrecadar recursos destinados ao financiamento de ações e serviços de saúde quanto para desestimular determinadas práticas consideradas nocivas ou de risco, por meio de tributos com função extrafiscal. A “epidemia das bets”, vista sob essa ótica, coloca em discussão não apenas a regulação setorial, mas também a forma como o Sistema Tributário do Brasil pode ser mobilizado para proteger a saúde coletiva.

Nesse contexto, destaca-se a utilização do Direito Tributário, à luz do valor justiça tributária e da ideia de tributação justa, como instrumento de grande importância tanto para a contenção de danos quanto para o desenvolvimento mais equilibrado do mercado. A forma como se tributa apostadores e operadoras, quanto se arrecada e como se utiliza a extrafiscalidade são peças centrais de uma estratégia que busca reduzir riscos sem empurrar a atividade para a ilegalidade.

5 JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E O MERCADO DAS BETS: FUNDAMENTOS PARA UMA TRIBUTAÇÃO JUSTA

A partir do diagnóstico construído na seção anterior, ficou evidente que a “epidemia das bets” envolve riscos concretos à saúde, e que a resposta estatal não pode se limitar à regulação setorial e às políticas clássicas de saúde pública. Nessa perspectiva, o direito tributário aparece como um dos instrumentos possíveis para colaborar na redução de riscos e no financiamento das políticas públicas.

Esta seção tem como objetivo apresentar o referencial teórico e normativo que servirá de base para a análise tributária do mercado das bets. Parte-se da justiça tributária como um valor jurídico constitucional e distingue-se essa ideia da noção de tributação justa, entendida como a forma concreta de aplicar esse valor na prática, por meio da definição de bases de cálculo, alíquotas, bem como com a aplicação dos princípios da seletividade, progressividade, isonomia e capacidade contributiva. A partir disso, busca-se indicar critérios para avaliar se a tributação incidente sobre o setor das bets, especialmente quando ligado a danos sociais e impactos maiores sobre grupos vulneráveis, cumpre adequadamente as funções fiscal e extrafiscal do Sistema Tributário.

Com esse arcabouço, a finalidade é criar parâmetros para, na seção seguinte, examinar as regras tributárias específicas aplicáveis ao mercado das bets, a forma como o tributo incide e seus efeitos, verificando se há ou não alinhamento com a ideia de tributação justa.

Segundo Regina Helena Costa (2014, p. 4), na concepção contemporânea de Estado, a tributação é um verdadeiro poder-dever. Isso significa que o Estado não apenas pode, mas deve lançar mão de instrumentos que lhe permitam obter os recursos necessários para desempenhar suas atividades, uma vez que a prestação de serviços públicos e a manutenção do patrimônio coletivo geram elevados custos, de modo que, como regra, o Estado não tem como abrir mão de exigir de seus administrados prestações compulsórias, qualificadas juridicamente como tributos (Costa, 2014, p. 4).

Leandro Paulsen (2025, p. 5) destaca que essa tributação deve ser vista como um instrumento da própria sociedade. Segundo o autor, quando a Constituição elenca direitos fundamentais e sociais e organiza o Estado para manter instituições encarregadas de proclamar, promover e assegurar esses direitos, torna-se claro que não é possível imaginar liberdade de expressão, inviolabilidade da intimidade e da

vida privada, exercício do direito de propriedade, igualdade, livre iniciativa, liberdade de locomoção e toda a gama de direitos sociais fora de um Estado Democrático de Direito que é, ao mesmo tempo, social e tributário (Paulsen, 2025, p. 5). Em outras palavras, a tributação é condição de possibilidade para a existência concreta desses direitos.

Ainda segundo Regina Helena Costa (2014, p. 10), a compreensão do Direito Tributário vem se orientando cada vez mais para a preocupação com a adequação da tributação ao exercício dos direitos fundamentais, afirmando-se, em escala global, uma visão humanista da tributação, a qual ressalta que essa atividade estatal não serve apenas para gerar recursos destinados ao custeio de serviços públicos, mas também para garantir o exercício de direitos públicos subjetivos, de maneira que a tributação é compreendida como instrumento para a realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos (Costa, 2014, p. 4).

Sendo as receitas tributárias a fonte primordial de custeio das atividades públicas, pode-se falar em um dever fundamental de pagar tributos (Paulsen, 2025, p. 6). Esse dever não é só uma obrigação jurídica abstrata, estando ligado ao pacto social que sustenta o Estado, qual seja, o de que todos devem contribuir, mesmo de forma obrigatória, para formar as receitas públicas, garantindo a manutenção das instituições e das políticas que tornam efetivos os direitos fundamentais.

Nessa mesma linha, Leandro Paulsen (2025, p. 5) observa que, sendo a tributação inafastável em qualquer sociedade organizada, o que se deve buscar é que ela ocorra de maneira justa, o que envolve respeito às garantias individuais e a fixação de um nível de sacrifício compatível com aquilo que a sociedade está disposta a suportar em cada momento histórico, de modo que a tributação sirva como instrumento para alcançar objetivos ligados à solidariedade, sem comprometer a segurança jurídica e a liberdade das pessoas.

Sob essa perspectiva, o debate sobre a construção de um Sistema Tributário brasileiro mais equitativo, eficiente e socialmente legítimo tem ocupado lugar central nas discussões jurídicas e econômicas contemporâneas. Referido debate ganha ainda mais relevo em um cenário de reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023b), que, entre outras inovações, incluiu de forma expressa novos princípios tributários na Constituição.

Dentre estas novidades, será objeto de análise a justiça tributária, inserida de forma expressa no art. 145, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), a qual possui ampla relação com a tributação do mercado das bets, assim disposta na Constituição:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (Brasil, 1988).

Neste ponto, ainda que a inclusão expressa da justiça tributária no texto constitucional tenha ocorrido na forma de um princípio, o que se tem, em termos teóricos, é a consagração de um valor jurídico que já permeava a lógica constitucional antes mesmo de sua positivação expressa. Nessa linha, embora o constituinte derivado tenha optado por positivá-la como princípio, adota-se nesta dissertação o entendimento de que justiça tributária se trata, primordialmente, de um valor jurídico, e não de um princípio em sentido técnico.

Valores jurídicos são, conforme Ricardo Lobo Torres (2018, p. 86), ideias abstratas que informam todo o ordenamento jurídico e não se traduzem diretamente em linguagem normativa, sendo concretizados por meio de princípios, subprincípios e regras, que funcionam como mecanismo de aproximação entre o valor e as exigências concretas da vida concreta.

Os princípios, por sua vez, são enunciados mais genéricos que, quase sempre, se expressam em linguagem constitucional ou legal, representando o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos aos quais se vinculam e aos quais permanecem subordinados (Torres, 2018, p. 86). A partir dos princípios, os valores jurídicos se projetam sobre casos concretos, orientando a criação e aplicação das regras e oferecendo critérios de interpretação.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023b), ao incluir a justiça tributária no texto constitucional, não criou propriamente um princípio novo, mas formalizou um valor jurídico que já se encontrava inserido na sistemática constitucional. A novidade não se encontra, portanto, no conteúdo da ideia, mas no

reconhecimento expresso de sua centralidade para o Sistema Tributário brasileiro, agora colocada em destaque no art. 145, § 3º, como referência explícita.

Apesar de toda a discussão sobre a classificação teórica da justiça tributária, importa reconhecer que a inclusão expressa desse instituto como um dos princípios estruturantes do Sistema Tributário do Brasil reforça e aprofunda a importância do valor justiça tributária como ideia organizadora do Sistema Tributário Nacional.

Ao mesmo tempo, a referência expressa da justiça tributária no texto constitucional evidencia a necessidade de delinear as diferenças entre justiça tributária e tributação justa, por se tratarem de termos que, embora relacionados, possuem natureza distinta. Especialmente porque, conforme aponta Elizabete Rosa de Mello, “[...] percebe-se que a Justiça parece estar longe da tributação, assim como a tributação longe da Justiça, na medida em que a carga tributária cada vez mais se avoluma e os dois institutos acabam se interligando” (Mello, 2013, p. 19).

A justiça tributária, conforme mencionado, deve ser compreendida como um valor que estabelece limites e parâmetros de legitimidade, bem como fundamento para a atuação do Poder Judiciário (Mello, 2013, p. 40). Funciona, portanto, como guia para a aplicação dos princípios constitucionais pelo Poder Judiciário, a fim de verificar se a tributação ultrapassou os limites aceitáveis. Neste sentido, a justiça tributária está ligada à forma como o Poder Judiciário aplica o direito aos casos concretos, avaliando se as leis e os atos administrativos respeitam ou não os parâmetros constitucionais (Mello, 2013, p. 40),

Em sentido mais amplo, conforme Ricardo Alexandre (2024, p. 233), a noção de justiça tributária é um dos pressupostos da própria justiça social, e se concretiza quando a carga tributária é distribuída de modo adequado entre as pessoas, quando não são exigidas obrigações que não estejam previstas em lei e quando o sistema, como regra, adota algum grau de progressividade, arrecadando mais de quem efetivamente tem maior capacidade contributiva (Alexandre, 2024, p. 233). Nessa perspectiva, um Sistema Tributário injusto compromete todo o projeto de justiça social desenhado pela Constituição, porque transfere o peso do financiamento estatal de forma desproporcional e, muitas vezes, em prejuízo dos mais vulneráveis (Alexandre, 2024, p. 233).

Já a tributação justa diz respeito à maneira pela qual os entes federativos estruturam e utilizam as técnicas e os mecanismos de arrecadação, tendo o Poder Executivo como protagonista na definição de alíquotas, bases de cálculo, incentivos e

demais instrumentos (Mello, 2013, p. 40). Assim, pode-se dizer que a tributação justa é a expressão concreta da justiça tributária.

Nesse sentido, Elizabete Rosa de Mello (2013, p. 47) esclarece que os tributos devem onerar o mínimo possível, mas o suficiente para cobrir as despesas do Estado, cabendo ao legislador buscar uma espécie de “tributação ótima”, definindo percentuais que não sejam tão baixos a ponto de tornar-se irrelevante o pagamento, nem tão altos que estimulem a evasão fiscal (Mello, 2013, p. 47). Ainda conforme a autora, é preciso garantir que se cobre mais de quem pode pagar mais e menos de quem pode pagar menos (Mello, 2013, p. 47), aproximando a prática tributária do ideal de justiça social.

É nessa perspectiva que esta dissertação utiliza os dois conceitos. A justiça tributária é entendida como um valor orientador, de natureza mais abstrata, que deve pautar a aplicação dos princípios constitucionais na busca por uma tributação justa, em especial, na atuação do Poder Judiciário, sempre em diálogo com os princípios tributários e com o objetivo de redução das desigualdades. Já a tributação justa se refere às medidas concretas adotadas pelos entes federados, como a definição de alíquotas, bases de cálculo, isenções e benefícios, capazes de garantir equilíbrio e proporcionalidade na distribuição dos encargos fiscais entre os contribuintes.

Neste sentido, conforme Elizabete Rosa de Mello (2013, p. 23), uma tributação adequada é, por definição, uma tributação justa. Ela deve ser aceita pelos cidadãos como necessária à manutenção do interesse público e social, justamente porque se orienta a suprir necessidades coletivas reais, e não a impor sacrifícios arbitrários (Mello, 2013, p. 23). Por essa razão, a autora sustenta que a ideia de tributação justa se aproxima da noção de direito fundamental, na medida em que traduz uma exigência mínima de correção na forma como o Estado arrecada recursos da sociedade (Mello, 2013, p. 23).

Sob essa perspectiva, também adotada nesta dissertação, falar em tributação justa significa olhar não apenas para “quanto” se arrecada, mas também para “como” se arrecada. Envolve examinar se as técnicas escolhidas contribuem para aproximar o Sistema Tributário brasileiro dos objetivos constitucionais, ou se, ao contrário, acentuam desigualdades e distorcem a distribuição do ônus fiscal. Nesse sentido, conforme Elizabete Rosa de Mello:

A tributação justa refere-se à forma pela qual se vem tributando, como os entes federativos, a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os municípios aplicam as técnicas de tributação, seja progressividade, diferimento, pagamento na fonte ou qualquer outra técnica com o fim de implementar, viabilizar e conjugar a quantidade com a qualidade dos tributos (2013, p. 40).

Diante do exposto, a discussão sobre justiça tributária e tributação justa deixa de ser apenas um marco teórico e passa a operar como critério de avaliação de políticas concretas, importando analisar não apenas quanto se arrecada, mas como se estrutura a incidência, quais técnicas são escolhidas e quais efeitos distributivos e sociais daí decorrem. Esse recorte se torna particularmente relevante quando o fenômeno econômico examinado produz potenciais efeitos sociais negativos e afeta de modo mais intenso grupos vulneráveis, como se observou na seção anterior, ao discorrer sobre a “epidemia” das bets.

Conforme foi construído ao longo desta seção, a justiça tributária é um valor orientador, que se concretiza por meio de princípios jurídicos a ela vinculados. Dessa maneira, para que seja possível, mais adiante, analisar se há ou não tributação justa no mercado das bets, é necessário explicitar previamente os princípios que concretizam o valor justiça tributária.

Nesse sentido, vinculam-se de forma mais direta ao valor justiça tributária, para os fins desta dissertação, os seguintes princípios: capacidade contributiva, isonomia, progressividade e seletividade. Referidos princípios foram selecionados porque, como será aprofundado na seção 6, se relacionam de maneira intensa com a forma como a tributação do mercado das bets foi estruturada e vem sendo aplicada.

Quanto aos princípios da progressividade e da seletividade, Ricardo Lobo Torres (2018, p. 91) entende que ambos são subprincípios derivados da capacidade contributiva. Em outras palavras, seriam formas específicas de concretização do princípio da capacidade contributiva na prática tributária. Embora se reconheça essa vinculação teórica, de modo que progressividade e seletividade sempre devem ser compreendidas à luz da capacidade contributiva, é preciso também destacar o papel relevante que eles exercem na realização do valor justiça tributária. Por essa razão, nesta dissertação, esses princípios serão tratados como princípios autônomos, justamente para evidenciar sua importância concreta na análise do Sistema Tributário brasileiro.

O princípio da capacidade contributiva encontra-se expressamente previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), em seu art. 145, § 1º. Este dispositivo estabelece que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, identificar o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Segundo Ricardo Lobo Torres (2018, p. 90), o princípio da capacidade contributiva é um dos concretizadores do valor justiça tributária e está subordinado à ideia de justiça distributiva. Esse princípio demanda que cada pessoa pague tributos de acordo com a sua riqueza, dando conteúdo à ideia clássica de que a justiça consiste em dar a cada um o que é seu (Torres, 2018, p. 90). A capacidade contributiva, para o autor, é a capacidade econômica do contribuinte, isto é, a aptidão que ele tem para suportar a carga tributária com base em suas rendas e em seu patrimônio, não se confundindo com a simples disponibilidade financeira imediata (Torres, 2018, p. 90).

Nessa mesma linha, Luciano Amaro (2025, p. 147) destaca que as atividades econômicas desenvolvidas pelo contribuinte, bem como o seu patrimônio e os seus rendimentos, são aspectos essenciais para medir a sua capacidade econômica. Assim, não se trata apenas de olhar para um fato isolado, mas de considerar se, em conjunto, a situação revela maior ou menor possibilidade de suportar os encargos comuns.

Para Leandro Paulsen (2025, p. 68), o princípio da capacidade contributiva não é apenas um critério de justiça fiscal que permite justificar tratamentos diferenciados sem violar a isonomia. Ele configura verdadeiro princípio estruturante, que deve orientar toda a tributação, servindo de inspiração ao legislador na criação das leis e de parâmetro aos aplicadores do direito na interpretação e aplicação das normas tributárias (Paulsen, 2025, p. 68).

Luis Eduardo Schoueri (2025, p. 367) observa que a tributação segundo a capacidade contributiva pode ser encarada sob duas feições: absoluta ou objetiva e relativa ou subjetiva. Do ponto de vista subjetivo, a capacidade contributiva leva em conta as condições pessoais do contribuinte, examinando se ele pode ou não suportar a carga tributária (Schoueri, 2025, p. 367). Referida ótica pressupõe a existência de uma riqueza que, depois de consideradas as despesas básicas e as particularidades

da situação do contribuinte, ainda gera um saldo disponível para contribuir com os gastos públicos (Schoueri, 2025, p. 367).

Já do ponto de vista objetivo, a capacidade contributiva é lida em termos de situações que, em si mesmas, indicam que alguém tem condições de colaborar para o custeio das despesas coletivas (Schoueri, 2025, p. 367). Nesse sentido, o autor explica que o que importa é que a hipótese de incidência do tributo, isto é, o fato descrito na lei como gerador da obrigação tributária, seja uma situação que, de forma objetiva, revele capacidade econômica (Schoueri, 2025, p. 367). Por exemplo, possuir determinado bem de alto valor ou auferir certo nível de renda funciona como sinal de que o contribuinte tem condições de suportar parte dos gastos comuns.

Em resumo, pode-se dizer que a capacidade contributiva subjetiva se dirige a “quem é” o contribuinte e quais são suas condições pessoais, familiares e econômicas, para saber se ele tem disponibilidade financeira para pagar tributos. Já a capacidade contributiva objetiva olha para “qual” fato a lei escolheu para ser tributado, perguntando se esse fato revela ou não uma situação presente na vida do contribuinte, que justifique a incidência de imposto.

Capacidade contributiva é, portanto, a exigência de que a tributação considere a força econômica de cada contribuinte, de modo que quem tem mais contribua mais e quem tem menos contribua menos. Ela se concretiza quando os tributos são desenhados de forma a levar em conta níveis de renda, de patrimônio, de consumo ou de realização de determinados fatos econômicos, de maneira proporcional à possibilidade real de suportar a carga fiscal. Ao mesmo tempo, atua como limitação ao poder de tributar, impedindo a criação de tributos que recaiam de maneira excessiva sobre quem tem pouca capacidade econômica ou que ignorem diferenças relevantes entre contribuintes.

Já o princípio da isonomia ou igualdade tributária tem seu fundamento no art. 150, inciso II, da Constituição da República (Brasil, 1988), que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente.

Conforme Luciano Amaro (2025, p. 144), referido princípio tem, em um primeiro aspecto, um destinatário imediato que é o aplicador da lei. Diante de uma hipótese de incidência descrita em lei, toda pessoa que se enquadre nessa hipótese deve se sujeitar ao mesmo mandamento, não sendo permissível ao aplicador escolher quem será alcançado ou excluído da incidência, nem aplicar benefícios legais a uns e negar

a outros que estejam na mesma situação (Amaro, 2025, p. 144). Em síntese, todos devem ser tratados como iguais perante a lei tributária, uma vez preenchidos os requisitos previstos na norma.

Em um segundo aspecto, o princípio da isonomia se dirige ao próprio legislador, cabendo a ele construir as leis de modo que não estabeleçam tratamentos distintos para situações que sejam iguais ou equivalentes (Amaro, 2025, p. 144). A igualdade, nesse sentido, não se limita à fase de aplicação da norma, mas está na própria formulação das normas, exigindo que o legislador evite discriminações arbitrárias e que fundamente qualquer diferença de tratamento em critérios razoáveis e compatíveis com a Constituição (Amaro, 2025, p. 144).

Para Leandro Paulsen (2025, p. 64), o princípio da igualdade possui várias dimensões. De um lado, há a igualdade perante a lei, que significa a submissão de todos às mesmas normas, e de outro, há a igualdade na lei, isto é, a exigência de que o conteúdo das leis seja, em regra, igualitário (Paulsen, 2025, p. 64). Há, ainda, a necessidade de igualdade na aplicação da lei, isto é, que a norma seja efetivamente aplicada a todos, na prática, assim como foi concebida (Paulsen, 2025, p. 64).

Ao mesmo tempo, a busca de justiça não permite focar apenas na igualdade formal, sendo necessário considerar também a igualdade material, o que significa que a lei deve levar em conta as diferenças reais entre as pessoas e, em certos casos, tratar de forma distinta quem se encontra em condições diferentes, justamente para promover uma igualdade mais substancial (Paulsen, 2025, p. 64). Em matéria tributária, esse esforço material aparece, por exemplo, quando a lei prevê alíquotas diferentes conforme o nível de riqueza dos contribuintes, em atenção à capacidade contributiva.

No mesmo sentido, Luciano Amaro (2025, p. 144) observa que, em matéria tributária, a isonomia exige que sejam tratados com igualdade aqueles que possuam igual capacidade contributiva e, ao contrário, que sejam tratados de forma desigual aqueles que revelam níveis de riqueza diferentes e, portanto, distintas capacidades de contribuir. Isso demonstra a ligação estreita entre igualdade e capacidade contributiva, pois não basta tratar todos exatamente da mesma maneira se as condições econômicas são desiguais. A igualdade material, em matéria tributária, demanda que as diferenças econômicas relevantes sejam consideradas e reflitam na forma de tributar.

Em outras palavras, o princípio da isonomia tributária, como delineado pela Constituição e pela doutrina, não significa tratar todos exatamente do mesmo modo, mas sim tratar igualmente quem está em situação equivalente e de forma diferente quem se encontra em situação diversa, na medida dessa diferença. Igualdade, nesse sentido, é sempre pensada em conjunto com a capacidade contributiva, para que a carga fiscal seja distribuída de maneira proporcional à força econômica de cada contribuinte, evitando tanto privilégios indevidos quanto onerações excessivas sobre os mais vulneráveis.

Quanto ao princípio da progressividade, conforme Ricardo Lobo Torres (2018, p. 91-92), significa que o imposto deve ser cobrado por alíquotas maiores à medida que a base de cálculo aumenta. Nesse sentido, quanto maior for a grandeza econômica sobre a qual incide o tributo, maior deve ser o percentual aplicado. Essa técnica se mostra com clareza no imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, em que as faixas mais elevadas de rendimento são submetidas a alíquotas superiores às aplicadas às faixas mais baixas.

Leandro Paulsen (2025, p. 72) destaca que a progressividade constitui uma técnica de agravamento do ônus tributário, uma vez que a tributação se torna mais pesada quando a base de cálculo é maior, partindo da premissa de que quem está submetido às alíquotas mais altas possui maior capacidade contributiva. A progressividade, nessa perspectiva, é uma forma de concretizar o princípio da capacidade contributiva, fazendo com que o aumento da carga acompanhe o aumento da capacidade contributiva.

A Constituição Federal também oferece referências à progressividade. Por exemplo, o art. 145, § 1º, ao tratar da capacidade contributiva, estabelece que os impostos devem, sempre que possível, ter caráter pessoal e ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte (Brasil, 1988). Essa previsão indica que a própria Constituição autoriza e recomenda que a tributação seja estruturada de modo escalonado, ajustando-se ao nível de riqueza revelado pela base de cálculo.

Além disso, a EC 132 (Brasil, 2023b), ao alterar o art. 155, § 1º, da CRFB (Brasil, 1988), passou a prever de forma expressa que o ITCMD será progressivo em razão do valor do quinhão, do legado ou da doação. Na prática, isso obriga os Estados e o Distrito Federal a estruturarem o imposto com alíquotas em faixas, de modo que quanto maior o valor transmitido, maior seja a alíquota aplicável, tomando como

referência o quinhão ou legado de cada beneficiário na herança, e o valor individual de cada doação, e não apenas o montante global do patrimônio transmitido.

Pode-se dizer, portanto, que progressividade é o princípio segundo o qual o imposto deve acompanhar o crescimento da base tributada, não apenas em valor absoluto, mas também em intensidade. Em vez de aplicar o mesmo percentual sobre todos os contribuintes, o sistema cria faixas ou critérios que fazem com que quem possui maior capacidade contributiva suporte uma alíquota superior, contribuindo de modo mais significativo para o financiamento das despesas públicas.

No que tange ao princípio da seletividade, conforme Ricardo Lobo Torres (2018, p. 92), está ligada à ideia de que a tributação deve variar conforme o grau de essencialidade do bem ou serviço consumido. Assim, quanto mais essencial for o consumo, menor deve ser o peso do tributo, e quanto menos essencial, maior pode ser a carga tributária. Trata-se, portanto, de ajustar o imposto à importância daquele bem ou serviço para a vida das pessoas ou para a coletividade.

Hugo de Brito Machado Segundo (2025, p. 84) explica que se diz seletiva a tributação que impõe ônus diferentes a produtos ou serviços distintos, com base em um critério previamente escolhido. A seletividade, nesse sentido, consiste justamente em estabelecer diferenças entre os objetos tributados, para onerá-los de maneira desigual em função de um parâmetro definido, como a essencialidade, o impacto ambiental ou os riscos à saúde (Machado Segundo, 2025, p. 84). No direito brasileiro, em tese, qualquer tributo pode ser seletivo, especialmente aqueles que são dimensionados a partir de características do próprio bem ou serviço e não da pessoa do contribuinte (Machado Segundo, 2025, p. 84). O ponto central, segundo o autor, é que o critério escolhido para essa diferenciação seja compatível com a Constituição, seja por estar diretamente previsto nela, seja por não contrariar seus objetivos e parâmetros, o que leva a discussão sempre de volta ao princípio da igualdade (Machado Segundo, 2025, p. 84).

Em outras palavras, o princípio da seletividade implica que o Sistema Tributário brasileiro não precisa tratar todos os bens e serviços da mesma maneira. A partir de um critério constitucionalmente legítimo, a lei pode decidir tributar menos aquilo que é mais necessário à vida digna e tributar mais aquilo que é supérfluo, prejudicial à saúde, ao meio ambiente ou que gera outros efeitos negativos para a coletividade. A seletividade é, assim, um modo de usar o tributo para alinhar o consumo privado com os valores protegidos pela Constituição.

A seletividade já se consolidava, há muito tempo, como princípio orientador da tributação sobre o consumo no Brasil. A Constituição de 1988 prevê de forma expressa sua aplicação em relação ao IPI, no art. 153, § 3º, inciso I, ao ICMS, no art. 155, § 2º, inciso III, e ao IPTU, no art. 156, § 1º, inciso II (Brasil, 1988). Em todos esses casos, a Carta Magna autoriza que as alíquotas sejam graduadas conforme a natureza do bem ou sua função social, permitindo que a carga tributária varie segundo critérios de essencialidade ou de política pública.

Desse modo, mesmo antes da reforma tributária recente, a seletividade já fazia parte do desenho do Sistema Tributário, sobretudo na área dos tributos incidentes sobre bens e serviços. A lógica sempre foi a de permitir que o legislador modulasse a tributação de acordo com o tipo de consumo, indo além de uma cobrança uniforme e abrindo espaço para políticas que aliviem a carga sobre consumos básicos e a aumentem sobre consumos considerados menos prioritários ou mais danosos.

A discussão em torno da seletividade ganhou novos contornos com a reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023b). Referida emenda incluiu no art. 153, inciso VIII, da CRFB (Brasil, 1988), um novo imposto de competência federal, denominado Imposto Seletivo, que tem a seletividade como elemento central de sua incidência.

Em complemento a essa alteração constitucional, a Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025g) veio a instituir o Imposto Seletivo, dando disciplina ao desenho desse novo tributo. Entre os bens e serviços sujeitos ao imposto seletivo, o Anexo XVII da lei complementar traz, por exemplo, produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, bebidas açucaradas e, ainda, concursos de prognósticos e *fantasy sport* (Brasil, 2025g). A inclusão dessas atividades indica que o legislador pretende abranger também o mercado das bets, no âmbito de incidência do novo imposto.

Ricardo Alexandre (2024, p. 745) observa que a lógica por trás da seletividade é a de que, diante das externalidades negativas geradas pelo uso de certos bens e serviços, é legítimo, em prol da coletividade, elevar o preço e restringir, tanto quanto possível, a quantidade e o acesso a esses produtos. A tributação mais pesada aparece, assim, como alternativa intermediária à proibição total. Isso porque a proibição, além de muitas vezes não impedir o consumo, tende a estimular o mercado ilegal e o cometimento de outros crimes (Alexandre, 2024, p. 745). Para o autor, a seletividade tributária, ao encarecer o consumo sem bani-lo, procura equilibrar a

liberdade individual com a proteção da saúde e de outros interesses coletivos (Alexandre, 2024, p. 745).

Verifica-se que a seletividade, nesse contexto, é utilizada como instrumento para tentar alinhar o comportamento de consumo com a proteção de valores coletivos, como a saúde pública. A ideia é criar uma diferença de tributação que torne relativamente mais caro aquilo que se deseja desestimular, ao mesmo tempo em que se preserva, ou até se favorece, o consumo de bens considerados essenciais ou socialmente desejáveis. Com isso, o tributo deixa de ser apenas um mecanismo de financiamento do Estado e se converte também em ferramenta de política pública.

Nesse ponto, percebe-se que, entre os objetivos da criação do Imposto Seletivo, não está apenas a arrecadação de recursos. Há, de forma clara, uma função extrafiscal, voltada a desestimular o consumo de determinados bens e serviços que produzem efeitos negativos para a saúde, para o meio ambiente ou para a vida em sociedade. Ao inserir produtos como cigarros, bebidas alcoólicas, bebidas açucaradas e certas modalidades de apostas sob um regime mais oneroso, o Estado sinaliza que pretende reduzir o consumo ou, ao menos, tornar mais custoso o acesso a esses itens.

Dessa forma, implica reconhecer que a análise acerca de uma tributação justa no mercado das bets deve ser construída levando-se em consideração, também, os diferentes objetivos que a tributação pode cumprir nesse contexto específico. Não basta, portanto, constatar que se trata de uma atividade capaz de gerar elevada arrecadação, sendo preciso considerar que, pelas características já descritas na seção anterior, que permitem definir o mercado das bets como uma “epidemia”, tais como o forte apelo ao consumo, riscos à saúde e presença de públicos vulneráveis e acesso digital permanente, a análise do mercado das bets deve ser realizada tanto sob a ótica da função fiscal quanto da função extrafiscal dos tributos.

Sob essa perspectiva, ao mesmo tempo em que a tributação incide para prover recursos ao Estado, ela também pode e deve ser pensada como instrumento de regulação, capaz de desestimular comportamentos de risco, mitigar danos e contribuir para a concretização do valor justiça tributária e, em última análise, da própria justiça social.

Segundo Luciano Amaro (2025, p. 91), os tributos cumprem função fiscal quando têm por objetivo principal prover de recursos a entidade que os institui e arrecada. Nessa hipótese, a finalidade central da lei é alimentar os cofres públicos,

permitindo que o Estado disponha de meios financeiros para custear suas atividades (Amaro, 2025, p. 91). Já quando a lei tributária é estruturada para, sobretudo, influenciar condutas, orientando escolhas, incentivando ou desincentivando certos comportamentos, fala-se em finalidade regulatória ou extrafiscal (Amaro, 2025, p. 91).

Leandro Paulsen (2025, p. 15) ressalta, no mesmo sentido, que os tributos são, de fato, a principal fonte de receita financeira do Estado. Eles se enquadram como receitas derivadas, porque retiram recursos do patrimônio privado⁴⁸, e têm caráter compulsório, uma vez que decorrem de lei e independem da vontade das pessoas em contribuir para o custeio das atividades estatais (Paulsen, 2025, p. 15). Em regra, portanto, os tributos têm vocação fiscal e devem observar, sobretudo, os princípios da igualdade e da capacidade contributiva (Paulsen, 2025, p. 15). No entanto, como toda tributação onera situações, operações e atividades, ela inevitavelmente influencia as decisões dos agentes econômicos, produzindo efeitos extrafiscais e, em muitos casos, os tributos são justamente desenhados ou dimensionados para atender a essa finalidade regulatória (Paulsen, 2025, p. 15).

Assim, se a instituição de um tributo visa, principalmente, abastecer os cofres públicos, sua finalidade é arrecadatória e ele se caracteriza como tributo de função fiscal. Por outro lado, quando a intenção predominante do legislador é desestimular o consumo de determinado produto, como por exemplo, bens nocivos à saúde, ou incentivar uma atividade localizada em região menos desenvolvida, por razões de política econômica ou social, costuma-se dizer que o tributo cumpre função extrafiscal ou regulatória, mesmo que, de modo acessório, também gere arrecadação.

No caso do mercado das bets, a função fiscal aparece com nitidez como uma das principais motivações da regulamentação. Durante o longo período em que as apostas de quota fixa operaram sem um marco regulatório definido, empresas se instalaram no mercado brasileiro sem contrapartidas claras em termos de tributação. Com a regulamentação, o Estado brasileiro passou a enxergar nas bets uma fonte

⁴⁸ Embora seja adequado afirmar, em termos gerais, que a tributação se traduz na retirada de recursos do patrimônio privado, é importante registrar a ressalva de que não há, no art. 121 do CTN (Brasil, 1966), restrição quanto à natureza pública ou privada do sujeito passivo, de modo que também pessoas jurídicas de direito público, inclusive entes federativos, podem figurar no polo passivo da relação tributária, como contribuintes ou responsáveis. Essa possibilidade, contudo, é fortemente limitada no campo dos impostos em razão da imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição (Brasil, 1988), que impede a incidência de impostos sobre patrimônio, renda e serviços uns dos outros. Ainda assim, pode haver sujeição passiva de entes públicos, especialmente no âmbito das taxas, que não são abrangidas pela imunidade recíproca, conforme a Súmula 324 do STF, e em hipóteses de responsabilidade tributária, como retenções e recolhimentos na condição de responsável.

relevante de arrecadação, buscando, por meio da tributação, capturar parte da arrecadação gerada por esse segmento que já se encontrava amplamente difundido.

Essa mudança de cenário representa, em grande medida, uma aposta do próprio poder público na capacidade de o mercado das bets produzir receitas significativas para o orçamento público. O movimento é coerente com a função fiscal clássica: incorporar à base de incidência tributária uma atividade econômica que, mesmo antes de regulada, já movimentava valores expressivos, e canalizar parte desses recursos para o financiamento de políticas públicas, inclusive de saúde, relacionadas aos problemas que a própria expansão das apostas pode gerar.

Da mesma maneira, a função extrafiscal do tributo também pode ser observada no mercado das bets. A própria iniciativa do legislador em incluí-las mercado no âmbito de incidência do Imposto Seletivo, bem como a proposição de outras medidas específicas, como a criação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) aplicada ao mercado das bets e o uso de diferentes técnicas de tributação voltadas ao setor, revela a intenção de, para além de arrecadar, utilizar o Sistema Tributário como instrumento de regulação e de desestímulo. Essas medidas, que serão analisadas com maior detalhe na seção seguinte, evidenciam que a tributação das bets não se esgota na função fiscal, mas dialoga diretamente com a busca de limitar riscos e reduzir danos associados à “epidemia” das bets.

À vista do que foi exposto, delineou-se o referencial teórico a partir do qual se examinará a tributação do mercado das bets, compreendendo a justiça tributária como valor jurídico, os princípios da capacidade contributiva, da isonomia, da progressividade e da seletividade como concretizadores desse valor, bem como as funções fiscal e extrafiscal dos tributos. É à luz desse conjunto de parâmetros que, na seção seguinte, serão analisadas as regras concretas de tributação aplicáveis às bets, a fim de verificar em que medida o regime vigente se harmoniza, ou não, com a ideia de tributação justa e de formular propostas de aperfeiçoamento em matéria tributária.

6 TRIBUTAÇÃO DO MERCADO DAS BETS: ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSTAS PARA UMA TRIBUTAÇÃO JUSTA

A partir das perspectivas de justiça tributária e de tributação justa trabalhadas na seção anterior, importa analisar se o modo como são tributados os apostadores e as empresas operadoras das bets, no Brasil, é compatível com os parâmetros do valor justiça tributária e com a tributação justa mobilizados ao longo deste trabalho, especialmente em um contexto de consolidação recente do mercado regulado e de intensificação do debate público sobre seus impactos sociais.

O objetivo desta seção é, portanto, examinar criticamente a estrutura tributária atualmente incidente sobre o setor das bets, identificando seus fundamentos normativos, seus principais elementos técnicos e os pontos de tensão que emergem quando se confronta o desenho legal e infralegal com as exigências de coerência, isonomia e adequação da tributação à realidade econômica dos sujeitos envolvidos, a fim de realizar propostas para uma melhoria nos aspectos tributários.

Para cumprir esse objetivo, a subseção 6.1 dedica-se à tributação dos apostadores, descrevendo a forma como a legislação enquadra e organiza a apuração do imposto incidente, bem como as implicações práticas do modelo estabelecido, inclusive a partir de sua regulamentação infralegal e das discussões legislativas que incidem diretamente sobre a base tributável.

Em seguida, a subseção 6.2 analisa a tributação das empresas operadoras, apresentando os tributos que recaem sobre a atividade, a lógica do modelo adotado para a receita do jogo e os elementos de política fiscal associados ao setor, incluindo a destinação de recursos e as mudanças propostas no âmbito legislativo, sem perder de vista a interface entre arrecadação, regulação e extrafiscalidade.

Com isso, esta seção encerra o percurso da dissertação retomando, sob a ótica tributária, os principais aspectos do regime vigente e estabelecendo o enquadramento necessário para a compreensão do tema em sua dimensão normativa e político-institucional.

6.1 ANÁLISE E PROPOSTAS QUANTO AO REGIME DE TRIBUTAÇÃO DOS APOSTADORES

No que tange à tributação dos apostadores, conforme observado na subseção 3.3, ao tratar da análise do mercado regulamentado, a Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) prevê, em seu art. 31, que a apuração do IRPF quanto aos valores derivados das bets

deverá ser realizada de forma anual, aplicando-se a alíquota de 15% sobre o valor que exceder o limite de isenção correspondente à primeira faixa da base de cálculo da tabela progressiva anual do IRPF. Nesse sentido, o legislador optou por tributar apenas a parcela dos resultados positivos do apostador que supera o patamar de isenção já reconhecido para os demais contribuintes pessoas físicas.

Considerando que, no ano-calendário de 2025 (exercício 2026), o limite da primeira faixa da base de cálculo da tabela mensal de incidência do IRPF foi de R\$ 2.259,20 entre janeiro e abril e de R\$ 2.428,80 entre maio e dezembro, o valor da isenção anual corresponde a R\$ 28.467,20 (Brasil, 2025p). Nesse sentido, apenas o valor excedente, que ultrapassar o valor correspondente à faixa anual da isenção, será tributado em uma alíquota de 15%.

Tendo-se em vista as especificidades do mercado das bets, ressaltadas ao longo desta dissertação, trata-se de um ambiente marcado por ganhos e perdas recorrentes e por elevada volatilidade. Nessa realidade, o desenho tributário que permite a compensação entre perdas e ganhos, fixa a apuração em base anual e restringe a incidência ao excedente da primeira faixa da base de cálculo da tabela progressiva anual aproxima a tributação da materialidade dos ganhos efetivamente recebidos pelo apostador. Em vez de focar em ganhos isolados, a regra considera o resultado final do período, o que é mais coerente com a natureza da atividade.

Sob esse prisma, o modelo previsto na lei melhora a aderência do Sistema Tributário aos riscos inerentes ao mercado das bets, pois evita a tributação de ganhos pontuais em contextos de perdas acumuladas e diminui a chance de que a carga fiscal se torne desproporcional em panoramas de grande oscilação entre ganhos e perdas.

Nesse cenário, as normas atuais sobre a tributação dos apostadores mostram-se adequadas às especificidades das apostas de quota fixa. Ao deslocar o foco para o resultado econômico efetivo do contribuinte e ao permitir a compensação entre ganhos e perdas, o regime reduz as assimetrias entre a realidade da prática das apostas e a carga tributária aplicada. Isso contribui para que a tributação se aproxime da ideia de tributação justa, na medida em que busca tratar de forma diferente situações econômicas que, na prática, também são diferentes.

Além disso, o desenho tributário em questão tende a preservar o apostador ocasional, que realiza apostas de pequeno valor, muitas vezes por entretenimento, e que, em geral, possui tendência em acumular prejuízo ou obter um lucro anual que não supera a primeira faixa da base de cálculo de isenção do IRPF. Para esse perfil,

a regra funciona como um filtro que impede a tributação de pequenos resultados, concentrando a incidência do imposto sobretudo sobre aqueles apostadores que utilizam as bets como fonte relevante de renda, movimentando valores mais elevados e, com isso, tendo maior probabilidade de alcançar lucros que ultrapassem a faixa de isenção anual.

Ao tributar apenas quem obtenha lucro anual que supere o limite de isenção, o modelo normativo estabelece um patamar mínimo de relevância econômica para que surja a obrigação de pagar imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza sobre as apostas. Essa escolha é compatível com a ideia de que a tributação deve incidir, preferencialmente, sobre ganhos que representem, de fato, incremento significativo de capacidade contributiva, evitando a oneração de resultados que pouco alteram a situação financeira do contribuinte.

Nessas condições, as normas mencionadas não violam os princípios da isonomia e da capacidade contributiva. É defensável sustentar que o apostador que tem disponibilidade financeira apenas para realizar apostas com pequenos valores, geralmente sujeitos a perdas ou a ganhos modestos, não se encontra em situação equivalente àquele que aposta quantias elevadas, de forma reiterada, e consegue, ao longo do ano, acumular lucros expressivos. Tratar ambos apostadores de maneira idêntica, sob o ponto de vista tributário, seria ignorar diferenças relevantes de capacidade contributiva.

Do mesmo modo, não ocupam posição equivalente o apostador que, ao fim do ano, apresenta pequeno lucro ou até mesmo prejuízo, e o apostador que, ao final do período de apuração, obtém lucro anual que ultrapassa a primeira faixa da base de cálculo da tabela progressiva do IRPF. Nesse último caso, há um ganho efetivo que revela maior capacidade contributiva e justifica a incidência do imposto na medida do resultado obtido. Assim, ao concentrar a tributação sobre esse segundo grupo, o regime atual de tributação dos apostadores se aproxima do valor justa tributária e da ideia de tributação justa delineados ao longo da seção 5 desta dissertação.

Convém analisar à luz da tributação justa, ainda, a previsão contida no art. 21-A da Instrução Normativa RFB nº 1.500 (Brasil, 2014a), com a redação dada pela IN RFB nº 2.299 (Brasil, 2025p), publicada em 18 de dezembro de 2025, que definiu, em seus incisos I e II, que a apuração do resultado anual obtido pelos contribuintes apostadores deve ser realizada de forma separada para eventos reais de temática esportiva e eventos virtuais de jogos on-line.

Sobre esta disposição, convém destacar que a apuração em separado das modalidades impede que o contribuinte compense o resultado obtido em uma delas com o resultado de outra. Não há, portanto, um único resultado global, mas três resultados distintos, cada qual com sua própria base de incidência para fins de imposto sobre a renda. Isso significa que prejuízos significativos em uma modalidade podem ser desconsiderados quando houver lucro em outra, mesmo que, na soma de todas as operações, o apostador tenha experimentado perda líquida.

Nesse cenário, reitera-se o exemplo mencionado na subseção 3.3, em que um apostador tenha obtido, em apostas em eventos reais de temática esportiva, um resultado positivo que exceda em R\$ 10.000,00 (dez mil reais) o valor correspondente à primeira faixa da base de cálculo da tabela progressiva anual do IRPF, mas, ao mesmo tempo, tenha registrado um resultado negativo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em eventos virtuais de jogos on-line. Consideradas em conjunto, as bets geraram um prejuízo líquido de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), porém, em razão da apuração em separado, o contribuinte permanece obrigado a pagar imposto de renda sobre os R\$ 10.000,00 (dez mil reais) de resultado positivo na modalidade de eventos reais de temática esportiva.

Em outro cenário, pode-se supor uma situação na qual um apostador tenha obtido um resultado positivo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) tanto no mercado das apostas em eventos reais de temática esportiva quanto nos eventos virtuais de jogos on-line, perfazendo um lucro total de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Nessa ocasião, se verifica um importante incremento na capacidade contributiva do apostador, que deveria ser passível da incidência do IRPF, mas que, pelas previsões da Instrução Normativa RFB nº 1.500 (Brasil, 2014a), não sofrerá a incidência do imposto, por não ter ultrapassado a primeira faixa da base de cálculo do limite de isenção em cada modalidade individualmente.

Nesse sentido, vislumbra-se violação aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. No primeiro exemplo citado, trata-se de contribuinte cuja capacidade econômica, em vez de aumentar, diminuiu em razão do prejuízo global acumulado com as apostas, e que ainda terá sua renda reduzida pela obrigação de pagar imposto sobre um resultado positivo isolado. No segundo exemplo, por sua vez, trata-se de contribuinte que teve importante incremento em sua capacidade contributiva, mas que não sofrerá a incidência do imposto.

Em segundo lugar, abre-se a possibilidade de que dois apostadores que apresentem o mesmo resultado global, quando somadas todas as modalidades de bets, sejam tributados de forma diferente apenas porque concentraram ou diversificaram suas apostas em modalidades distintas. Um contribuinte que obteve resultado positivo em uma única categoria pode ser tributado, enquanto outro, com lucro equivalente, mas distribuído de modo diverso entre as modalidades, pode ter seus ganhos isentos de tributação. Isso configura tratamento desigual para situações econômicas substancialmente semelhantes, em afronta à isonomia material.

Além disso, essa fragmentação da apuração dos resultados pode ser compreendida como uma divisão artificial da realidade econômica do apostador, que caminha em direção oposta àquela que, ao menos inicialmente, pareceram pretender as normas de tributação das bets. Enquanto a Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), ao permitir a compensação entre perdas e ganhos e adotar a apuração anual, deu um passo no sentido de aproximar a tributação do resultado efetivo do contribuinte, a Instrução Normativa em comento, ao fracionar as modalidades, retirou parte desse avanço e enfraqueceu a coerência do sistema com a ideia de tributação justa.

A manutenção da exigência do imposto nessas condições tende a contrariar a lógica de que se deve tributar mais quem pode mais e menos quem pode menos, e abre espaço para questionamentos quanto à compatibilidade dessa opção infralegal com o valor justiça tributária que orienta o sistema constitucional. Nessas circunstâncias, não se trata de uma tributação justa, pois a forma de apuração escolhida descola a incidência do imposto da real capacidade econômica do apostador, ignora o resultado global efetivo da atividade das bets como um todo e, ao final, onera contribuintes que, no conjunto, não tiveram acréscimo de riqueza, ou consiste em vantagem ao apostador que, somados os resultados das modalidades de bets, deveria contribuir com o pagamento do imposto e deixará de fazê-lo, por não ter ultrapassado o limite de isenção para cada modalidade de bets, de maneira individual, em desacordo com a ideia de tributação adequada defendida ao longo desta dissertação.

Ainda quanto ao “como” se tributa os apostadores, importa tratar da inaplicabilidade das alterações promovidas pela Lei nº 15.270 (Brasil, 2025i), que elevou o limite de isenção do IRPF para rendimentos mensais de até R\$ 5.000,00 e previu redução parcial do tributo para contribuintes com rendimentos entre R\$ 5.000,01 e R\$ 7.350,00. Em uma primeira análise, poderia parecer que essa nova

disciplina alcançaria também os ganhos derivados das bets, ampliando de forma automática a faixa de isenção considerada pelo art. 31 da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c).

Conforme ressaltado na subseção 3.3, porém, a disciplina estabelecida pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) para a tributação dos ganhos obtidos com bets não se altera por força dessa nova isenção. Em primeiro lugar, porque os valores decorrentes das apostas não se qualificam como renda de trabalho ou rendimento periódico, mas como espécie de premiação, enquadrando-se no disposto no inciso II do art. 43 do CTN, caracterizando-se como proventos de qualquer natureza (Brasil, 1966). Em segundo lugar, porque a Lei nº 15.270 (Brasil, 2025i) não redesenha a tabela progressiva anual do IRPF utilizada como referência pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c). O que ela faz é conceder uma nova isenção dirigida ao contribuinte, criando tabelas específicas para operar esse benefício, sem modificar a estrutura da tabela progressiva anual.

Corroborando esse entendimento o teor da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 2.299 (Brasil, 2025p), que incluiu na Instrução Normativa RFB nº 1.500 (Brasil, 2014a) o art. 21-A, inciso III, estabelecendo que compete ao contribuinte apostador calcular e efetuar o pagamento do imposto devido sobre o prêmio líquido na parcela que ultrapassar o limite da primeira faixa da base de cálculo da tabela anual do IRPF.

Trata-se, portanto, de um benefício de alcance subjetivo, voltado a determinados perfis de renda, e não de uma mudança estrutural do regime de apuração do IRPF em relação aos ganhos com as bets. Por essa razão, a remissão feita pelo art. 31 da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) à “primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF” permanece válida e continua a operar do mesmo modo.

Embora a não incidência do novo limite de isenção do IRPF sobre os ganhos com bets possa parecer injusta, é preciso levar em consideração o efeito que a sua aplicação produziria nesse contexto específico. Se a faixa de isenção considerada para fins de tributação das bets fosse elevada ao patamar de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) mensais, o resultado prático seria um esvaziamento quase total do objetivo fiscal de tributar os apostadores, pois o número de contribuintes efetivamente alcançados pelo imposto certamente seria drasticamente reduzido. Em outras palavras, a aplicação automática da nova isenção às bets beneficiaria de modo desproporcional justamente aqueles que obtêm ganhos mais elevados com a

atividade, afastando-os do âmbito de incidência da tributação e enfraquecendo a própria lógica de tributação justa que se deve preservar.

Por fim, há de se discutir, à luz do valor justiça tributária e da tributação justa, os possíveis impactos da redação do Projeto de Lei nº 5.582 (Brasil, 2025f), conhecido como “PL Antifacção”. Referido Projeto, voltado à adoção de medidas de combate ao crime organizado no Brasil, foi aprovado no Plenário do Senado Federal em 10 de dezembro de 2025, a partir de emenda substitutiva ao texto original, passando, em determinado momento de sua tramitação, a prever, como fonte de financiamento para as ações de enfrentamento ao crime organizado, a criação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico denominada CIDE-Bets.

De acordo com o art. 15 do PL nº 5.582 (Brasil, 2025f), na redação então proposta, a CIDE-Bets alteraria a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) para instituir uma alíquota de 15% sobre as transferências de recursos realizadas por pessoas físicas para plataformas de apostas de quota fixa. Com retenção na fonte, a ser recolhida no momento da transferência pelas instituições responsáveis pela movimentação financeira, tratava-se de contribuição que incidia diretamente sobre o valor transferido pelo apostador, antes mesmo da realização das apostas. A proposta ainda previa caráter provisório para essa contribuição, que vigoraria até a instituição e a efetiva cobrança do Imposto Seletivo sobre as bets.

Em termos práticos, a incidência da CIDE-Bets significaria, por exemplo, que um apostador que efetuasse um depósito de R\$ 100,00 (cem reais) em uma plataforma autorizada teria 15% desse valor retido a título de contribuição, de modo que apenas R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) seriam efetivamente creditados em sua conta na plataforma. Assim, a carga tributária recairia diretamente sobre o ato de depositar recursos no ambiente das bets autorizadas, independentemente de haver ou não qualquer ganho posterior e mesmo que, ao final, o apostador viesse a acumular prejuízo.

Esse desenho normativo afastava-se, de forma evidente, do valor justiça tributária e não se aproximava de uma técnica de tributação justa. Em primeiro lugar, porque a incidência se dava sobre o valor bruto transferido, sem qualquer consideração sobre o resultado econômico efetivo do apostador, ignorando por completo a lógica de tributar acréscimos de riqueza ou resultados positivos. Em segundo lugar, porque a alíquota era uniforme, recaindo da mesma forma sobre quem realizasse pequenos depósitos e sobre quem movimentasse grandes quantias, o que

tendia a produzir efeito regressivo. Em vez de calibrar a tributação conforme a capacidade contributiva, a CIDE-Bets onerava de maneira idêntica situações econômicas muito diferentes, contrariando os princípios da capacidade contributiva e da isonomia material.

Além disso, a CIDE-Bets, inserida em um projeto cuja finalidade declarada era o combate ao crime organizado, mostrava-se contraditória em relação ao próprio objetivo da proposição. Ao encarecer a entrada de recursos nas plataformas reguladas, a contribuição funcionaria, na prática, como um desestímulo ao uso do mercado legal. Mais do que um convite, constituiria um verdadeiro empurrão para que parte dos apostadores buscasse alternativas no mercado ilegal de apostas, onde não há retenção de 15% na fonte, não há controle tributário e, muitas vezes, há participação direta de facções criminosas.

Caso tivesse sido mantida e aprovada, a instituição da CIDE-Bets representaria não apenas um retrocesso do ponto de vista da tributação justa, ao distanciar-se da capacidade contributiva e da análise do resultado econômico efetivo, mas também um retrocesso em matéria de combate ao crime organizado, por enfraquecer a atratividade do mercado regulado e fortalecer, por contraste, o mercado ilegal.

Entretanto, no curso da tramitação legislativa, a previsão da CIDE-Bets foi suprimida do texto final do Projeto de Lei nº 5.582 (Brasil, 2025f), em fevereiro de 2026, de modo que a contribuição deixou de constar da redação aprovada. Sob a ótica desenvolvida nesta dissertação, trata-se de resultado positivo, pois afasta um modelo de incidência incompatível com a tributação justa e com a própria racionalidade regulatória do mercado das bets. Ao mesmo tempo, essa supressão acende um alerta de que propostas de tributação sobre o depósito bruto, com alíquotas uniformes e descoladas do resultado econômico efetivo do apostador, podem voltar a ser aventadas em futuros projetos, o que reforça a importância de manter vigilância crítica permanente e de reafirmar, no debate legislativo, os parâmetros de capacidade contributiva, isonomia material e proteção do mercado regulado frente ao avanço do mercado ilegal.

No que se refere ao “quanto” se tributa em relação aos apostadores, isto é, ao resultado econômico que a tributação sobre os ganhos com apostas efetivamente produzirá, ainda não há dados concretos disponíveis. O ano de 2025 foi o primeiro ano de funcionamento do mercado regulamentado nos moldes atuais, e ainda não ocorreu, em termos consolidados, a apuração e o pagamento desses impostos pelos

apostadores para fins de estatística e análise global. Em razão disso, não é possível, por ora, mensurar com precisão o impacto arrecadatório específico dessa tributação sobre a renda estatal.

Ainda assim, é defensável sustentar que, mesmo que a arrecadação obtida com a tributação dos apostadores venha a ficar abaixo das expectativas do Estado, não se justificaria, sob a ótica da tributação justa, o aumento da alíquota ou alterações profundas no desenho do regime apenas com finalidade arrecadatória. Qualquer elevação de carga ou mudança percebida como voltada exclusivamente a aumentar receita, tende a ser vista pelos apostadores como fator de desestímulo à permanência no mercado regulado. Isto pode, em vez de ampliar a base tributável no futuro, reduzir a participação de apostadores nas bets autorizadas e favorecer a migração para o mercado ilegal, justamente o oposto do que se pretende com a regulamentação e com a própria ideia de tributação justa.

Contudo, observa-se, com base no que foi analisado ao longo desta seção e da seção 5 desta dissertação, uma tendência do legislador em buscar aumentar a tributação dos apostadores por meio de instrumentos que não se mostram adequados do ponto de vista do valor justiça tributária e da tributação justa. Propostas como a fragmentação da apuração entre modalidades e a criação da CIDE-Bets revelam uma preocupação arrecadatória que, porém, não dialoga de forma coerente com a capacidade contributiva, com a isonomia material e com a própria lógica de tributar o resultado econômico efetivo da atividade de apostas.

Nesse sentido, ainda que nesta dissertação não se defenda um aumento da carga tributária em relação aos apostadores, por mostrar-se a alíquota atual adequada ao consumidor e também sob a perspectiva do desenvolvimento e da manutenção do mercado, é necessário admitir que o debate sobre incremento de arrecadação existe e tende a permanecer na agenda legislativa. Diante disso, em vez de simplesmente rejeitar qualquer mudança, parece mais adequado pensar em medidas compatíveis com o valor justiça tributária e capazes de se traduzir em formas de tributação justas, isto é, em técnicas de incidência que atendam ao anseio por maior arrecadação, mas sem romper com os parâmetros de capacidade contributiva, isonomia, progressividade e seletividade.

Outra proposta consiste na manutenção da apuração anual e da incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, na alíquota de 15%, sobre o valor que exceder a primeira faixa anual de isenção do IRPF, preservando-se

também a apuração conjunta dos resultados obtidos nas diferentes modalidades de bets. Assim, o sistema deve continuar olhando para o resultado global do apostador no período, somando ganhos e subtraindo perdas, e apenas depois aplicando o imposto sobre a parcela que ultrapassar o limite de isenção. A partir desse patamar, em vez de criar novas contribuições ou fragmentar modalidades, o aperfeiçoamento poderia se dar pela adoção da progressividade sobre o valor que exceder a primeira faixa de isenção.

Nesse sentido, mostra-se mais adequado, e em sintonia com uma tributação justa, a criação de uma tabela com faixas progressivas de incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza do apostador, tomando como ponto de partida a alíquota de 15% atualmente aplicável, para a primeira faixa imediatamente acima do limite de isenção anual. À medida que o lucro anual se afastasse desse patamar inicial e atingisse níveis mais elevados, as alíquotas poderiam subir de forma gradual, até um teto de 30%, que corresponde à alíquota aplicada às modalidades lotéricas, nos termos do art. 14 da Lei nº 4.506 (Brasil, 1964). Dessa forma, quem obtém ganhos pouco acima do atual valor de isenção continuaria sendo tributado de modo mais leve, enquanto lucros muito elevados estariam sujeitos a uma tributação mais intensa, em linha com a capacidade contributiva.

Diante do examinado nesta subseção, conclui-se que o modelo legal desenhado pela Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) deve ser tomado como referência. A apuração anual do IRPF sobre ganhos com bets, a alíquota de 15% e a incidência apenas sobre o valor que exceder a primeira faixa da base de cálculo da tabela progressiva anual, somadas à possibilidade de compensar ganhos e perdas, aproximam a tributação do resultado econômico efetivo em um mercado caracterizado pela volatilidade. Esse cenário evita tributar ganhos pontuais em cenários de perdas acumuladas, reduz o risco de carga desproporcional, atende melhor à capacidade contributiva e à isonomia material e, em regra, preserva o apostador ocasional, concentrando a incidência em situações de maior relevância econômica.

Em contraste, a disciplina infralegal do art. 21-A da Instrução Normativa RFB nº 1.500 (Brasil, 2014a), com a redação da IN RFB nº 2.299 (Brasil, 2025p), ao exigir apuração separada por modalidade (eventos esportivos reais e eventos virtuais de jogos on-line), fragmenta artificialmente a realidade econômica do apostador. A apuração individual impede a compensação entre modalidades e pode gerar cenários em que se tributa apesar de prejuízo líquido global ou se deixa de tributar mesmo

havendo lucro global relevante, permitindo ainda tratamento distinto para contribuintes com resultados globais equivalentes.

Propõe-se, por isso, a revisão dessa regra, com retorno à apuração conjunta do resultado anual, somando-se os ganhos, subtraindo-se as perdas, de forma conjunta considerando todas as modalidades (eventos esportivos reais e eventos virtuais de jogos on-line) e, apenas então, se verifica a incidência do imposto sobre o que exceder o limite anual de isenção.

Quanto às alterações da Lei nº 15.270 (Brasil, 2025i), entende-se que o novo regime de isenção para rendimentos mensais até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com redução parcial entre R\$ 5.000,01 (cinco mil reais e um centavo) e R\$ 7.350,00 (sete mil trezentos e cinquenta reais), não se aplica aos ganhos com bets. Trata-se de disciplina que não redesenha a tabela progressiva anual tomada como referência pelo art. 31 da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), referência esta reforçada pela própria IN RFB nº 2.299 (Brasil, 2025p). Propõe-se, assim, a manutenção da remissão à “primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF”, evitando que uma elevação automática do patamar de isenção, nesse contexto específico, esvazie o objetivo fiscal de tributar resultados relevantes obtidos com bets.

No que se refere às propostas legislativas, o Projeto de Lei nº 5.582 (Brasil, 2025f), conhecido como “PL Antifacção”, ao criar a CIDE-Bets com alíquota de 15% sobre transferências de pessoas físicas para plataformas de apostas, com retenção no momento do depósito, desloca a incidência para o valor bruto transferido, sem considerar o resultado posterior. Essa técnica se afasta da lógica de tributar acréscimos de riqueza, aplica alíquota uniforme que tende a ser regressiva, desconsidera a capacidade contributiva e, ao encarecer o acesso ao mercado regulado, incentiva a migração para o mercado ilegal, em contradição com a finalidade declarada de combate ao crime organizado. A proposta, nesses termos, não se compatibiliza com o valor justiça tributária nem com uma tributação justa.

Em lugar disso, propõe-se que o debate legislativo se afaste da criação da CIDE-Bets e concentre eventuais ajustes na própria estrutura do IRPF sobre os ganhos com as bets, preservando a lógica de incidência sobre o resultado líquido anual e sobre acréscimos de riqueza. Se houver interesse em ampliar a arrecadação junto aos apostadores, o caminho mais compatível com o valor justiça tributária e com a tributação justa é o aperfeiçoamento do modelo já previsto na Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c).

Nessa linha, propõe-se a criação de uma tabela progressiva específica para tributar o lucro anual do apostador, na qual ganhos pouco acima da isenção seriam tributados de forma mais leve, enquanto lucros mais elevados suportariam carga maior, alinhando o regime de bets ao valor justiça tributária e a ideia de tributação justa construída ao longo da dissertação.

A proposta de tabela progressiva parte, em primeiro lugar, da definição da base de cálculo correta de incidência. Em vez de tributar depósitos brutos, prêmios isolados ou resultados separados por modalidade, toma-se como base material o lucro líquido anual global do apostador com bets, isto é, o resultado consolidado de todas as apostas realizadas ao longo do ano, somando ganhos e deduzindo perdas em todas as modalidades (eventos esportivos reais e eventos virtuais de jogos on-line). Sobre essa base de cálculo, incide o imposto apenas na parcela que ultrapassar a primeira faixa anual de isenção do IRPF, preservando integralmente o patamar definido em lei como valor mínimo de proteção.

Essa estrutura dialoga diretamente com a técnica já consagrada na tabela anual do IRPF, que trabalha com faixas de renda, alíquotas marginais e, quando necessário, parcelas a deduzir. A tabela proposta para os lucros com bets repete a ideia de uma faixa isenta e quatro faixas tributadas, com alíquotas crescentes. Mantém-se a lógica de que a tributação deve ser graduada conforme a capacidade econômica revelada pelo lucro anual, o que reforça a coerência com os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da progressividade.

Como parâmetro de piso, a proposta toma a própria alíquota de 15% já prevista no art. 31 da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c), sobre o que exceder a primeira faixa anual de isenção. Ou seja, a menor alíquota aplicável sobre lucros tributáveis permanece exatamente aquela que o sistema já adota hoje, evitando rupturas abruptas para quem já está sujeito ao imposto. Como teto, adota-se o limite de 30% previsto no art. 14 da Lei nº 4.506 (Brasil, 1964) para prêmios em dinheiro e loterias, de modo que a tributação dos lucros com bets não ultrapasse, em termos percentuais, o patamar máximo que o próprio ordenamento já considera aceitável para ganhos dessa natureza.

Entre o piso de 15% e o teto de 30%, a variação das alíquotas se dá em degraus de 5 pontos percentuais: 15%, 20%, 25% e 30%. Esse critério é simples, legível e fácil de justificar. O intervalo total entre piso e teto é de 15 pontos percentuais, de modo que a divisão em três degraus iguais permite um aumento gradual, sem saltos bruscos

em nenhuma passagem de faixa. Ao mesmo tempo, preserva uma arquitetura próxima da tabela do IRPF, com uma faixa isenta e quatro faixas tributadas, o que facilita a compreensão pelo contribuinte.

Destaca-se que a tabela proposta é atualizável. Sempre que houver atualização do valor da faixa anual de isenção do IRPF, o limite da primeira faixa será automaticamente acompanhado pelas demais, que continuarão sendo calculadas como múltiplos desse valor de referência. Dessa forma, a estrutura de faixas preserva sua lógica interna, mas se ajusta, ano a ano, às alterações do próprio sistema do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, mantendo a coerência entre o tratamento dado aos lucros com bets e o tratamento dado aos demais rendimentos das pessoas físicas.

Quanto às faixas de valores, a proposta toma como ponto de partida a atual faixa anual de isenção do IRPF, hoje em R\$ 28.467,20 (vinte e oito mil quatrocentos e sessenta e sete reais e vinte centavos) (Brasil, 2025p). Essa é a faixa 1, totalmente isenta. A partir daí, cada nova faixa dobra o limite anterior: a faixa 2 vai de R\$ 28.467,21 (vinte e oito mil quatrocentos e sessenta e sete reais e vinte e um centavos) até R\$ 56.934,40 (cinquenta e seis mil novecentos e trinta e quatro reais e quarenta centavos), a faixa 3 vai até R\$ 85.401,60 (oitenta e cinco mil quatrocentos e um reais e sessenta centavos), a faixa 4 até R\$ 113.868,80 (cento e treze mil oitocentos e sessenta e oito reais e oitenta centavos) e a faixa 5 abrange lucros acima desse valor. Em termos práticos, cada faixa tem largura de R\$ 28.467,20 (vinte e oito mil quatrocentos e sessenta e sete reais e vinte centavos), o que cria degraus proporcionais e fáceis de identificar. Adotar esse critério é coerente com o valor justiça tributária e com a tributação justa porque distingue, de forma razoável, quem teve um pequeno lucro anual, quem teve um ganho médio e quem obteve lucros muito elevados com bets, aplicando alíquotas maiores apenas quando o lucro se afasta significativamente do patamar de isenção.

Nesse sentido, se propõe a seguinte tabela:

Tabela 1 – Proposta de Tabela Progressiva para Tributação dos Lucros Anuais com Bets

Faixa	Lucro líquido anual global	Alíquota
1	até R\$ 28.467,20	Isento
2	de R\$ 28.467,21 até R\$ 56.934,40	15%
3	de R\$ 56.934,41 até R\$ 85.401,60	20%
4	de R\$ 85.401,61 até R\$ 113.868,80	25%
5	acima de R\$ 113.868,80	30%

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

A estrutura proposta protege o apostador que teve lucro modesto ou eventual e concentra a carga nos contribuintes que transformaram as bets em fonte relevante de renda. Um apostador que, ao final do ano, tenha um lucro líquido global de R\$ 40.000,00, por exemplo, só será tributado sobre o trecho que exceder a faixa isenta (R\$ 28.467,20). Nessa hipótese, a base tributável seria de R\$ 11.532,80 e, aplicando-se a alíquota de 15%, o imposto devido seria de R\$ 1.729,92, o que corresponde a uma carga efetiva em torno de 4,3% sobre o lucro total.

No exemplo do apostador com lucro líquido anual global de R\$ 70.000,00, a progressividade funcionaria da seguinte maneira. A primeira faixa, até R\$ 28.467,20, é totalmente isenta, de modo que essa parcela do lucro não sofre qualquer tributação. A segunda faixa vai de R\$ 28.467,21 até R\$ 56.934,40, o que corresponde a R\$ 28.467,20 de base tributável. Como a alíquota marginal nessa faixa é de 15%, o imposto devido sobre ela é de R\$ 4.270,08. A terceira faixa vai de R\$ 56.934,41 até R\$ 85.401,60, mas como o lucro total é de R\$ 70.000,00, apenas a parcela entre R\$ 56.934,40 e R\$ 70.000,00 entra nessa faixa, ou seja, R\$ 13.065,60. Sobre esse valor aplica-se a alíquota de 20%, resultando em imposto de R\$ 2.613,12. Somando as duas parcelas tributadas, chega-se a um imposto total de R\$ 6.883,20, o que corresponde a uma carga efetiva de cerca de 9,8% sobre o lucro total de R\$ 70.000,00.

No caso de um apostador com lucro líquido anual global de R\$ 150.000,00, a lógica é a mesma, mas todas as faixas são percorridas. A primeira faixa, até R\$ 28.467,20, permanece isenta. Na segunda faixa, de R\$ 28.467,21 a R\$ 56.934,40, há R\$ 28.467,20 de base tributável, sobre os quais incide a alíquota de 15%, gerando imposto de R\$ 4.270,08. Na terceira faixa, de R\$ 56.934,41 a R\$ 85.401,60, há

novamente R\$ 28.467,20 de base, tributada a 20%, o que resulta em R\$ 5.693,44. Na quarta faixa, de R\$ 85.401,61 a R\$ 113.868,80, mais R\$ 28.467,20 são tributados, agora a 25%, gerando R\$ 7.116,80. Por fim, na quinta faixa, tudo o que excede R\$ 113.868,80 até o lucro total de R\$ 150.000,00, isto é, R\$ 36.131,20, é tributado à alíquota de 30%, resultando em imposto de R\$ 10.839,36. Somando todas as parcelas, o imposto total é de R\$ 27.919,68, o que representa uma carga efetiva de cerca de 18,6% sobre o lucro.

Esses exemplos mostram, de forma concreta, como a progressividade faz com que o contribuinte nunca pague a alíquota máxima sobre todo o seu lucro, mas apenas sobre a parcela da última faixa. Cada parte do lucro é tributada com a alíquota correspondente à sua faixa, e a combinação dessas parcelas é que define a carga efetiva. Assim, quem ganha mais com as bets contribui proporcionalmente mais, sem que isso implique aplicar uma única alíquota elevada sobre todo o valor, o que reforça a aderência da proposta aos princípios constitucionais da capacidade contributiva e da progressividade.

Outro ponto importante é que a progressividade proposta opera sobre o lucro líquido anual global, e não por modalidade. Isso corrige uma das principais distorções criticadas na dissertação, que é a fragmentação da apuração por tipo de aposta. Ao consolidar todos os resultados em um único lucro anual e aplicar a tabela sobre ele, a tributação passa a refletir de forma mais fiel a capacidade econômica real do contribuinte, independentemente de ele ter apostado mais em eventos esportivos ou em jogos virtuais on-line. Com isso, evita-se tributar quem, no conjunto, teve prejuízo, e deixa-se de privilegiar, de forma indevida, quem obteve lucro relevante apenas por ter distribuído seus ganhos em diferentes modalidades.

Ainda, a combinação de piso em 15%, teto em 30%, degraus de 5 pontos percentuais e faixas definidas por múltiplos da atual isenção anual configura uma proposta que dialoga com a experiência consolidada do IRPF, com o limite legal já existente para prêmios e com os princípios de capacidade contributiva, progressividade e isonomia material. Trata-se de um desenho que mantém a simplicidade operacional, oferece previsibilidade para o contribuinte e para o Fisco, e permite calibrar a carga de forma mais justa, tributando mais quem realmente ganhou mais com as bets e preservando o apostador ocasional, em consonância com o valor tributação justa, que orienta toda a dissertação.

Por fim, ainda que não haja, por ora, dados consolidados sobre o impacto arrecadatário da tributação dos apostadores no regime regulamentado, o que se extrai desta subseção é que mudanças movidas apenas pelo desejo de aumentar a arrecadação podem desestimular a permanência no mercado legal e fortalecer o mercado ilegal. Eventuais ajustes devem priorizar técnicas coerentes com a tributação justa: preservação da apuração anual, incidência sobre o excedente da primeira faixa anual da tabela, apuração conjunta entre modalidades e uso mais claro da progressividade.

6.2 ANÁLISE E PROPOSTAS QUANTO AO REGIME DE TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS OPERADORAS

Por sua vez, no que diz respeito às empresas operadoras de apostas, conforme analisado na subseção 3.3 desta dissertação, as atuais normas tributárias da Lei nº 14.790 (Brasil, 2023c) determinam que a tributação específica das empresas operadoras de apostas se dá pela aplicação de uma alíquota de 12% sobre a receita bruta obtida com a exploração da atividade. Essa receita é calculada com base no chamado *Gross Gaming Revenue* (GGR), que corresponde à receita bruta do jogo, isto é, a diferença entre o total apostado e o valor pago em prêmios aos jogadores, deduzida dos demais dispêndios diretamente relacionados à operação, conforme redação do § 1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c).

Ressalta-se que, além dessa tributação específica de 12%, incidem sobre as empresas operadoras as regras gerais aplicáveis a qualquer pessoa jurídica. De acordo com informações da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, sobre a receita bruta dessas empresas incidem 9,25% de PIS/Cofins e entre 2% e 5% de ISS, sendo que, na prática, costuma-se aplicar a alíquota de 2%. Para as empresas enquadradas no regime de lucro real, somam-se ainda 25% de IRPJ e 9% de CSLL sobre o lucro, resultando em uma carga de 34% sobre essa base. Quando a empresa opta pelo regime de lucro presumido, a tributação ocorre com alíquota de 32% sobre a base presumida.

Esse conjunto de incidências eleva a carga tributária total suportada pelas empresas operadoras de bets, o que é relevante para o debate mais amplo sobre competitividade, atração de investimentos e risco de evasão para o mercado ilegal. No entanto, para os fins desta dissertação, o foco recai sobre a tributação específica de 12% calculada sobre o GGR, que é o ponto em torno do qual têm gravitado as

principais discussões legislativas desde o início do mercado regulamentado. É justamente em torno dessa alíquota e de propostas de seu aumento que se concentram as questões mais diretamente relacionadas ao valor justa tributária, à tributação justa e à função fiscal e extrafiscal da tributação no mercado das bets.

Tendo como referência o atual desenho tributário, já é possível analisar com mais clareza o quanto se arrecadou em determinados períodos do ano de 2025, e os dados disponíveis apontam um aumento expressivo da arrecadação em comparação com o ano de 2024. Aqui, o foco desloca-se do apostador para a empresa operadora, permitindo observar de que maneira a tributação sobre o resultado das empresas tem impactado as receitas públicas e em que medida essa arrecadação pode ser revertida em políticas públicas.

Conforme dados da Receita Federal (Brasil, 2026c), em um panorama mais amplo, que leva em consideração toda a exploração de jogos de azar e apostas, categoria que engloba tanto as modalidades lotéricas tradicionais quanto as bets, foram arrecadados R\$ 9,953 bilhões entre janeiro e dezembro de 2025, contra R\$ 91 milhões no mesmo período de 2024. Impulsionados pela tributação das bets, os valores arrecadados em 2025 representam um aumento de 10.891,85 % em relação ao arrecadado no mesmo intervalo de 2024 (Brasil, 2026c).

Do montante total arrecadado em 2025, R\$ 1,656 bilhões corresponderam à arrecadação de IRPJ e CSLL, enquanto R\$ 2,136 bilhões tiveram origem na cobrança de PIS/Pasep e Cofins, o que evidencia que uma parcela relevante da receita gerada pelo mercado de jogos de azar e apostas decorre justamente da incidência dos tributos gerais aplicáveis às pessoas jurídicas.

Em uma análise mais específica, que leva em consideração apenas a tributação de 12% incidente sobre a receita bruta (GGR) das empresas operadoras das bets, os dados mais recentes disponibilizados pelo Ministério da Fazenda (Brasil, 2026c), apontam que a exploração das bets, entre janeiro e dezembro de 2025, rendeu às empresas operadoras de apostas uma receita bruta (GGR) de aproximadamente R\$ 36,96 bilhões, de maneira que a tributação de 12% incidente sobre esse valor rendeu, aos cofres públicos, aproximadamente R\$ 4,533 bilhões.

A partir desses dados, é notável o incremento das rendas públicas obtidas a partir do mercado das bets. Importa destacar que, da ordem de 12% do resultado bruto obtido pelas empresas operadoras de apostas, há destinações específicas previstas no art. 30 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c). Esses recursos são repartidos entre

diferentes áreas: esporte (36%); turismo (28%); segurança pública (13,60%); educação (10%); seguridade social (10%); saúde (1%); entidades da sociedade civil (0,50%); Polícia Federal (0,50%); e desenvolvimento industrial (0,40%). Ou seja, parte relevante do que se arrecada com o mercado passa a ser vinculada, de forma direta, a políticas de interesse coletivo.

Nesse sentido, os dados do Ministério da Fazenda (Brasil, 2026c) apontam que foram destinados a cada setor acima mencionado os seguintes valores aproximados: R\$ 1,63 bilhões para o esporte; R\$ 1,27 bilhões para o turismo; R\$ 614 milhões para a segurança pública; R\$ 454 milhões para a seguridade social; R\$ 460 milhões para a educação; R\$ 46 milhões para a saúde; R\$ 22 milhões para as entidades da sociedade civil; R\$ 25 milhões para a Polícia Federal; R\$ 18 milhões para o desenvolvimento industrial.

Essas destinações permitem criar, manter e ampliar políticas públicas, o que representa um avanço significativo em relação ao cenário anterior de mercado não regulamentado, no qual grande parte da movimentação econômica ocorria à margem do Sistema Tributário Nacional, sem contrapartidas tributárias claras. No modelo atual, ao menos uma parcela dos ganhos das empresas deixa de ser apropriada exclusivamente pelos operadores privados e passa a ser canalizada para áreas como educação, segurança, esporte, seguridade social, turismo e saúde, entre outras, reforçando o papel do tributo como instrumento de financiamento de direitos e serviços públicos.

Ao mesmo tempo, é necessário manter atenção constante sobre o *quantum* dessas destinações, de modo a ajustá-las às necessidades da sociedade. É compreensível que a tributação das bets direcione uma fatia elevada ao esporte, dado o vínculo estreito entre as bets e as competições esportivas, assim como é positivo que parcelas significativas sejam direcionadas a turismo, segurança pública, seguridade social e educação. Ainda assim, a distribuição dos percentuais não deve ser vista como definitiva, mas como um ponto de partida sujeito a revisão à medida que se consolidam dados sobre os impactos sociais e econômicos do mercado.

Considerando tudo o que foi discutido na seção 4 desta dissertação, em que se demonstrou a existência de uma “epidemia das bets” com potencial para gerar danos sociais e à saúde, chama atenção o fato de que apenas 1% da parcela de imposto destinada pelas bets é voltado a medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais na área da saúde, o que gerou uma destinação de aproximadamente apenas

R\$ 46 milhões para a saúde. Em comparação com os riscos que as apostas podem representar para a saúde de parte da população, sobretudo da população em situação de vulnerabilidade econômica e social, esse percentual é modesto, diante da necessidade de financiar ações de prevenção, tratamento, acolhimento e pesquisa específicas para lidar com problemas relacionados ao jogo patológico e ao uso intensivo das plataformas de apostas.

Por isso, reforça-se a necessidade de acompanhamento crítico e de revisão periódica das destinações, sobretudo com um aumento da parcela destinada à saúde, com o objetivo de adaptar melhor a repartição dos recursos à realidade dos danos observados. À medida que se consolidam evidências sobre o impacto das bets na saúde e na vida social, torna-se recomendável discutir o aumento da parcela direcionada a políticas de saúde e de proteção social relacionadas ao jogo problemático, sem prejuízo das demais áreas beneficiadas. Em termos de tributação justa, a repartição das receitas arrecadadas com um mercado que gera riscos específicos deveria refletir, de forma mais intensa, o compromisso com a prevenção e a redução desses riscos, em especial no campo da saúde coletiva.

Quanto às propostas de aumento da alíquota destinada às finalidades sociais, qualquer elevação deve ser analisada com a cautela que a importância do tema exige. Em primeiro lugar, porque medidas dessa natureza precisam levar em conta o desafio de conciliar, de maneira equilibrada, os interesses dos setores privados das empresas operadoras de apostas, do Poder Público e dos apostadores em geral, sobretudo em um mercado recente que traz consigo diversas implicações econômico-sociais (Silva, 2022, p. 29). Não se trata apenas de decidir “quanto” arrecadar, mas de avaliar “como” essa arrecadação impacta a estrutura e o funcionamento do próprio mercado das bets.

Isso significa que um desenvolvimento saudável do mercado não deve pautar-se apenas pelos interesses dos apostadores, nem apenas pelos interesses arrecadatários do Estado. É preciso considerar também os interesses das empresas operadoras de apostas, que precisam enxergar no mercado brasileiro um ambiente minimamente atrativo para sua permanência e para a realização de investimentos de longo prazo. A fixação de alíquotas excessivamente elevadas, sem consideração adequada, pode acabar funcionando como uma ferramenta de desestímulo, levando as empresas a reduzir investimentos, migrar parte das operações para outros países ou, em cenários extremos, abandonar o mercado regulamentado.

Em segundo lugar, é necessário levar em consideração a possibilidade de que aumentos nas alíquotas incidentes sobre as empresas operadoras sejam, ao menos em parte, repassados de forma reflexa aos apostadores. Uma das vias mais prováveis para esse repasse é justamente o ajuste das *odds*⁴⁹ oferecidas pelas empresas, que são o principal parâmetro por meio do qual o apostador percebe o potencial de retorno de suas apostas e, ao mesmo tempo, o custo embutido no serviço que está utilizando.

As *odds* expressam uma probabilidade de ocorrência de determinado evento, calculada a partir do trabalho de precificação realizado pelas empresas operadoras, e representam o risco intrínseco da aposta, o possível lucro do apostador e, ainda, a comissão incorporada pela empresa operadora pelo uso do serviço (Silva, 2022, p. 13). Ou seja, em um único número, a *odd* reúne a percepção de risco, o potencial de ganho e a margem de lucro da casa, funcionando como instrumento central da formação de preços nesse mercado.

Nesse sentido, o repasse de aumentos de alíquota para os apostadores pode ocorrer por meio do aumento indireto da comissão embutida na *odd*. Para compreender de forma adequada esse mecanismo, é necessário observar as três “faces” das *odds*: como fator multiplicador do retorno, como indicador de probabilidade e como expressão da margem da empresa. É a partir dessa visão ampliada que se percebe de que modo a tributação sobre as operadoras pode, eventualmente, recair sobre o próprio apostador.

Em um primeiro aspecto, as *odds* também indicam uma probabilidade implícita de ocorrência do evento. Quanto menor a *odd*, maior é a probabilidade atribuída ao evento; quanto maior a *odd*, menor é essa probabilidade. A relação entre *odd* e probabilidade pode ser expressa pela seguinte fórmula:

$$(1 \div ODD) \times 100 = PROBABILIDADE$$

Retomando o exemplo anterior, aplica-se a fórmula às três *odds* mencionadas para obter a probabilidade implícita atribuída ao evento. Assim, para a *odd* 1,10, tem-se $(1 \div 1,10) \times 100 = 90,9\%$; para a *odd* 2,00, $(1 \div 2,00) \times 100 = 50\%$; e, para a *odd* 10,00, $(1 \div 10,00) \times 100 = 10\%$.

⁴⁹ *Odd* significa probabilidade, em português. Tradução do autor desta dissertação.

Dessa forma, a *odd* 1,10 corresponde a um evento que, segundo a precificação da casa, apresenta aproximadamente 90,9% de chance de ocorrência. A *odd* 2,00 indica probabilidade implícita de 50%. Já a *odd* 10,00 traduz uma chance de apenas 10%, revelando um evento avaliado como improvável, ainda que com retorno potencialmente elevado em caso de acerto.

Em um segundo aspecto, as *odds* são o fator multiplicador que indica quanto o apostador poderá receber em caso de sucesso da aposta. É delas que se origina o termo quota fixa utilizado pela legislação, já que o apostador conhece, desde o momento em que aposta, o multiplicador aplicado sobre o valor apostado, caso o evento apostado se concretize.

O cálculo do retorno da aposta consiste em multiplicar o valor apostado pela *odd*, a partir da seguinte fórmula:

$$VALOR APOSTADO \times ODD = RETORNO DA APOSTA$$

Já o cálculo do lucro obtido, em caso de aposta vencedora é realizado a partir da seguinte fórmula:

$$RETORNO DA APOSTA - VALOR APOSTADO = LUCRO$$

Para ilustrar, considere a hipótese de um apostador que realiza três apostas de R\$ 100,00 (cem reais), respectivamente em *odds* 1,10, 2,00 e 10,00. Inicialmente, calcula-se o retorno da aposta. No primeiro caso, $R\$ 100,00 \times 1,10 = R\$ 110,00$ (cento e dez reais). No segundo, $R\$ 100,00 \times 2,00 = R\$ 200,00$ (duzentos reais). No terceiro, $R\$ 100,00 \times 10,00 = R\$ 1.000,00$ (mil reais).

Em seguida, apura-se o lucro, subtraindo-se do retorno o valor apostado. Assim, no primeiro caso, $R\$ 110,00 - R\$ 100,00 = R\$ 10,00$ (dez reais). No segundo, $R\$ 200,00 - R\$ 100,00 = R\$ 100,00$ (cem reais). No terceiro, $R\$ 1.000,00 - R\$ 100,00 = R\$ 900,00$ (novecentos reais). Dessa forma, a *odd* atua como multiplicador que determina o retorno total da aposta e, a partir dele, o lucro líquido do apostador: quanto menor a probabilidade da aposta ser vencedora, maior a *odd* e maior o possível lucro do apostador; quanto maior a probabilidade da aposta realizada ser vencedora, menor a *odd* e menor o possível lucro do apostador.

Em um terceiro aspecto, as *odds* também expressam a comissão das empresas operadoras, o que se evidencia em apostas envolvendo eventos com dois resultados possíveis e probabilidades equilibradas. Imagine-se, por exemplo, uma luta entre dois boxeadores em que a análise técnica sugere que cada um possui 50% de chance de vencer. Em tese, a *odd* justa para cada lado seria 2,00, pois $(1 \div 2,00) \times 100 = 50\%$. No entanto, o apostador verifica que as *odds* ofertadas para ambos os lutadores são de 1,80.

Aplicando a fórmula, verifica-se que uma *odd* de 1,80 corresponde a uma probabilidade implícita de aproximadamente 55,55%. Somando-se a probabilidade atribuída a cada boxeador, chega-se a 111,11%. Surge, então, a pergunta: como é possível que a soma das probabilidades supere 100%? A resposta está na taxa de utilização do serviço, embutida nas *odds*. O que excede os 100% representa a margem de lucro da casa; no exemplo, 11,11% corresponde à comissão global que a empresa extrai de todas as apostas realizadas no mercado de vencedor da luta daquele evento, independentemente de quem venha a vencer.

Isso significa que, nesse evento, 11,11% de tudo o que for apostado no mercado de vencedor da luta, somadas as apostas em qualquer um dos dois boxeadores, é absorvido pela empresa operadora como margem de lucro, mesmo antes de se considerar o resultado final da luta. Quanto maior for essa soma acima de 100%, mais caro é apostar naquele mercado específico, pois menor será o retorno potencial do apostador em relação ao risco assumido. A empresa pode, assim, ajustar sua margem de lucro elevando ou reduzindo as *odds*, conforme deseje aumentar ou diminuir sua comissão embutida na *odd*.

É justamente por meio desse mecanismo que as empresas operadoras podem repassar aumentos de alíquotas tributárias aos apostadores. Ao elevar a margem global de sua margem de lucro, diminuem as *odds* oferecidas em diversos mercados, o que reduz o potencial de lucro em cada aposta vencedora. Sem alterar diretamente o valor nominal da aposta, a casa de apostas consegue, na prática, transferir parte do custo tributário para o consumidor, que passa a ganhar menos em termos proporcionais.

É necessário considerar, portanto, que aumentos na alíquota de 12% envolvida nas destinações públicas podem trazer efeitos negativos para o desenvolvimento do mercado e colocar os apostadores em situação de maior vulnerabilidade. De um lado, podem desestimular a permanência de empresas no mercado regulado, favorecendo

a atuação de operadores ilegais. De outro lado, podem resultar em *odds* menos vantajosas e, portanto, em um ambiente em que o apostador perde mais, mais rapidamente, o que pode agravar problemas sociais e de saúde já discutidos em seções anteriores.

Qualquer medida voltada a elevar a alíquota aplicada às empresas operadoras, para ser compatível com o valor justiça tributária e qualificada como instrumento de tributação justa, precisa ser pautada pela prudência e não pelo excesso. É importante ponderar a função fiscal do tributo de arrecadar recursos para políticas públicas com a necessidade de preservar a atratividade do mercado regulado e proteger os apostadores contra condições excessivamente desfavoráveis. A calibragem das alíquotas deve buscar um ponto de equilíbrio, em que o tributo cumpra seu papel sem romper a sustentabilidade econômica do setor nem aprofundar a vulnerabilidade dos consumidores.

À luz dessas considerações, passa-se, então, à análise das diversas propostas que, ao longo de 2025, buscaram aumentar a alíquota incidente sobre as empresas operadoras de bets, a fim de avaliar se e em que medida essas iniciativas são compatíveis com a tributação justa.

Dentre as propostas, destacou-se, conforme já examinado na subseção 3.3 desta dissertação, a Medida Provisória nº 1.303 (Brasil, 2025j), que pretendia não apenas alterar a forma de repartição das destinações legais então previstas, mas também elevar para 18% a alíquota aplicada sobre a receita bruta das empresas operadoras para fins de destinação pública. Em síntese, buscava-se redesenhar o fluxo de recursos oriundos do *Gross Gaming Revenue* (GGR), ampliando a parcela diretamente vinculada às finalidades sociais e redistribuindo os percentuais destinados a cada área.

Como a medida provisória não obteve o apoio político necessário para sua conversão em lei, sua vigência findou-se em 8 de outubro de 2025, sem aprovação pelo Congresso Nacional, o que levou à perda de eficácia de seu conteúdo. Na prática, a tributação das empresas operadoras de apostas permaneceu nos patamares definidos pela legislação anterior, com a manutenção da alíquota de 12% para as destinações públicas previstas no art. 30 da Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c).

Para além dessa MP, diversas outras propostas passaram ou ainda passam por discussão nas Casas Legislativas brasileiras. Entre os projetos de lei, pode-se mencionar o PL nº 2.710 (Brasil, 2025a), que previa a duplicação da alíquota para

24%, mas acabou sendo retirado de pauta pelo próprio autor do projeto; e o PL nº 5.076 (Brasil, 2025b), que igualmente propunha dobrar a alíquota, destinando 12% dos 24% especificamente à seguridade social e para ações na área da saúde. Este último foi apensado ao PL nº 4.034 (Brasil, 2024a), que sugere um aumento da alíquota para 20% e se encontra em tramitação.

Ainda no mesmo movimento, o PL nº 5.090 (Brasil, 2025c) propôs elevar a alíquota para 25%, estabelecendo que 6% seriam voltados de forma específica às ações em saúde, tendo sido apensado ao já mencionado PL nº 5.076 (Brasil, 2025b). O PL nº 5.206 (Brasil, 2025d), por sua vez, prevê um aumento para 18% e também segue em tramitação. Há, ainda, o PL nº 5.222 (Brasil, 2025e), que igualmente propôs elevar a alíquota para 18%, reservando 6% para a saúde, tendo sido apensado ao PL nº 5.076 (Brasil, 2025b); e o PL nº 5.473 (Brasil, 2025r), que pretende dobrar a alíquota para 24%, destinando metade desse montante, isto é, 12%, especificamente à seguridade social e às ações na área da saúde.

Com ainda maior relevância prática, destaca-se o Projeto de Lei Complementar nº 128 (Brasil, 2025q), aprovado pelo Congresso Nacional em 17 de dezembro de 2025 e sancionado pela Presidência da República, transformando-se na Lei Complementar nº 224 (Brasil, 2025h). Esse diploma prevê o aumento da alíquota aplicada sobre o GGR para 15%, de forma escalonada, mediante acréscimo de 1% ao ano, a partir de 2026, até alcançar o patamar de 15% em 2028. Os 3% de aumento em relação à alíquota original de 12% são direcionados à seguridade social, reforçando o vínculo entre a tributação das bets e o financiamento de políticas sociais.

Essa mudança significa que a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018c) sofrerá, a partir de 2026, alterações em sua estrutura, para passar a prever essa trajetória de elevação gradual da alíquota específica então aplicável às empresas operadoras de apostas. Em termos concretos, o modelo deixa de trabalhar com uma alíquota única e fixa de 12%, passando a operar com um cronograma de aumentos anuais que, em poucos anos, reposicionará o patamar de tributação desse segmento para uma alíquota de 15% sobre a receita bruta obtida pelas empresas operadoras de apostas.

Diante do anseio do Poder Público em ampliar a arrecadação proveniente do mercado das bets, mostra-se mais adequado, sob a ótica desta dissertação, concentrar eventuais aumentos de carga na tributação das empresas operadoras, e não dos apostadores. Como se sustentou ao longo desta dissertação, os apostadores constituem a parcela mais vulnerável na prática das bets, tanto do ponto de vista

econômico quanto sob a perspectiva da exposição a potenciais problemas sociais e de saúde. À luz do valor justiça tributária e da ideia de tributação justa, especialmente em consideração à isonomia material e à capacidade contributiva, não se mostra razoável agravar ainda mais a posição de quem já se encontra em situação de fragilidade.

Além disso, em perspectiva comparada, as empresas operadoras de apostas são, em regra, o polo com maior capacidade contributiva, dispondo de estrutura econômica mais robusta e de margens de lucro que permitem absorver, ao menos até certo ponto, aumentos de tributação. Desde que conduzido com moderação, sem percentuais exageradamente altos que ameacem a própria viabilidade do mercado regulado, o aumento da alíquota aplicada às operadoras pode ser compreendido como instrumento de tributação justa, especialmente diante dos potenciais efeitos negativos que o mercado das bets pode gerar. Em outras palavras, é coerente com a ideia de tributação justa exigir que as operadoras, beneficiárias diretas dos lucros desse mercado, que conforme dados da Receita Federal (Brasil, 2026c), foi de aproximadamente R\$ 36,96 bilhões no ano de 2025, contribuam de forma mais intensa para o financiamento das políticas públicas destinadas a mitigar os riscos e danos dele decorrentes.

Considera-se que o aumento escalonado da alíquota incidente sobre o *Gross Gaming Revenue* (GGR) das empresas operadoras de apostas, até o patamar de 15%, a ser alcançado em 2028, configura um aumento adequado. Trata-se de elevação moderada, diluída no tempo, que reforça a função fiscal do tributo, direcionando recursos adicionais para a seguridade social, sem provocar uma ruptura brusca na estrutura de custos das operadoras. Ao mesmo tempo, preserva a lógica de concentrar a maior parte do incremento da carga no polo de maior capacidade contributiva, compatibilizando o objetivo de ampliar a arrecadação com a necessidade de manter o mercado regulado minimamente atrativo, evitando choques que estimulem a evasão para o mercado ilegal.

Já o aumento para patamares mais elevados, como aqueles descritos em outras propostas legislativas, algumas das quais pretendem dobrar a alíquota atualmente praticada, tende a ser mais problemático, ferindo o princípio da vedação ao efeito confiscatório do tributo, através do qual, conforme art. 150, inciso IV, da CRFB (Brasil, 1988), não deve o legislador, ao se valer do poder de tributar conferido pela Constituição, fazê-lo sem razoabilidade ou moderação, praticando uma

incidência exagerada, de maneira que o tributo tenha por efeito impedir o exercício de uma atividade lícita pelo contribuinte (nesse caso, a prática das bets), bem como absorver parcela considerável da renda ou patrimônio do contribuinte, dificultando ou comprometendo as suas necessidades básicas (Alexandre, 2024 p. 198). Elevações abruptas podem intensificar todos os riscos já apontados, de forma que medidas dessa natureza correm o risco de produzir efeito contrário ao desejado, enfraquecendo a própria capacidade do Estado de regular e tributar a atividade.

Esse cuidado torna-se ainda mais relevante em um cenário no qual, conforme mencionado na seção 5 desta dissertação, as bets passaram a ser incluídas no âmbito do Imposto Seletivo, por força do disposto na Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025g). Isso significa que a sistemática de tributação das empresas operadoras já passará, nos próximos anos, por mudanças significativas, com a possibilidade de incidência adicional específica sobre determinadas operações ou produtos relacionados ao mercado das apostas. A combinação entre o aumento da tributação sobre o GGR para 15% e a futura incidência do Imposto Seletivo exige, portanto, uma visão em conjunto, evitando sobreposições.

Primeiramente, convém recordar que, conforme analisado na seção 5, a inclusão das bets no âmbito do Imposto Seletivo tem como uma de suas bases a utilização da extrafiscalidade deste imposto. O objetivo é utilizar a seletividade como forma de alinhar o comportamento de consumo com a proteção de valores coletivos, como a saúde pública, a integridade esportiva e a redução de externalidades negativas associadas ao uso intensivo de determinados bens e serviços. Em vez de simplesmente proibir o consumo, o tributo procura desestimular, encarecer e limitar o acesso, especialmente em relação a práticas consideradas de risco, funcionando como ferramenta de contenção e ordenação desse mercado.

Nesse sentido, todo o arcabouço construído ao longo desta dissertação, ao demonstrar que é possível falar em uma “epidemia” das bets no Brasil, com potenciais danos sociais e à saúde que extrapolam o indivíduo e alcançam a coletividade, reforça a adequação da inclusão das bets no âmbito do Imposto Seletivo, sob a ótica da tributação justa. A existência de riscos coletivos e de custos sociais elevados legitima o uso de instrumentos tributários com função extrafiscal, desde que calibrados de modo a não perder de vista a proporcionalidade e a relação entre a intensidade da intervenção e a gravidade dos efeitos que se busca mitigar.

Por outro lado, é indispensável ressaltar que o legislador, ao definir a alíquota e a forma de incidência do Imposto Seletivo sobre as bets, deve escolher um patamar que atenda aos objetivos fiscais existentes e, sobretudo, aos objetivos extrafiscais de reduzir danos à saúde, desencorajar padrões de consumo problemáticos, desestimular a expansão desordenada do mercado e fortalecer o sistema regulado em detrimento do mercado ilegal. Ao mesmo tempo, deve evitar que a carga global se torne tão elevada a ponto de inviabilizar economicamente a atividade regular, incentivar a migração para plataformas clandestinas ou estimular aumentos excessivos de margem por parte das operadoras de apostas, com consequente piora das condições para os apostadores.

A definição da alíquota e da base de cálculo do Imposto Seletivo incidente sobre o mercado das bets, portanto, deve pautar-se pelo equilíbrio e por um diálogo qualificado entre todos os atores envolvidos. Não se trata apenas de fixar números, mas de construir um modelo que, à luz do valor justiça tributária e da tributação justa, seja capaz de combinar arrecadação suficiente, proteção à saúde e preservação de um mercado regulado viável, evitando tanto a leniência que ignora os riscos da “epidemia” das bets quanto o rigor excessivo que empurra a atividade para a clandestinidade.

Ainda no âmbito da extrafiscalidade, todo o arcabouço construído ao longo da dissertação caminha no sentido de propor uma diferenciação necessária entre o tratamento tributário dado às modalidades de apostas em eventos reais de temática esportiva e às apostas em eventos virtuais de jogos on-line. Não se trata apenas de distinguir juridicamente categorias diferentes, mas de reconhecer que os riscos sociais, econômicos e à saúde associados a cada uma delas não são idênticos, o que legitima respostas tributárias também distintas.

Isso porque, conforme analisado nas subseções 2.3 e 2.4 desta dissertação, os jogos de azar, dentre os quais se inserem os eventos virtuais de jogos on-line hoje disponibilizados no mercado das bets, como cassinos virtuais e jogos digitais, são caracterizados pela predominância absoluta do acaso. Por sua própria natureza aleatória, são jogos em que o resultado independe de qualquer habilidade relevante do apostador, o que permite enquadrá-los como jogos de azar “puros”, nos quais a incerteza é o elemento central da dinâmica.

Por sua vez, quanto às apostas em eventos reais de temática esportiva, também se reconheceu, nas mesmas subseções, a presença do acaso, mas em

combinação com um elemento que pode envolver estratégia, análise e conhecimento do apostador sobre o esporte, as equipes, os atletas e o contexto dos eventos. Ainda que isso não elimine o risco nem transforme a aposta em uma atividade segura ou de resultado certo, cria um cenário em que o resultado não é determinado apenas por sorte, mas também pela forma como o apostador interpreta e utiliza informações disponíveis.

À luz desse panorama, que aponta para um quadro mais negativo em relação aos eventos virtuais de jogos on-line, revela-se coerente, do ponto de vista da tributação justa, adotar uma diferenciação de alíquotas entre esses dois tipos de modalidades. Em termos de tributação justa, faz sentido que a receita obtida pelas operadoras com jogos virtuais on-line seja gravada com alíquota mais elevada do que a receita proveniente de apostas em eventos reais de temática esportiva, justamente porque os primeiros se associam de forma mais intensa a danos sociais e à saúde, exigindo uma resposta extrafiscal mais firme.

Essa diferenciação não seria uma novidade absoluta, mas encontra paralelo em experiências de grandes mercados de apostas ao redor do mundo. No Reino Unido, por exemplo, a alíquota incidente sobre a receita de jogos de cassino on-line é de 21%, enquanto a alíquota aplicável à receita de jogos esportivos é de 15% (Reino Unido, 2024). Em outras palavras, o ordenamento britânico já reconhece, também em termos tributários, que determinadas modalidades de jogo merecem alíquota mais alta.

No mesmo sentido, em Portugal adota-se uma alíquota de 8% sobre o volume de apostas nas apostas esportivas, ao passo que, em relação aos jogos de fortuna ou azar on-line, aplica-se uma alíquota progressiva entre 15% e 30% sobre a receita bruta (Portugal, 2015). Novamente, percebe-se a lógica de diferenciar a tributação de acordo com o tipo de produto, com a intensidade do risco e com o potencial de danos associados a cada segmento, utilizando a extrafiscalidade como instrumento de política pública.

Diante do que foi examinado nesta subseção, propõe-se manter, em relação às apostas em eventos reais de temática esportiva, o desenho atualmente vigente da tributação específica das empresas operadoras, com incidência de 12% sobre o *Gross Gaming Revenue* (GGR) e aumento escalonado até 15% em 2028, conforme a Lei Complementar nº 224 (Brasil, 2025h). Trata-se de uma elevação moderada, que reforça a função fiscal e concentra o acréscimo de carga no polo de maior capacidade

contributiva, sem romper de forma abrupta a atratividade do mercado regulado, mostrando-se, portanto, adequada.

Quanto aos eventos virtuais de jogos on-line, propõe-se uma majoração diferenciada da alíquota incidente sobre o GGR, de forma escalonada, até atingir o patamar de 20% em 2028. A ideia consiste em entender que as apostas em eventos reais de temática esportiva permaneçam submetidas ao escalonamento geral já aprovado, com aumento da alíquota de 12% para 15%, enquanto os jogos virtuais on-line passem a ter, no mesmo período, um regime mais gravoso. Concretamente, propõe-se que, para a modalidade virtual, a alíquota seja de 14% em 2026, 17% em 2027 e 20% em 2028, aplicável sobre o GGR correspondente apenas a esses eventos, preservando-se o regime mais brando para as apostas esportivas.

A diferenciação entre modalidades encontra fundamento direto nos princípios que concretizam o valor justiça tributária. A isonomia material permite e exige que o legislador trate de forma desigual situações que são desiguais na realidade. Ao longo da dissertação, demonstrou-se que os jogos virtuais on-line, caracterizados pela predominância do acaso, pela dinâmica intensiva de repetição de apostas e pelo ambiente digital que facilita o uso compulsivo, se associam de maneira mais intensa a danos sociais e à saúde do que as apostas em eventos esportivos reais. Nessa perspectiva, exigir contribuição maior das empresas que auferem lucros na modalidade mais nociva pode constituir forma de alinhar o Sistema Tributário ao valor justiça tributária e à ideia de tributação justa, seja pela maior capacidade contributiva revelada pelos resultados auferidos, seja pela possibilidade de utilização da tributação com finalidade extrafiscal, fazendo com que quem lucra mais com a atividade de maior risco contribua mais para o financiamento das respostas estatais necessárias.

O aumento até o patamar de 20% não deve, contudo, ser implementado de forma abrupta. O escalonamento proposto, com alíquotas de 14%, 17% e 20%, funciona como técnica de transição regulatória. Ao distribuir a elevação em três etapas anuais, o modelo evita rupturas súbitas na estrutura de custos das operadoras, mantém a previsibilidade e permite que o mercado se ajuste gradualmente. Essa progressão reduz o risco de repasse imediato e integral da carga para os apostadores e abre espaço para calibrações progressivas, inclusive com possibilidade de revisão intermediária se forem identificados efeitos indesejados.

A finalidade da majoração proposta não é apenas arrecadatória. A alíquota mais alta sobre o GGR dos jogos virtuais on-line busca, em primeiro lugar,

desestimular a expansão da modalidade mais danosa e reforçar a função extrafiscal da tributação, em linha com o diagnóstico da “epidemia das bets”. Em segundo lugar, o acréscimo arrecadado deve ser vinculado, de modo prioritário, a políticas de saúde e de proteção social voltadas à prevenção, ao cuidado, ao acolhimento e à redução de danos relacionados ao jogo problemático. Essa vinculação atua como resposta concreta à assimetria hoje existente, na qual apenas pequena parcela dos recursos gerados pelas bets é destinada à saúde, apesar da magnitude dos custos sociais e sanitários associados a esse mercado.

É necessário reconhecer, entretanto, as objeções possíveis. Um aumento de alíquota tende a trazer consigo o risco de repasse indireto aos apostadores, por meio da redução das *odds*, o risco de redução da atratividade do mercado regulado e o risco de migração para o mercado ilegal. A proposta busca enfrentar esses problemas ao não elevar, indiscriminadamente, toda a tributação do setor, mas concentrar o agravamento apenas na modalidade virtual, que é a que mais contribui para os danos analisados, e ao fazer isso de maneira progressiva e calibrada. Dessa forma, preserva-se a viabilidade econômica do mercado regulado esportivo, mantém-se o Brasil como ambiente atrativo para operadoras sérias e, ao mesmo tempo, sinaliza-se de forma clara que os jogos virtuais on-line serão objeto de maior contenção tributária em razão do seu perfil de risco.

A fundamentação desenvolvida nesta subseção será consolidada em linguagem normativa no Apêndice A desta dissertação, no qual se apresenta uma proposta de um Projeto de Lei destinado a implementar essa diferenciação de alíquotas. Nas justificativas, expõem-se os fundamentos que justificam o regime mais gravoso para os jogos virtuais on-line. No corpo textual, encontra-se a tradução legislativa concreta da proposta, com a disciplina do escalonamento das alíquotas, a definição precisa das modalidades abrangidas.

Propõe-se, também, a criação de um Conselho de Governança e Transparência específico para acompanhar a tributação e as destinações vinculadas ao GGR das bets. Esse Conselho não substituiria a Receita Federal ou os demais órgãos reguladores, tendo como função organizar a transparência dos fluxos financeiros, produzir avaliação anual dos impactos e oferecer um canal consultivo permanente para subsidiar decisões futuras sobre alíquotas, bases de cálculo e repartição de recursos. Esta proposta encontra fundamento analógico no Comitê Gestor do IBS, criado através da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025g) e

regulamentado pela Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026a), instituído para coordenar, fiscalizar e organizar a gestão federativa do IBS.

A arquitetura desse Conselho pode ser organizada em duas camadas principais. De um lado, um Núcleo de Transparência e Avaliação, responsável por monitorar e divulgar de forma sistemática os dados de arrecadação e de destinação, além de consolidar indicadores sociais e de saúde relacionados à “epidemia das bets”. De outro, um grupo de trabalho permanente sobre a tributação do GGR, com caráter consultivo, voltado a analisar cenários, simulações e efeitos econômicos de eventuais mudanças na carga tributária, de modo a evitar decisões improvisadas ou pautadas apenas por pressões conjunturais.

No plano da transparência, o Núcleo teria como obrigação central a divulgação de um painel mensal que apresente, de forma clara e acessível, os valores efetivamente repassados a cada destinação legal. Esse painel permitiria visualizar quanto do GGR das bets foi destinada, em termos concretos, ao esporte, ao turismo, à segurança pública, à educação, à seguridade social, à saúde e às demais áreas beneficiadas, a fim de fortalecer o controle social e reduzir o espaço para distorções na alocação dos recursos,

No eixo da avaliação, o Núcleo seria responsável por elaborar relatórios que articulem indicadores de danos sociais e de pressão sobre o sistema de saúde, em especial sobre a rede de atenção psicossocial. Esse relatório serviria de base para recomendações técnicas de revisão das destinações, com atenção especial para situações em que haja evidências de subfinanciamento de políticas de prevenção, tratamento e redução de danos, como parece ocorrer hoje com a baixa parcela destinada à saúde diante da magnitude da “epidemia das bets”.

Para evitar que essas revisões dependam apenas de vontade política momentânea, a atuação do Conselho poderia ser orientada por gatilhos objetivos de reavaliação. Exemplos de gatilhos seriam o aumento consistente de indicadores de transtorno do jogo e endividamento associado às bets, a sobrecarga visível de serviços públicos de saúde mental relacionados ao tema ou sinais claros de migração relevante para o mercado ilegal. Sempre que tais parâmetros fossem atingidos, o Conselho teria o dever de emitir recomendações formais às instâncias competentes para promover os ajustes necessários, sobretudo ao Poder Executivo federal, especialmente aos órgãos fazendários e regulatórios e, quando a revisão depender de alteração normativa, ao Poder Legislativo.

No que se refere à calibragem da alíquota sobre o GGR, o grupo de trabalho permanente sobre tributação teria papel consultivo central. À luz dos argumentos desenvolvidos nesta dissertação sobre prudência, repasse da carga tributária por meio das *odds* e risco de desestímulo ao mercado regulado, esse grupo se encarregaria de analisar, de forma dialogada com a Receita Federal e os demais órgãos reguladores, cenários de aumento ou redução de alíquotas, estimando impactos sobre a arrecadação, sobre o comportamento das operadoras, sobre as condições de aposta e sobre a possibilidade de migração para o mercado ilegal antes de qualquer mudança relevante.

A composição desse grupo de trabalho deveria combinar representantes do Estado, das empresas e dos apostadores. Do lado estatal, fariam parte representantes da área fazendária e de órgãos vinculados às principais destinações, como saúde, esporte, turismo e segurança pública. Do lado privado, participariam representantes das empresas operadoras devidamente autorizadas a atuar no mercado regulado. Finalmente, a perspectiva dos apostadores seria incorporada por meio de associações ou de entidades de defesa do consumidor. O mandato desse grupo teria um período de 2 anos, por uma interpretação analógica do art. 16 da Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026a), que fixa igual prazo para o exercício da Presidência e das Vice-Presidências do Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS, favorecendo renovação periódica do Conselho. Suas atividades consistiram em emitir pareceres, produzir simulações e formular recomendações técnicas prévias a qualquer alteração significativa na alíquota ou na base de cálculo aplicada ao GGR.

Com isso, o Conselho de Governança e Transparência não resolveria, por si só, o problema de calibrar a carga tributária e as destinações, mas criaria condições institucionais para que qualquer mudança futura na estrutura tributária incidente sobre o *Gross Gaming Revenue* (GGR) fosse com maior participação dos entes envolvidos. Ao reduzir o espaço para decisões abruptas que ampliem o repasse de custos ao apostador ou estimulem a fuga para o mercado ilegal, essa instância de governança reforça a proposta central desta dissertação de usar a tributação, sob a ótica do valor justiça tributária e da tributação justa, como alternativa mais responsável e eficaz do que a simples proibição das bets.

Por fim, a partir do diagnóstico construído nesta dissertação, propõe-se diferenciar a carga tributária entre apostas em eventos esportivos reais e eventos virtuais de jogos on-line, atribuindo alíquota mais elevada a estes últimos. Os jogos

virtuais on-line, em especial os cassinos virtuais e jogos digitais, estão mais ligados à aleatoriedade pura, à alta repetitividade e a um perfil de risco mais intenso para problemas de jogo patológico, o que justifica, sob a ótica da tributação justa, que suportem carga maior. Desde que adotada de forma ponderada e proporcional, essa diferenciação pode funcionar como ferramenta de tributação justa, ao onerar mais justamente a parcela do mercado que mais contribui para danos sociais e de saúde e ao destinar parte desses recursos ao financiamento de políticas públicas que enfrentem os próprios efeitos da “epidemia das bets”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação analisou a tributação das bets à luz do valor justiça tributária e da ideia de tributação justa, em um contexto descrito como “epidemia das bets”, demonstrando que, quando orientada por esses parâmetros, a tributação pode constituir instrumento concreto de regulação do mercado, em complemento às demais respostas estatais, sem que se reduza o debate à simples alternativa entre tributação e proibição. O crescimento acelerado das bets gera custos sociais relevantes, em especial na saúde coletiva, mas também abre espaço para que o Direito Tributário atue não só como fonte de receitas, mas como instrumento de regulação e de redução de danos, articulando arrecadação, ordenação do mercado e proteção de direitos.

As bets integram um fenômeno social e cultural mais amplo, historicamente conectado aos jogos, às apostas e aos jogos de azar, que resistiu a séculos de repressão penal, tolerância seletiva e enquadramento como contravenção. A experiência brasileira revela que a proibição nunca eliminou essas práticas e que o modelo regulado de apostas de quota fixa representa um reposicionamento mais honesto e transparente do papel do Estado, que passa a assumir de forma expressa funções de regulação, fiscalização, arrecadação e proteção de direitos, inclusive por meio de regras de jogo responsável e vinculação de receitas.

O diagnóstico da “epidemia das bets” permite afirmar que a expansão em massa das bets decorre de um conjunto de determinantes culturais, normativos, socioeconômicos, midiáticos e tecnológicos, potencializados pelo acesso amplo à internet e a dispositivos móveis. Esse cenário está associado a riscos de endividamento, adoecimento psíquico e desenvolvimento de transtornos relacionados ao jogo, com impactos que ultrapassam o indivíduo e pressionam o sistema público de saúde. Nessa realidade, o direito à saúde e a intersectorialidade das políticas públicas ganham centralidade, e a tributação sobre o setor das bets passa a ser uma das ferramentas disponíveis para financiar políticas públicas e contribuir para a contenção de danos associados a essa prática.

A justiça tributária é compreendida, nesta dissertação, como valor jurídico orientador, que estabelece parâmetros de legitimidade para a tributação e se concretiza por meio de princípios constitucionais como capacidade contributiva, isonomia, progressividade e seletividade. Nessa perspectiva, funciona como referência para a interpretação e a aplicação do Direito Tributário, especialmente no controle da compatibilidade das leis e dos atos administrativos com a Constituição,

em busca de uma tributação adequada aos objetivos constitucionais e à redução das desigualdades.

Já a tributação justa diz respeito ao plano concreto. Corresponde ao modo como esses parâmetros são traduzidos na estrutura da incidência tributária, por meio da definição de bases de cálculo, alíquotas, critérios de apuração, diferenciações entre contribuintes e demais técnicas de tributação. A partir desses critérios, é possível avaliar se a carga tributária incidente sobre apostadores e operadoras está distribuída de forma compatível com a capacidade econômica dos sujeitos envolvidos, se diferenças relevantes recebem tratamento adequado e se a tributação do setor de apostas responde, de modo proporcional, aos custos sociais que ele produz. Assim, torna-se possível distinguir medidas que concretizam o valor justiça tributária por meio de uma tributação justa daquelas que, ao contrário, aprofundam distorções na distribuição dos encargos e enfraquecem a resposta estatal diante da “epidemia das bets”.

Em relação aos apostadores, as conclusões indicam que o modelo legal que tributa o resultado líquido anual global, com compensação entre ganhos e perdas e incidência de 15% apenas sobre o que excede a primeira faixa anual de isenção do IRPF, é estruturalmente mais adequado às especificidades do mercado das bets. A apuração em separado por modalidades, rompe com essa lógica e gera distorções incompatíveis com a capacidade contributiva e a isonomia, sobretudo em cenários de prejuízo líquido. A partir disso, a dissertação conclui pela necessidade de retorno à apuração conjunta dos resultados em todas as modalidades de bets (apostas em eventos reais de temática esportiva e eventos virtuais de jogos on-line) e, como proposta de avanço, sugere a adoção de uma tabela progressiva específica sobre o lucro anual com bets, tomando como base o resultado global e tributando com alíquotas maiores apenas os ganhos mais elevados, além de rejeitar incidências sobre depósitos brutos, como a CIDE-Bets, justamente por se afastarem da noção de acréscimo de riqueza e por acentuarem efeitos regressivos.

No que se refere às empresas operadoras de apostas, as conclusões apontam para a necessidade de concentrar a maior parcela da carga tributária no polo de maior capacidade contributiva. O aumento escalonado da alíquota de 12% para 15% sobre o *Gross Gaming Revenue* (GGR), aprovado pela Lei Complementar nº 224/2025, é reconhecido como ajuste moderado e compatível com o equilíbrio entre arrecadação e preservação da atratividade do mercado regulado, ao passo que propostas de

elevação abrupta para patamares muito superiores se mostram arriscadas, por potencialmente incentivar o repasse aos apostadores e a migração para o mercado ilegal.

Ao mesmo tempo, considera-se adequada a diferenciação de tratamento entre apostas em eventos esportivos reais e eventos virtuais de jogos on-line, com regime mais gravoso para estes últimos, em razão do perfil de risco e dano social associado aos jogos virtuais. Soma-se a isso a proposta de revisão das destinações legais da arrecadação, com reforço do financiamento de políticas de saúde e proteção social ligadas ao jogo problemático, e a criação de um Conselho de Governança e Transparência para acompanhar, com base em dados, a tributação sobre o setor e a repartição dos recursos.

Em síntese, é possível estruturar um modelo de tributação justa das bets, capaz de articular função fiscal, função extrafiscal e proteção de direitos fundamentais dos apostadores. Em vez de reduzir o debate à alternativa entre proibir ou liberar a prática das bets, a pesquisa indica que o caminho mais promissor passa por perguntar como tributar de forma justa, calibrando a carga sobre apostadores e operadoras, distinguindo modalidades segundo o risco que apresentam e orientando a destinação dos recursos para a mitigação dos danos sociais e para o fortalecimento das políticas públicas de saúde e proteção social relacionadas à “epidemia das bets”.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 18. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

ALMEIDA, Cândido Mendes de. **Código filipino, ou ordenações e leis do Reino de Portugal: recompiladas por mandado d'el-rey D. Filipe I**. Ed. fac-sím. da 14. ed., segundo a primeira, de 1603, e a nona de Coimbra, de 1821. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2012. 4 v. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562747>. Acesso em: 5 mar. 2026.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 26. ed. Rio de Janeiro: SaraivaJur, 2025. E-book. ISBN 9788553625635. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625635/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais: DSM-5**. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014. Tradução de: Maria Inês Corrêa Nascimento et al. Revisão técnica de: Aristides Volpato Cordioli et al. Disponível em: <https://membros.analysispsicologia.com.br/wp-content/uploads/2024/06/DSM-V.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2026.

ARIELY, Dan. **Previsivelmente irracional**: as forças ocultas que formam as nossas decisões. Tradução de Jussara Simões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ARNOLD, Peter. **The encyclopedia of gambling: the game, the odds, the techniques, the people and places, the myths and history**. Secaucus, NJ: Chartwell Books, 1977. Disponível em: <https://www.e-booksdirectory.com/details.php?ebook=2388>. Acesso em: 5 mar. 2026.

ARRUDA, Geraldo Amaral. O jogo e a lei. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 75, n. 606, p. 281-285, abr. 1986.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estudo Especial nº 119/2024: análise técnica sobre o mercado de apostas on-line no Brasil e o perfil dos apostadores**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_on-line_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 5 mar. 2026.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83–105, abr. 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43620. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43620>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43618. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BELANDI, Caio. **População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024**. Agência de Notícias IBGE, 29 ago. 2024. Atualizado em 29 ago. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BELLO, Luiz. População do país vai parar de crescer em 2041. **Agência de Notícias IBGE**, 22 ago. 2024. Atualizado em 2 dez. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BELLO, Luiz. No Brasil, 88,9% da população de 10 anos ou mais tinha celular em 2024. **Agência de Notícias IBGE**, 24 jul. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44032-no-brasil-88-9-da-populacao-de-10-anos-ou-mais-tinha-celular-em-2024>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BÍBLIA. **Nova Bíblia Pastoral**. São Paulo: Paulus, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 442, de 1991**. Dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional; altera a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984; e revoga o Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946, e dispositivos do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), e da Lei nº 10.406, de 19 de janeiro de 2002 (Código Civil). Autoria: Deputado Renato Vianna (PMDB/SC). Apresentação: 21 mar. 1991. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.710, de 2025**. Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 de março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nºs 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Autoria: Deputado Lindbergh Farias (PT/RJ). Apresentação: 3 de junho de 2025a. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. 3 p. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2926561&filename=Tramitacao-PL+2710%2F2025. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.626, de 2023**. Altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Autoria: Poder Executivo. Apresentação: 25 de julho de 2023. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=237440>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.034, de 2024**. Altera o § 1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para dispor sobre a destinação do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual. Apresentação: 22 de outubro de 2024. Autoria: Deputado Cleber Verde (MDB/MA). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024a. 3 p. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2487877&filename=PL+4034%2F2024. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.076, de 2025**. Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nºs 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Apresentação: 9 de outubro de 2025b. Autoria: Deputado Lindbergh Farias (PT/RJ) e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. 5 p. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3019259&filename=PL+5076%2F2025. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.090, de 2025**. Altera a Lei nº 13.756, de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nºs 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de

20 de janeiro de 1982. Apresentação: 10 de outubro de 2025c. Autoria: Deputado Pauderney Avelino (UNIÃO/AM). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. 2 p. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3019733&filename=PL+5090%2F2025. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.206, de 2025**. Altera o § 1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para ampliar o percentual destinado à arrecadação pública proveniente das apostas de quota fixa, com aumento das destinações às áreas de saúde e segurança pública. Apresentação: 15 de outubro de 2025. Autoria: Deputado Marcelo Crivella (REPUBLICANOS/RJ). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025d. 4 p. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3022913&filename=PL+5206%2F2025. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.222, de 2025**. Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Apresentação: 15 de outubro de 2025. Autoria: Deputado Luciano Ducci (PSB/PR); Deputado Pedro Campos (PSB/PE); Deputado Lucas Ramos (PSB/PE) et al. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025e. 5 p. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3023215&filename=PL%205222%2F2025. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.582, de 2025**. Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para dispor sobre o combate às organizações criminosas no País. Autoria: Poder Executivo. Apresentação: 1 de novembro de 2025. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025f. 18 p. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3036273&filename=PL+5582%2F2025. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Coleção de Leis do Brasil, 31 dez. 1890. p. 2664. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.467, de 18 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a qualificação do serviço público de loteria denominado apostas de quota fixa instituído pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa

Nacional de Desestatização. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 de agosto de 2020, p. 5. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10467.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. p. 2349. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-204-27-fevereiro-1967-373407-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 241, de 4 fevereiro de 1938**. Dispõe sobre o imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos casinos-balneários, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 5 fev. 1938, p. 2342. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-241-4-fevereiro-1938-350951-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969**. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 1969, p. 4521. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0594.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 13 out. 1941, p. 19695. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.866, de 23 outubro de 1942**. Dispõe sobre a aplicação do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 26 out. 1942, p. 15873. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4866.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.259, de 10 fevereiro de 1944**. Dispõe sobre o serviço de loterias, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 18 fev. 1944, p. 2769. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del6259.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.215, de 30 abril de 1946**. Proíbe a prática ou a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 30 abr. 1946. p. 6439. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9215-30-abril-1946-417083-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 de setembro de 2015, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 de dezembro de 2023b. Edição 242, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art1. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 8/2018, de 24 de maio de 2018.** Relativa à Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-841-18.pdf. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 94/MF/MSP/MP/MinC/ME, de 31 de julho de 2018.** Relativa à Medida Provisória nº 846, de 31 de julho de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-846-18.pdf. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.** Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra B, Brasília, DF, 16 de janeiro de 2025g. Edição 11-B, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025.** Dispõe sobre a redução e os critérios de concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia concedidos exclusivamente no âmbito da União; estabelece a responsabilidade solidária de terceiros pelo recolhimento de tributos incidentes sobre a exploração de apostas de quota fixa; e altera as Leis Complementares nºs 101, de 4 de maio de 2000, 105, de 10 de janeiro de 2001, e 215, de 21 de março de 2025, e as Leis nºs 7.689, de 15 de dezembro de 1988, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra B, Brasília, DF, 26 de dezembro de 2025h, nº 246-B, p. 1, col. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp224.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar n. 227, de 13 de janeiro de 2026.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; institui normas gerais relativas ao Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a Lei nº 10.893, de 13 julho de 2004, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, a Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, o Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e o

Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga dispositivos da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 de janeiro de 2026a, p. 29, col. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830.** Manda executar o Código Criminal. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, pt. I, p. 142, 1830. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei de 20 de outubro de 1823.** Declara em vigor a legislação pela qual se regia o Brasil até 25 de abril de 1821 e bem assim as leis promulgadas pelo Senhor D. Pedro, como Regente e Imperador daquela data em diante, e os decretos das Cortes Portuguesas que são especificados. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 20 out. 1823. v. 1, pt. I, p. 7. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/anterioresa1824/lei-40951-20-outubro-1823-574564-publicacaooriginal-97677-pe.html. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.506, de 30 novembro de 1964.** Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 1964, p. 10879, col. 3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4506.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966. p. 12451. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977.** Altera dispositivos do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941), e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 maio 1977. p. 6341, col. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6416.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993.** Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 1993. p. 9379. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8672-6-julho-1993-349784-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 mar. 1998. p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 2000. p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9981.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 set. 2006, p. 1. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11345.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007. Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física; dispõe sobre a redução a 0 (zero) da alíquota da CPMF nas hipóteses que menciona; altera as Leis nos 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.128, de 28 de junho de 2005, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 10.260, de 12 de julho de 2001, 6.194, de 19 de dezembro de 1974, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 8.402, de 8 de janeiro de 1992, 6.094, de 30 de agosto de 1974, 8.884, de 11 de junho de 1994, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.706, de 14 de setembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 11.119, de 25 de maio de 2005, 11.311, de 13 de junho de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e do Decreto-Lei no 2.433, de 19 de maio de 1988; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra, Brasília, DF, 31 maio 2007. p. 5. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11482.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009. Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários; concede remissão nos casos em que especifica; institui regime tributário de transição, alterando o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.218, de 29 de agosto de 1991, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.469, de 10 de julho de 1997, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, e 6.404, de 15 de dezembro de 1976, o Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977, e as Leis nºs 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.116, de 18 de maio de 2005, 11.732, de 30 de junho de 2008, 10.260, de 12 de julho de 2001, 9.873, de 23 de novembro de 1999, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.345, de 14 de setembro de 2006; prorroga a vigência da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995; revoga dispositivos das Leis nºs 8.383, de 30 de dezembro de 1991, e 8.620, de 5 de janeiro de 1993, do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, das Leis

nºs 10.190, de 14 de fevereiro de 2001, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.964, de 10 de abril de 2000, e, a partir da instalação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, os Decretos nºs 83.304, de 28 de março de 1979, e 89.892, de 2 de julho de 1984, e o art. 112 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 de maio de 2009, p. 3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11941.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nºs 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2018c, edição 239, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021. Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para majorar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devida pelas pessoas jurídicas do setor financeiro, a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para modificar a concessão da isenção relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de automóveis por pessoa com deficiência, as Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 9.613, de 3 de março de 1998, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; e revoga a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 de julho de 2021, p. 1, col. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14183.htm#art6. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 de dezembro de 2023c. Edição Extra J, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm#promulgacao. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.270, de 26 de novembro de 2025.** Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para instituir a redução do imposto sobre a renda devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 de novembro de 2025j, p. 3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15270.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 agosto de 2001.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra, Brasília, DF, 1 set. 2001, p. 6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 168, de 20 fevereiro de 2004.** Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas “caça-níqueis”, independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra, Brasília, DF, 20 fev. 2004, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 de junho de 2018d, p. 8. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 846, de 31 de julho de 2018.** Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 de agosto de 2018e, p. 3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv846.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023.** Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para disciplinar a exploração da loteria de aposta de quota fixa pela União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 de julho de 2023d, edição 140, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1182.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.303, de 11 de junho de 2025.** Dispõe sobre a tributação de aplicações financeiras e ativos virtuais no País e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra A, Brasília, DF, 11 de junho de 2025j, nº 109-A, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1303.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 1.500, de 29 de outubro de 2014**. Dispõe sobre normas gerais de tributação relativas ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 de outubro de 2014a, p. 57. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn%3Alex%3Abr%3Aministerio.fazenda%3Bsecretaria.receita.federal.brasil%3Ainstrucao.normativa%3A2014-10-29%3B1500>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Instrução Normativa SPA/MF nº 9, de 5 de fevereiro de 2025**. Dispõe sobre o recolhimento da taxa de fiscalização devida pela exploração comercial da loteria de apostas de quota fixa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 de fevereiro de 2025k. Edição 27, p. 47. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spa/mf-n-9-de-5-de-fevereiro-de-2025-611347336>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Instrução Normativa SPA/MF nº 11, de 4 de novembro de 2024**. Regulamenta o registro de domínio "bet.br" para uso em canais eletrônicos ofertados por agentes operadores da modalidade lotérica de apostas de quota fixa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 de novembro de 2024b. Edição 214, p. 21. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-spa/mf-n-11-de-4-de-novembro-de-2024-594034121>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Instrução Normativa SPA/MF nº 22, de 30 de setembro de 2025**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, nos termos do art. 8º, inciso VIII, da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 de outubro de 2025l. Edição 187, p. 74. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spa/mf-n-22-de-30-de-setembro-de-2025-659602369>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Panorama periódico do mercado regulado de apostas de quota fixa: dados de 1º de janeiro a 30 de dezembro de 2025** [apresentação]. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2026b. 22 p. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apresentacoes/apresentacao-spa-mf-relatorio-periodico-2026.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 817, de 15 de abril de 2025**. Institui a Agenda Regulatória para o biênio 2025/2026 da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 de abril de 2025m. Edição 73, p. 53. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-817-de-15-de-abril-de-2025-624258870>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024**. Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 de agosto de 2024c. Edição 147, p. 74. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Proposta de agenda regulatória**. [Brasília, DF]: Ministério da Fazenda, 2025n. 4 p. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/agenda-regulatoria/tabel-proposta-de-agenda-regulatoria.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Relatório final: plano de ação: Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025o. 30 p. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/publicacoes/relatorio-gt-interministerial-final.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Análise da arrecadação das receitas federais: dezembro de 2025** [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2026c. 49 p. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2025/analisemensal-dez-2025.pdf/view>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Como será a tributação das empresas de apostas?** Brasília, DF: Ministério da Fazenda, publicado em 2 de outubro de 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/tire-suas-duvidas/arrecadacao/como-sera-a-tributacao-das>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Confira a lista de empresas autorizadas pelo Ministério da Fazenda a ofertar apostas de quota fixa em âmbito nacional**. Ministério da Fazenda, Brasília, DF. Atualizado em 13 de março de 2026d. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/lista-de-empresas>. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 2.299, de 17 de dezembro de 2025**. Altera a Instrução Normativa RFB nº 1.500, de 29 de outubro de 2014, que dispõe sobre normas gerais de tributação relativas ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 de dezembro de 2025p.

Edição 241, p. 86. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-rfb-n-2.299-de-17-de-dezembro-de-2025-676155274>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Emergências em Saúde Pública. **Guia para investigações de surtos ou epidemias**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. 64 p. ISBN 978-65-5993-326-6. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/epibus/guia-para-investigacoes-de-surtos-ou-epidemias/view>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Tributação de 2025: tabelas de incidência e deduções para cálculo do imposto sobre a renda das pessoas físicas (IRPF) em 2025**. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2025. Publicado em 12 set. 2025. Atualizado em 24 set. 2025q. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas/2025>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 128, de 2025**. Dispõe sobre a redução e os critérios de concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia concedidos no âmbito da União; estabelece a responsabilidade solidária de terceiros pelo recolhimento de tributos incidentes sobre a exploração de apostas de quota fixa; e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), 105, de 10 de janeiro de 2001, e 215, de 21 de março de 2025, e as Leis nºs 7.689, de 15 de dezembro de 1988, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Autoria: Câmara dos Deputados; Deputado Federal Mauro Benevides Filho (PDT/CE). Redação final (documento de 17 de dezembro de 2025). Brasília, DF: Senado Federal, 2025r. 21 p. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?disposition=inline&dm=10137091>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2014**. Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Autoria: Senador Ciro Nogueira (PP/PI). Apresentação: 21 de maio de 2014. Brasília, DF: Senado Federal, 2014b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.985, de 12 de junho de 2023**. Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, para vedar ações de comunicação, publicidade e propaganda. Autoria: Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN). Apresentação: 12 de junho de 2023e. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158047>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5.473, de 2025**. Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, e a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para dispor, respectivamente, sobre alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em relação às fintechs e sobre o aumento da participação governamental na arrecadação líquida das apostas de quota fixa; e institui o Programa de Regularização Tributária para Pessoas Físicas de Baixa Renda (Pert-

Baixa Renda). Autoria: Senador Renan Calheiros (MDB/AL). Apresentação: 29 de outubro de 2025s. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/171259>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Biblioteca Digital do Senado Federal**. *Codigo Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I*: registro do item (id 242733). Brasília, DF: Senado Federal, [s.d.]. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Segunda Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721/DF**. Relator: Minº Luiz Fux. Brasília, DF, 24 set. 2024e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7044517>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Segunda Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.749**. Relator: Minº Luiz Fux. Brasília, DF, 11 nov. 2024f. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7096595>. Acesso em: 5 mar. 2026.

CAILLOIS, Roger. **Os jogos e os homens: a máscara e a vertigem**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017. 304 p. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=dCZFDwAAQBAJ&lpg=PT2&ots=flySEMDQ3I&dq=o%20jogo%20e%20os%20homens&lr&hl=pt-BR&pg=PA1#v=onepage&q=o%20jogo%20e%20os%20homens&f=false>. Acesso em: 5 mar. 2026.

CARTWRIGHT, Mark. Pompeia. Tradução de Ricardo Albuquerque. **World History Encyclopedia**. 29 nov. 2023. Disponível em: <https://www.worldhistory.org/trans/pt/1-529/pompeia/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

CATTO, André. Bets fazem patrocínios de camisas do Brasileirão saltarem 125% em 2 anos e superarem R\$ 1 bilhão. **g1**, São Paulo, 4 dez. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/12/04/bets-fazem-patrocínios-de-camisas-do-brasileirao-saltarem-125percent-em-2-anos-e-superarem-r-1-bilhao.ghtml>. Acesso em: 5 mar. 2026.

CHAGAS, Jonathan Machado. **A (im)possibilidade de regulamentação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro**. 2016. 88 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Curso de Direito, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/166160>. Acesso em: 5 mar. 2026.

COSTA, Regina Helena. Tributação e direitos fundamentais. In: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Doutrina: edição comemorativa, 25 anos** [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2014. p. 562-573. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/Dout25anos/article/download/1127/1061>. Acesso em: 5 mar. 2026.

HOLLIDAY, Peter J. Circuses and hippodromes. In: SCANLON, Thomas F.; FUTRELL, Alison (ed.). **The Oxford Handbook Sport and Spectacle in the Ancient World**. Oxford: Oxford University Press, 2021. p. 426-436. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199592081.013.43. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/38858/chapter/337909606>. Acesso em: 5 mar. 2026.

HOMERO. **The Iliad**. Tradução de A. T. Murray. Cambridge, MA: Harvard University Press; London: William Heinemann, 1924. Disponível em: <http://data.perseus.org/citations/urn:cts:greekLit:tlg0012.tlg001.perseus-eng1:15.184-15.219>. Acesso em: 5 mar. 2026.

HUIZINGA, Johan. **Homo ludens: o jogo como elemento da cultura**. Tradução de João Paulo Monteiro. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000. Disponível em: http://jnsilva.ludicum.org/Huizinga_HomoLudens.pdf. Acesso em: 5 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação: 2000-2070: população por sexo e idade simples (Revisão 2024)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 5 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Projeções da população: notas metodológicas 01/2024: Brasil e unidades da federação: estimativas e projeções: revisão 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. 46 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102111.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população: tabelas de estimativas para 1º de julho de 2025, atualizadas e enviadas ao TCU após a publicação no DOU**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 5 mar. 2026.

JAURIS, Renata Bolzan; BELLINETTI, Luiz Fernando. Neoconstitucionalismo(s) e concretização dos direitos sociais. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 44–61, 2018. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9644/2018.v4i1.4101. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/4101>. Acesso em: 5 mar. 2026.

KRELLING, Carolina Malagoli. Os jogos de azar na legislação penal brasileira. In: ENCONTROS DE HISTÓRIA DO DIREITO DA UFSC, 2011, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: UFSC, 2011. 12 p. Disponível em: <https://iuscommune.paginas.ufsc.br/files/2020/07/Comunica%C3%A7%C3%A3o-Carolina-Malagoli-Krelling.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2026.

KRELLING, Carolina Malagoli. **A noção de “jogo de azar” entre o direito brasileiro e o direito italiano: aspectos penais e civis dos jogos de azar nos séculos XIX–XX**. 2014. 170 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, SC, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/132951>. Acesso em: 5 mar. 2026.

LOGEION. Verbete: εἰλιγγοῦς. Chicago: The University of Chicago, [s.d.]. Disponível em: <https://logeion.uchicago.edu/%CE%B5%E1%BC%B4%CE%BB%CE%B9%CE%B3%CE%B3%CE%BF%CF%82>. Acesso em: 5 mar. 2026.

LOSCHI, Marília. Internet chega a 74,9 milhões de domicílios do país em 2024. **Agência de Notícias IBGE**, 24 jul. 2025. Atualizado em 24 jul. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44031-internet-chega-a-74-9-milhoes-de-domicilios-do-pais-em-2024>. Acesso em: 5 mar. 2026.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. ISBN 9786559776962. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

MIGUEL, Luciano Garcia. Valor agregado. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Tributário. Coordenação de tomo: Paulo de Barros Carvalho; Maria Leonor Leite Vieira; Robson Maia Lins. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/293/edicao-1/valor-agregado>. Acesso em: 5 mar. 2026.

OLIVEIRA, Max de. Ministério da Saúde inicia teleatendimento gratuito pelo SUS para quem enfrenta problemas com jogos e apostas. **Ministério da Saúde**, 3 mar. 2026. Atualizado em: 5 mar. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2026/marco/ministerio-da-saude-inicia-teleatendimento-gratuito-pelo-sus-para-quem-enfrenta-problemas-com-jogos-e-apostas>. Acesso em: 5 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Constitution of the World Health Organization. In: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Basic documents: forty-ninth edition (including amendments adopted up to 31 May 2019)**. Geneva: World Health Organization, 2020. p. 1-20. Disponível em: https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf#page=6. Acesso em: 5 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde: 11ª revisão (CID-11)**. Genebra: OMS, 2022. Disponível em: <https://icd.who.int/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

PAULSEN, Leandro. **Constituição e código tributário comentados: à luz da doutrina e da jurisprudência**. 19. ed. Rio de Janeiro: SaraivaJur, 2023. E-book. ISBN 9786553624801. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624801/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553625901. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625901/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

PORTUGAL. Ministério da Economia. **Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril de 2015**. No uso da autorização legislativa pela Lei n.º 73/2014, de 2 de setembro, aprova o Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online e altera o Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, a Tabela Geral do Imposto do Selo, e o Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho. Diário da República: 1.ª série, n.º 83/2015, 29 de abril de 2015. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/66-2015-67098359>. Acesso em: 5 mar. 2026.

REINO UNIDO. HM Revenue & Customs. **General Betting Duty, Pool Betting Duty and Remote Gaming Duty**. GOV.UK, publicado em 14 de agosto de 2014. Atualizado em 29 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/general-betting-duty-pool-betting-duty-and-remote-gaming-duty>. Acesso em: 5 mar. 2026.

REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra. **Dicionário do latim essencial**. 2. ed. São Paulo: Autêntica Editora, 2014. E-book. ISBN 9788582173190. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788582173190/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

REZENDE, Joffre Marcondes de. Epidemia, endemia, pandemia, epidemiologia. **Revista de Patologia Tropical / Journal of Tropical Pathology**, Goiânia, v. 27, n. 1, p. 153-155, jan./jun. 1998. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/iptsp/article/download/17199/10371/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

ROUQUAYROL, Maria Zélia; GURGEL, Marcelo. **Rouquayrol: epidemiologia e saúde**. 8. ed. Rio de Janeiro: MedBook, 2017. E-book. ISBN 9786557830000. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786557830000/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da

Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 17, n. 67, p. 125-172, jul./set. 2008. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudilanciaPublicaSaude/anexo/O_direito_a_saude_nos_20_anos_da_CF_coletanea_Tania_10_04_09.pdf. Acesso em: 5 mar. 2026.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. E-book. ISBN 9788553625666. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625666/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

SCHWARTZ, David G. **Roll the bones: the history of gambling**. New York: Gotham Books, 2006. Disponível em: <https://archive.org/details/rollboneshistory0000schw>. Acesso em: 5 mar. 2026.

SILVA, Matheus de Oliveira. **Tributação e regulamentação do mercado de apostas esportivas: uma análise sobre os desdobramentos da Lei nº 13.756/2018**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/14931>. Acesso em: 5 mar. 2026.

SOARES, Igor de Camargo. **Regulação e tributação de apostas esportivas no Brasil: Lei 13.756/18 e a compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro**. 2019. 49 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16211?locale=pt_BR. Acesso em: 5 mar. 2026.

SOARES, Oscar de Macedo. **Código penal da República dos Estados Unidos do Brasil**. Ed. fac-sím. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial; Superior Tribunal de Justiça, 2004. 860 p. (Coleção História do Direito Brasileiro. Direito Penal; v. 6). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496205>. Acesso em: 5 mar. 2026.

TERRA, Ernani. **Dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2011. E-book. Disponível em: <https://www.bvirtual.com.br/NossoAcervo/Publicacao/dicionario-da-lingua-portuguesa-182065>. Acesso em: 5 mar. 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018. E-book. Disponível em: <https://www.bvirtual.com.br/NossoAcervo/Publicacao/curso-de-direito-financeiro-e-tributario-185200>. Acesso em: 5 mar. 2026.

UNESP. Dicionário Digital Grego-Português. S.d. Disponível em: <http://hipatia.fclar.unesp.br/3x/gword/427>. Acesso em: 5 mar. 2026.

VITAL DE PAULA, Fernanda; SILVA, Kevellyn. A lei dos grandes números e a falácia do jogador em um modelo probabilístico para a Mega-Sena. **Revista Sergipana de Matemática e Educação Matemática**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 1–18, 2021.

DOI: 10.34179/revisem.v6i1.13983. Disponível em:
<https://periodicos.ufs.br/ReviSe/article/view/13983>. Acesso em: 5 mar. 2026.

APÊNDICE A – MINUTA DO PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE ALÍQUOTAS ESCALONADAS E DIFERENCIADAS PARA APOSTAS EM EVENTOS REAIS DE TEMÁTICA ESPORTIVA E EVENTOS VIRTUAIS DE JOGOS ON-LINE

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A presente proposição tem por finalidade alterar o art. 30 da Lei nº 13.756/2018 para promover, com urgência, um ajuste na destinação do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa, diferenciando o tratamento dado às apostas em eventos reais de temática esportiva e às apostas em eventos virtuais de jogo on-line. Busca-se, em síntese, preservar para as apostas esportivas o escalonamento já consolidado até o percentual de 15% do produto da arrecadação destinado a finalidades públicas em 2028, ao mesmo tempo em que se institui regime mais gravoso para os eventos virtuais, reforçando a contribuição desta modalidade para a seguridade social, especialmente para as ações de saúde e proteção social vinculadas aos efeitos da chamada “epidemia das bets”.

A proposição não rompe com a evolução normativa recente. Ao contrário, desenvolve a solução inaugurada pela Lei Complementar nº 224/2025, que já havia reconhecido a legitimidade de aumentar, de forma escalonada, a participação da seguridade social no produto da arrecadação das apostas de quota fixa em apostas esportivas. O Projeto aperfeiçoa o texto da Lei Complementar nº 224/2025 e aprofunda a sua lógica em relação à tributação das apostas de quota fixa, aplicando-a de forma diferenciada a uma parcela específica do setor, os eventos virtuais de jogo on-line, em razão de características que os distinguem das apostas em eventos esportivos reais e os associam de forma mais intensa a danos sociais e à saúde.

Pelo texto proposto, o § 1º-A, inciso I, e § 1º-C do art. 30 da Lei nº 13.756/2018 passam a estabelecer que, quando a arrecadação decorrer de apostas em eventos reais de temática esportiva, 85% do produto da arrecadação, após as deduções legais, serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador, 3% serão destinados à seguridade social, com metade desse percentual obrigatoriamente voltada a ações de saúde, e 12% manterão as destinações já previstas em lei, totalizando uma alíquota de 15%. Essa nova distribuição, contudo, não se dá de forma imediata, mas sim escalonada, mantendo a disposição conferida pela Lei Complementar nº 224/2025.

Pela proposta, em 2026 a seguridade social passa a receber 1% do produto da arrecadação das empresas operadoras de apostas em relação aos eventos reais de temática esportiva, sendo 87% do produto da arrecadação para o agente operador e 12% para as demais destinações legais; em 2027, a parcela da seguridade social sobe para 2%, com 86% para o agente operador e 12% para as demais destinações; e, em 2028, atinge-se o modelo definitivo: 3% para a seguridade social, 85% para o agente operador e 12% preservados para as destinações já previstas em lei.

Já quando a arrecadação decorrer de eventos virtuais de jogo on-line, o § 1º-A, inciso II, e § 1º-E do art. 30 da Lei nº 13.756/2018 passam a estabelecer que 80% do produto da arrecadação, após as deduções legais, serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador, sendo 8% destinados à seguridade social, com metade desse percentual obrigatoriamente voltada a ações de saúde, e 12% reservados às destinações já previstas em lei.

Da mesma forma que a proposta prevê o aumento da alíquota em relação às apostas em eventos reais de temática esportiva, essa nova distribuição para os jogos virtuais também será implementada de maneira escalonada. Pela proposta, em 2026 a seguridade social passa a receber 2% do produto da arrecadação proveniente de eventos virtuais, com 86% destinados ao agente operador e 12% às demais destinações legais; em 2027, a parcela da seguridade social sobe para 5%, com 83% para o agente operador e 12% preservados para as demais destinações previstas em lei; e, em 2028, alcança-se o modelo definitivo: 8% para a seguridade social, 80% para o agente operador e 12% para as destinações já previstas em lei.

Do ponto de vista dogmático, a diferenciação proposta entre as alíquotas aplicáveis às diferentes modalidades de apostas de quota fixa encontra fundamento na isonomia material, na capacidade contributiva e no valor justiça tributária, podendo revelar, em sua concretização, uma forma de tributação justa. A experiência recente indica que os jogos virtuais on-line, pela predominância do acaso, pela dinâmica intensiva de repetição de apostas e pelo ambiente digital permanentemente disponível, se conectam de forma mais intensa a problemas como endividamento, adoecimento mental e outras consequências sociais, quando comparados às apostas em eventos esportivos reais. Diante desse quadro, mostra-se legítimo exigir contribuição maior, sob a forma de destinação mais elevada do produto da arrecadação à seguridade social, justamente das empresas que auferem resultados econômicos nessa modalidade mais nociva, dirigindo o incremento de carga tributária

às operadoras autorizadas, que lucram com o mercado, e não ao apostador, que permanece na condição de parte vulnerável.

O escalonamento da majoração das alíquotas até os percentuais finais de 3% para apostas esportivas e 8% para jogos virtuais on-line é proposto justamente para evitar rupturas abruptas e preservar a previsibilidade regulatória. O escalonamento em três etapas anuais sucessivas permite que as operadoras adaptem seus modelos de negócio, reduz o risco de repasse imediato e integral da carga aos consumidores e abre espaço para eventuais recalibrações, caso se identifiquem efeitos indesejados ao longo da implementação. Em um mercado ainda recente e em consolidação, a elevação escalonada da tributação específica sobre parte do setor configura técnica de transição compatível com a prudência que se exige em matéria de tributação justa.

A ampliação da parcela do produto da arrecadação destinada à seguridade social, com a majoração da alíquota nos jogos virtuais on-line, não tem finalidade exclusivamente arrecadatória. Ao agravar a tributação da modalidade mais danosa, o projeto reforça a função extrafiscal do Sistema Tributário, buscando desestimular a expansão desse segmento e, ao mesmo tempo, fortalecer o financiamento da seguridade social, com especial atenção às ações de saúde e proteção social. Tal orientação dialoga com o diagnóstico de que a chamada “epidemia das bets” produz custos relevantes para o sistema de saúde e para a rede de proteção social, ao mesmo tempo em que, na repartição atualmente vigente, apenas pequena parcela da arrecadação é destinada diretamente à saúde, o que se mostra insuficiente diante da dimensão do problema.

Esta proposta busca compatibilizar tributação justa, função fiscal e função extrafiscal, reforçando a coerência entre a tributação do mercado das bets e a mitigação dos danos sociais por ele produzidos. Ao diferenciar alíquotas conforme o perfil de risco das modalidades das apostas de quota fixa, manter a previsão trazida pela Lei Complementar nº 224/2025 em relação ao aumento da alíquota das apostas esportivas, aperfeiçoando sua redação, e propor o aumento escalonado da alíquota em relação aos jogos virtuais on-line, direcionando o incremento arrecadatório à seguridade social, com destaque para a saúde, o projeto traduz em linguagem normativa a necessidade de alinhar o Sistema Tributário brasileiro à proteção do interesse público. Diante do exposto, entende-se que a alteração pontual da Lei nº 13.756/2018 ora proposta revela-se adequada, necessária e proporcional, motivo pelo qual se submete o presente Projeto de Lei à apreciação do Congresso Nacional.

PROJETO DE LEI Nº ____, de ____ de _____ de ____

Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para estabelecer escalonamento diferenciado da parcela destinada à seguridade social no produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa, conforme se trate de apostas em eventos reais de temática esportiva ou de eventos virtuais de jogo on-line.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 30.

§ 1º-A Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo, observado o disposto no art. 2º, incisos VII e IX, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, conforme o caso:

I – quando decorrente de apostas em eventos reais de temática esportiva, 85% (oitenta e cinco por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, 3% (três por cento) serão destinados à seguridade social, observado que metade desse percentual será destinado obrigatoriamente para ações de saúde e sem prejuízo da destinação prevista no inciso IV-A deste parágrafo, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações:

II – quando decorrente de eventos virtuais de jogo on-line, 80% (oitenta por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de

apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, 8% (oito por cento) serão destinados à seguridade social, observado que metade desse percentual será destinado obrigatoriamente para ações de saúde e sem prejuízo da destinação prevista no inciso IV-A deste parágrafo, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações:

.....

§ 1º-C Os percentuais de destinação do produto de arrecadação previstos no inciso I do § 1º-A para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador e para a seguridade social, sem prejuízo da destinação prevista no inciso IV-A do § 1º-A deste artigo, serão de, respectivamente:

- I – em 2026, 87% (oitenta e sete por cento) e 1% (um por cento);
- II – em 2027, 86% (oitenta e seis por cento) e 2% (dois por cento),
- III – em 2028, 85% (oitenta e cinco por cento) e 3% (três por cento).

.....

§ 1º-E Os percentuais de destinação do produto de arrecadação previstos no inciso II do § 1º-A para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador e para a seguridade social, sem prejuízo da destinação prevista no inciso IV-A do § 1º-A deste artigo, serão de, respectivamente:

- I – em 2026, 86% (oitenta e seis por cento) e 2% (dois por cento);
- II – em 2027, 83% (oitenta e três por cento) e 5% (cinco por cento),
- III – em 2028, 80% (oitenta por cento) e 8% (oito por cento).

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em ____ de _____ de _____.