

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
FGV DIREITO RIO**

KADRINE SANEILA GOMES MENDES

**TRIBUTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NO BRASIL:
ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE NA
REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.790/2023**

**RIO DE JANEIRO
2025**

KADRINE SANEILA GOMES MENDES

**TRIBUTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NO BRASIL:
ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE NA
REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.790/2023**

Dissertação apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de mestre.

Área de Concentração: Direito da Regulação.

Linha de Pesquisa: Economia, Intervenção e Estratégias Regulatórias.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Pires Novais Dias.

**RIO DE JANEIRO
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Mendes, Kadrine Saneila Gomes

Tributação das apostas de quota fixa no Brasil: análise da aplicação do princípio da seletividade na regulamentação da Lei nº 14.790/2023 / Kadrine Saneila Gomes Mendes. - 2025.

166 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Orientador: Daniel Pires Novais Dias.

Inclui bibliografia.

1. Direito regulatório. 2. Apostas. 3. Justiça tributária. 4. Governança. I. Dias, Daniel Pires Novais. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. III. Título.

CDD – 341.5554

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO DA REGULAÇÃO
FOLHA DE APROVAÇÃO

KADRINE SANEILA GOMES MENDES MOREIRA

“TRIBUTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NO BRASIL: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE NA REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.790/2023”.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO DA REGULAÇÃO QUE CONFERIU O GRAU DE MESTRA EM DIREITO DA REGULAÇÃO.

DATA DA DEFESA: 11/11/25

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROF. DANIEL PIRES NOVAIS DIAS

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROF. DANIEL PIRES NOVAIS DIAS
ORIENTADOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROF. GUSTAVO SCHNEIDER FOSSATI
MEMBRO INTERNO - FGV DIREITO RIO

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROF. ALCIAN PEREIRA DE SOUZA
MEMBRO EXTERNO - UEA

RIO DE JANEIRO, 11 DE NOVEMBRO DE 2025.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROF. FERNANDO ANGELO RIBEIRO LEAL
COORDENADOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROF. ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

ESTE É UM TRABALHO ORIGINAL ONDE FOI VERIFICADA A NÃO EXISTÊNCIA DE PLÁGIO E DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NÃO EXPLICITADA, NO CORPO DO TRABALHO ATESTADO PELO ALUNO(A) E ORIENTADOR(A). ESTE DOCUMENTO NÃO CONFERE TÍTULO. PARA TAL DEVERÃO SER CUMPRIDOS OS REQUISITOS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO.

À minha base, minha família.

AGRADECIMENTOS

A concretização desta dissertação representa a conclusão de uma etapa desafiadora e gratificante, que não teria sido concluída sem o apoio e a colaboração de muitos envolvidos.

Agradeço a DEUS, em primeiro lugar e acima de tudo, por ter me sustentado e permitido que eu chegasse até aqui. A Ele toda honra e toda glória!

Minha profunda gratidão ao meu orientador, Dr. Daniel Pires Novais Dias, por aceitar a missão de me guiar nesta pesquisa. A forma como conduziu a orientação desde o primeiro contato, suas sugestões, seus conhecimentos, sua disponibilidade, os debates construtivos e o rigor acadêmico foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos demais membros da banca examinadora, Prof. Dr. Gustavo Schneider Fossati e Prof. Dr. Alcian Pereira Barbosa, pela leitura criteriosa e pelas valiosas sugestões desde a qualificação, que foram primordiais para o amadurecimento desta pesquisa.

Ao Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Regulação da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio – Mestrado Interinstitucional, Prof. Dr. Fernando Angelo Ribeiro Leal, pela disponibilidade, gentileza e comprometimento integral. Sua atenção às demandas dos discentes e empenho em garantir o bom funcionamento do curso fizeram a diferença ao longo dessa caminhada.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Regulação da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio – Mestrado Interinstitucional, pelos conhecimentos que contribuíram significativamente para a minha formação.

Como “não há no mundo exagero mais belo que a gratidão”, agradeço aos queridos colegas de turma por todo apoio e colaboração mútua, em especial ao Harleson Arueira, nosso empenhado representante; à Nairiane Freitas, minha parceira de sala e de gabinete; e ao Alex Brito e ao Yuri Nogueira, pelas risadas e união até nos momentos mais críticos, tornando essa jornada mais leve.

Ao Procurador de Contas Carlos Alberto Souza de Almeida, meu chefe e um dos grandes incentivadores desde quando o mestrado ainda era uma ideia distante. Sua compreensão pelas ausências no trabalho e palavras de apoio serão sempre lembradas.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, na pessoa da Conselheira-Presidente Yara Amazônia Lins Rodrigues, pelos investimentos e auxílios que tornaram possível a concretização deste projeto, demonstrando não apenas um compromisso com a qualificação profissional de seus servidores, mas também com a excelência no serviço público.

Aos meus amados pais, Américo e Lucirene, por serem a minha base, pelo amor incondicional e pelo constante incentivo em todos os meus projetos de vida. Aos meus irmãos Kardson e Kamayra, sempre na torcida uns pelos outros, apesar de nossa distância geográfica.

Aos meus queridos amigos Elder Nascimento, Érica Farias, Andreza Neves, Nayara Cardoso e Maura Cardoso pelo carinho, acolhimento e suporte durante esse período de intensa dedicação.

Ao Antonio Felipe, pela meticulosa revisão e normalização, garantindo a qualidade final e a apresentação adequada desta dissertação.

Enfim, a todos que, direta ou indiretamente, e não foram poucos, contribuíram para a concretização deste trabalho, a minha mais sincera e eterna gratidão.

É no excesso e na falta que o vício se manifesta, e na justa medida que a virtude reside.

Aristóteles

RESUMO

MENDES, Kadrine Saneila Gomes. Tributação das Apostas de Quota Fixa no Brasil: Análise da Aplicação do Princípio da Seletividade na Regulamentação da Lei nº 14.790/2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2025.

A presente pesquisa analisa a regulamentação e a tributação das apostas de quota fixa no Brasil, com ênfase na aplicação do princípio da seletividade como instrumento de justiça fiscal e equilíbrio entre interesses econômicos, sociais e arrecadatórios. A partir da promulgação da Lei nº 14.790/2023, o estudo examina o arcabouço jurídico e econômico que estrutura esse segmento emergente do mercado, caracterizado por rápidas transformações tecnológicas e crescente demanda por intervenção regulatória. Nesse contexto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: como o princípio da seletividade pode ser aplicado na regulamentação das apostas de quota fixa promovida pela Lei nº 14.790/2023, de modo a equilibrar as finalidades fiscal e extrafiscal do Estado e mitigar os impactos socioeconômicos decorrentes dessa atividade? Concernente aos propósitos da linha de pesquisa Economia, Intervenção e Estratégias Regulatórias, a investigação se dedica à compreensão das dinâmicas do setor, ao papel das escolhas regulatórias e tributárias para a coordenação entre agentes estatais e privados e à implementação de políticas públicas. Para tanto, mobiliza um marco teórico que integra contribuições de Luiz César Martins Lorques e Daniel Pires Novais Dias sobre a regulamentação das apostas de quota fixa e de Gustavo Schneider Fossati em relação à tributação dessa atividade econômica. Além das reflexões de Luís Eduardo Schoueri sobre o papel das normas tributárias indutoras e de Humberto Ávila e Robert Alexy quanto aos princípios, que servem de fundamento para a harmonização entre liberdade econômica, arrecadação fiscal e proteção do consumidor. Metodologicamente, partiu-se de uma abordagem de pesquisa qualitativa, do tipo exploratória, com procedimentos de análise documental da legislação e de dados empíricos secundários, além da revisão bibliográfica pertinente. O trabalho aborda inicialmente o histórico da normatização das apostas esportivas e jogos de azar online no Brasil, evidenciando o processo que culminou na atual legislação. Em seguida, descreve a tributação estabelecida para os agentes operadores de aposta e os apostadores, além de discutir os aspectos socioeconômicos envolvidos, com enfoque em questões sociais como a prevenção do jogo problemático e a proteção ao consumidor. Nesse contexto, surge o debate sobre a aplicação do princípio da seletividade para adequar a carga tributária às especificidades do setor de apostas de quota fixa, concluindo-se que esse princípio pode ser utilizado como instrumento regulatório extrafiscal para a mitigação das externalidades negativas relativas a essa modalidade lotérica, promovendo uma tributação equilibrada entre a arrecadação fiscal e a proteção de valores constitucionais, a partir de medidas concretas que desestimulem o consumo ou com a destinação específica de recursos para a prevenção e tratamento dos danos, bem como outras recomendações à regulamentação.

Palavras-chave: apostas de quota fixa; princípio da seletividade; regulamentação; tributação; extrafiscalidade.

ABSTRACT

MENDES, Kadrine Saneila Gomes Mendes. Taxation of fixed-odds betting in Brazil: analysis of the application of the principle of selectivity in the regulation of Law no. 14,790/2023. Dissertation (Master's in Law) – School of Law of Rio de Janeiro, Getúlio Vargas Foundation, Rio de Janeiro, 2025.

This research analyzes the regulation and taxation of fixed-odds betting in Brazil, with an emphasis on the application of the principle of selectivity as an instrument of fiscal justice and balance between economic, social, and revenue interests. Following the enactment of Law No. 14,790/2023, the study examines the legal and economic framework structuring this emerging market segment, characterized by rapid technological transformations and a growing demand for regulatory intervention. Within this context, the following research problem is formulated: how can the principle of selectivity be applied to the regulation of fixed-odds betting established by Law No. 14,790/2023 in order to reconcile the State's fiscal and extrafiscal purposes and mitigate the socioeconomic impacts arising from this activity? Aligned with the goals of the research line *Economy, Intervention, and Regulatory Strategies*, the investigation focuses on understanding the sector's dynamics, the role of regulatory and tax policy choices in coordinating state and private agents, and the implementation of public policies. To this end, it employs a theoretical framework that integrates contributions by Luiz César Martins Lorques and Daniel Pires Novais Dias on the regulation of fixed-odds betting, as well as by Gustavo Schneider Fossati regarding the taxation of this economic activity. It also incorporates the reflections of Luís Eduardo Schoueri on the role of tax incentive norms, and the works of Humberto Ávila and Robert Alexy on principles, which together provide the foundation for harmonizing economic freedom, tax revenue, and consumer protection. Methodologically, the study adopts a qualitative, exploratory research approach, using documentary analysis of legislation and secondary empirical data, along with a pertinent literature review. The work first addresses the historical development of the regulation of sports betting and online gambling in Brazil, highlighting the process that led to the current legislation. It then describes the taxation imposed on betting operators and bettors, and discusses the socioeconomic aspects involved, with a focus on social issues such as problem gambling prevention and consumer protection. In this scenario, the debate emerges on the application of the principle of selectivity to tailor the tax burden to the specificities of the fixed-odds betting sector. The study concludes that this principle can serve as an extrafiscal regulatory instrument to mitigate the negative externalities associated with this lottery modality, promoting taxation that balances fiscal revenue and the protection of constitutional values through concrete measures that discourage excessive consumption or allocate resources specifically for the prevention and treatment of related harms, as well as other regulatory recommendations.

Keywords: fixed odds betting; principle of selectivity; regulation; taxation; extra-fiscality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBS	Contribuição Social sobre Bens e Serviços
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CAPS	Centros de Atenção Psicossocial
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Condege	Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
Desmad	Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas
ESF	Equipes de Saúde da Família
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GGR	<i>Gaming Gross Revenue</i> Receita Bruta de Jogos

	<i>Gross Gaming Yield</i>
GGY	Produto de Jogo Bruto
IBS	Imposto Sobre Bens e Serviços
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
Ipespe	Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
IS	Imposto Seletivo
ISS	Imposto Sobre Serviços
IVA	Imposto sobre Valor Adicionado
Lenad	Levantamento Nacional de Álcool e Drogas
PBF	Programa Bolsa Família
PEIC	Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor
PGSI	<i>Problem Gambling Severity Index</i>
PIS	Programa de Integração Social
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
RPG	<i>Research Programme on Gambling</i>
SBVC	Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo

SPA Secretaria de Prêmios e Apostas

STF Supremo Tribunal Federal

TCU Tribunal de Contas da União

UKGC *UK Gambling Commission*

Unifesp Universidade Federal de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	O PANORAMA DA REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NO BRASIL.....	18
2.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS JOGOS DE AZAR E APOSTAS NO BRASIL.....	19
2.2	A LEGALIZAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA PELA LEI Nº 13.756/2018.....	24
2.3	A REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA PELA LEI Nº 14.790/2023.....	31
3	A TRIBUTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NA LEI Nº 14.790/2023.....	42
3.1	TRIBUTOS GERAIS APLICÁVEIS AOS AGENTES OPERADORES DE APOSTAS.....	43
3.2	TRIBUTOS ESPECÍFICOS DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA.....	46
3.2.1	Taxa de Fiscalização.....	46
3.2.2	Contribuição sobre o <i>Gross Gaming Revenue</i>	51
3.2.3	Imposto de Renda de Pessoa Física dos apostadores.....	59
3.3	REFORMA TRIBUTÁRIA E AS APOSTAS DE QUOTA FIXA.....	64
4	IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA	70
4.1	O PERFIL DOS APOSTADORES BRASILEIROS.....	71
4.2	IMPACTOS SOCIAIS DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA.....	78
4.2.1	Transtornos de Saúde.....	79
4.2.2	Manipulação de Resultados.....	89
4.3	IMPACTOS ECONÔMICOS DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA.....	93
5	ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE NA TRIBUTAÇÃO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA NA LEI Nº 14.790/2023.....	104
5.1	O PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE: FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL.....	105

5.1.1	Conceito, conteúdo e finalidade.....	106
5.1.2	Base constitucional tradicional e contemporânea.....	112
5.2	SELETIVIDADE E EXTRAFISCALIDADE: A TRIBUTAÇÃO COMO MECANISMO DE REGULAÇÃO.....	119
5.3	PROPOSIÇÕES PARA A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE NA TRIBUTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA....	127
5.3.1	Aumento do montante destinado à Saúde na Contribuição sobre o <i>Gross Gaming Revenue</i>	128
5.3.2	Instituição de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico para prevenção, tratamento e mitigação dos impactos danosos das apostas.....	131
5.3.3	Outras propostas não tributárias.....	134
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
	REFERÊNCIAS	142

1 INTRODUÇÃO

A partir da autorização das apostas de quota fixa no Brasil, por meio da Lei nº 12.756/2018, houve a disseminação da atuação de operadoras de apostas, as chamadas “Bets”. Em um curto período, tal modalidade se popularizou entre os brasileiros.

Ocorre que a “legalização” se deu sem o amparo de uma regulamentação, com a previsão de regras claras e precisas sobre a operacionalização das apostas, dos requisitos para as empresas obterem a autorização, dos deveres relacionados à transparência, integridade e informação quanto aos riscos decorrentes de sua prática, além da implementação da tributação sobre o setor.

Tal cenário permitiu a exploração predatória por diversas operadoras de apostas, que viram no Brasil uma excelente oportunidade para a obtenção de lucros diante do vácuo regulatório e pelo fato de que os brasileiros estão entre os que mais utilizam a Internet, são afeitos aos esportes e foram estimulados, mediante publicidade agressiva, a apostar não somente com finalidade recreativa, mas para obtenção de renda.

Como decorrência dessa propagação sem regulamentação, as operadoras de apostas obtiveram rendimentos vultosos. Porém, o Estado deixou de arrecadar receitas para a execução das suas políticas públicas, por ausência de tributação, bem como houve aumento dos casos de transtornos de saúde associados ao jogo e do endividamento de apostadores nesse período.

A regulamentação somente ocorreu com a Lei nº 14.790/2023, que significou um marco na regulação das apostas e jogos online no Brasil, por dispor especificamente sobre as apostas de quota fixa, estabelecendo conceitos e diretrizes, bem como definindo os sujeitos, os procedimentos, a tributação, a fiscalização, as sanções e outras particularidades sobre essa nova modalidade lotérica.

Acerca da tributação, a Lei nº 14.790/2023 dispôs que os agentes operadores de apostas, além de recolherem Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Sobre o Lucro Líquido, Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), estão sujeitos a um tributo específico que incidirá sobre 12% da receita bruta das apostas, além da taxa de fiscalização. Assim como a Lei nº 14.790/2023 previu que os apostadores deverão pagar Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), na alíquota de 15% sobre os prêmios líquidos obtidos.

Aguarda-se, ainda, pela criação do Imposto Seletivo (IS) sobre as apostas de quota fixa, a partir da reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e Lei Complementar nº 214/2025, para desestimular o consumo desse serviço.

Na seara tributária, o princípio da seletividade pode ser aplicado para estimular ou desestimular um comportamento ou o consumo de determinados produtos e serviços, em razão da função extrafiscal dos tributos. Trata-se de uma estratégia de intervenção estatal que visa direcionar os hábitos dos consumidores e incentivar aqueles considerados socialmente mais benéficos.

Diante desse panorama, surge o problema da pesquisa: Como o princípio da seletividade pode ser aplicado na regulamentação das apostas de quota fixa promovida pela Lei nº 14.790/2023 para equilibrar as finalidades fiscal e extrafiscal do Estado e mitigar os impactos socioeconômicos decorrentes dessa atividade?

A análise preliminar da Lei nº 14.790/2023 aponta para a hipótese de que o princípio da seletividade tributária pode servir como um instrumento extrafiscal para desestimular o consumo das apostas de quota fixa no Brasil e reduzir os danos e prejuízos socioeconômicos das apostas e jogos de azar online.

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, consiste em analisar a aplicação do princípio da seletividade na tributação das apostas de quota fixa no Brasil, promovida pela Lei nº 14.790/2023 e os seus impactos socioeconômicos.

Para a consecução desse objetivo, a pesquisa adotou uma abordagem metodológica qualitativa com enfoque interdisciplinar, em uma pesquisa do tipo exploratória, articulando a revisão sistemática da literatura e do arcabouço normativo com a análise empírica de dados secundários, de modo a assegurar a fundamentação teórica rigorosa e a validade dos resultados obtidos.

Na primeira etapa, realizou-se uma análise abrangente da produção acadêmica e das fontes legislativas sobre a tributação das apostas de quota fixa, com enfoque na Lei nº 14.790/2023, bem como sobre o princípio da seletividade no âmbito do sistema tributário nacional, a partir de sua base constitucional tradicional e contemporânea. Essa etapa visou identificar e sistematizar os conceitos, critérios e fundamentos normativos que embasam a aplicação do princípio, bem como estabelecer critérios comparativos e analíticos para o exame das hipóteses de pesquisa.

Na etapa seguinte, realizou-se a coleta e o tratamento de dados secundários oriundos de fontes oficiais e especializadas, incluindo relatórios de órgãos públicos, bancos de dados estatísticos, estudos acadêmicos e levantamentos de mercado, numérica e qualitativamente caracterizados para avaliar os impactos socioeconômicos da atividade de apostas de quota fixa no Brasil.

A análise interpretativa dos resultados, integrada à fundamentação normativa, constituiu-se na etapa final do método, possibilitando a elaboração de recomendações fundamentadas sobre a aplicação do princípio da seletividade na tributação das apostas de quota fixa, com ênfase na sua potencialidade de promover justiça fiscal e proteção social, conforme os critérios de validade e replicabilidade acadêmica.

Mobiliza-se um marco teórico que integra contribuições de Luiz César Martins Lorques e Daniel Pires Novais Dias sobre a regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil e de Gustavo Schneider Fossati em relação à tributação dessa atividade econômica. Além das reflexões de Luís Eduardo Schoueri sobre o papel das normas tributárias indutoras e de Humberto Ávila e Robert Alexy quanto aos princípios, que servem de fundamento para a harmonização entre liberdade econômica, arrecadação fiscal e proteção do consumidor.

Para tanto, após este texto introdutório, o segundo capítulo deste trabalho aborda o panorama da regulação das apostas de quota fixa no Brasil, abrangendo o período em que a exploração de jogos de azar era proibida e operou em um ambiente de clandestinidade. A Lei nº 13.756/2018 alterou esse cenário, reconhecendo a viabilidade econômica da atividade e abriu caminho para a formalização desse mercado, que movimenta valores exorbitantes.

A mudança legislativa surgiu em um contexto em que a popularidade das apostas esportivas cresceu de maneira exponencial, estimulada por intensa publicidade, como reflexo de uma tendência global que não pode ser ignorada. Desse modo, ainda que tardia, a Lei nº 14.790/2023 representou um marco definitivo para a regulamentação das apostas esportivas no Brasil, definindo seus principais elementos e diretrizes.

O capítulo terceiro examina a tributação das apostas de quota fixa, expondo os tributos gerais e específicos exigidos dos agentes operadores de apostas. Igualmente, expõe-se a tributação em relação aos apostadores, quanto às modificações promovidas pela Lei nº 14.790/2023 e o tratamento diferenciado conferido à alíquota do IRPF sobre os prêmios. Aborda-se ainda a questão da reforma tributária no tocante ao IS incidente sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, o que atrai a discussão sobre a função extrafiscal do Estado e a aplicação do princípio da seletividade no caso.

No capítulo quarto, são apresentados os impactos socioeconômicos das apostas de quota fixa, visto que não há como dissociar os efeitos produzidos a partir da regulação desse mercado, que encontra no apostador brasileiro um potencial consumidor, pelo apelo psicológico intensificado na era digital por meio de ações de marketing e publicidade, pela reconhecida relação de afinidade com o futebol e pela expectativa de obtenção de renda.

Serão discutidos os impactos sociais a partir de estudos e levantamentos realizados até o momento que identificam os transtornos de saúde relacionados ao jogo, cujas estimativas produzidas evidenciam que os danos das apostas de quota fixa precisam ser tratados com uma questão de saúde pública e como tal devem ser destinados recursos específicos para a prevenção e tratamento. Bem como será analisada a manipulação de resultados em eventos esportivos, cujos relatos de ocorrência aumentaram substancialmente com a legalização do mercado de apostas, representando um impacto social relevante no contexto de regulamentação das apostas esportivas.

A análise dos impactos econômicos, por sua vez, enfocará a questão do endividamento e superendividamento dos apostadores brasileiros, a partir de estudos e levantamentos realizados que apresentam estimativas alarmantes e indicam que, embora as apostas de quota fixa sejam consumidas por todas as classes sociais, as perdas financeiras são mais sentidas pelas famílias de baixa renda. Da mesma maneira que os estudos apontam que, apesar de o endividamento ser causado pelas apostas, estas podem acentuar tal quadro com o comprometimento da renda básica e realização de novas dívidas. Por isso, a regulamentação e a tributação devem ser instrumentos de mitigação desses efeitos danosos.

O quinto capítulo consolida o escopo da pesquisa, com a análise da aplicação do princípio da seletividade na tributação das apostas de quota fixa, prevista pela Lei nº 14.790/2023, cuja regulamentação acarreta não apenas implicações fiscais, como extrafiscais. Discute-se a conceituação do princípio da seletividade, seu conteúdo e sua finalidade, sob a ótica da essencialidade relacionada tradicionalmente ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Da mesma maneira, analisa-se a evolução da seletividade aplicada em sua função extrafiscal, a exemplo da prejudicialidade à saúde de determinados bens e serviços. Nesse contexto, será analisada a extrafiscalidade, que busca influenciar comportamentos e mitigar externalidades negativas, como realização de justiça fiscal e social.

Assim, recomenda-se propostas apoiadas em estudos e bases normativas sobre como o princípio da seletividade pode atuar como norma indutora na tributação das apostas de quota fixa para maximar as vantagens econômicas e fiscais, todavia mitigando os prejuízos socioeconômicos advindos da regulamentação desse mercado pela Lei nº 14.790/2023. Entretanto, tendo em vista que o princípio da seletividade *per se* não tem o condão de resolver a questão, serão expostas outras propostas de aperfeiçoamento da regulamentação para proteção dos consumidores e redução dos prejuízos associados às apostas.

2 O PANORAMA DA REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NO BRASIL

A expansão das apostas esportivas no Brasil é um fenômeno que não se pode ignorar, seja pelos altos valores que esse mercado movimentava, seja pela publicidade massiva, fatores que tornam a sua popularização um fato notório. O crescimento do setor inaugura uma nova dinâmica digital de consumo e a necessidade de compreensão crítica acerca de seus desdobramentos jurídicos, sociais e econômicos.

Assim, torna-se primordial compreender o panorama atual das apostas de quota fixa, a partir do exame da evolução histórica dos jogos de azar e apostas no Brasil, que permite identificar como legislações anteriores moldaram hábitos culturais, ao mesmo tempo em que refletiram valores morais e políticos de diferentes períodos.

Em seguida, analisa-se a legalização das apostas de quota fixa pela Lei nº 13.756/2018¹, marco normativo que as introduziu no ordenamento jurídico nacional, estabelecendo as bases para o funcionamento desse mercado, ainda que sem regulamentação imediata. A qual só ocorreu a partir da Lei nº 14.790/2023², que trouxe parâmetros concretos para a exploração dessas atividades no Brasil, conferindo maior segurança jurídica e delineando a atuação de empresas e do próprio Estado na arrecadação e fiscalização.

Em suma, este capítulo delineará o percurso de regulamentação que fundamenta o cenário contemporâneo das apostas esportivas no país, situando a análise dentro de uma perspectiva histórica e normativa, necessária para compreender tanto os desafios quanto as oportunidades que se apresentam diante da consolidação desse mercado, a serem aprofundados com o decorrer desta pesquisa.

¹ 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

² 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS JOGOS DE AZAR E APOSTAS NO BRASIL

As modalidades de apostas não são fenômenos recentes, na verdade, desde o período colonial já havia a sua manifestação, embora fosse algo proibido. Parente³ aponta que a proibição decorria dos valores morais da Coroa Portuguesa e permaneceu mesmo após a proclamação da Independência, constituindo crime tipificado no Código Penal de 1830⁴ a prática de apostas e jogos de azar.

O primeiro evento lotérico no Brasil ocorreu em 1785, com o fito de recolher valores para a construção da Casa de Câmara e Cadeia, em Minas Gerais, na cidade de Vila Rica. A proibição em 1831 se deu em virtude do excesso nas concessões, o que durou até 1837. As primeiras medidas regulatórias das loterias foram estipuladas por Dom Pedro II, no ano de 1844⁵.

Na República, os jogos passaram a ser considerados de menor potencial ofensivo nos termos do Art. 370 do Decreto-Lei nº 847/1890⁶. As apostas de corridas de cavalo não foram proibidas, já que eram de interesse da elite econômica do país e se tornaram uma febre desde a criação do Jockey Clube no Rio de Janeiro⁷, que teve em sua primeira corrida a presença de Dom Pedro II, demonstrando o seu prestígio e aceitação pelas classes dominantes⁸.

No ano de 1892, houve a criação do Jogo do Bicho pelo Barão de Drumond, com a finalidade de arrecadar recursos para manter o seu zoológico, em que os visitantes compravam o ingresso e recebiam um ticket contendo a imagem de um dos seus 25 animais. Ao fim do dia, ganhava um prêmio quem estivesse com a imagem do animal que estava dentro de uma caixa

³ PARENTE, Thiago Beserra. Regulamentação e tributação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro. 2023. 52 f. TCC (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023, p. 16.

⁴ BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

⁵ FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA, Lucas Emanuel de Oliveira; FERNANDES, Antônio Alves Tôrres; BORBA, Lucas. A regulamentação das loterias e de outros jogos de azar no Brasil: uma análise exploratória. Revista Direito GV, v. 20, p. e2442, 2024, p. 5.

⁶ “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. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

⁷ PARENTE, Thiago Beserra. Regulamentação e tributação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro. 2023. 52 f. TCC (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023, p. 17.

⁸ SANTOS, João Manuel Casquinha Malaia; GIGLIO, Sérgio Settani. O papel da memória na construção da identidade organizacional: A sociedade Jockey Club (1868-1932) e o "desenvolvimento da riqueza pastoril". Recorde, v. 10, n. 1, p. 1, 2017, p. 3.

que ficava na entrada do local. Em três anos, o jogo do bicho já tinha se tornado a loteria extraoficial mais difundida entre a população carioca⁹.

Em 1900, o Decreto nº 3.564¹⁰ instituiu a cobrança de selo para as loterias autorizadas, estabelecendo as sanções como apreensão dos bilhetes e pagamento de multa para aqueles que realizassem loterias não oficiais, como era o jogo do bicho¹¹.

É interessante relembrar o histórico para evidenciar que a proibição das apostas e jogos de azar são uma atividade de interesse da sociedade brasileira e que a liberação ou proibição é algo que está diretamente ligado aos valores predominantes de determinada época, com destaque para a forte influência de valores morais e religiosos e das classes sociais mais abastadas.

Já na era Vargas, na década de 1930, houve a legalização das apostas, autorizando o funcionamento dos cassinos, dando início à “Era de Ouro”, em que havia mais de 70 estabelecimentos em atividade no país¹². O Decreto nº 5.886/1933, de São Paulo, além de autorizar o funcionamento dos cassinos, permitiu a operação de estabelecimentos destinados aos jogos esportivos até então patenteados¹³.

Na década seguinte, houve a promulgação do Código Penal de 1940 (Decreto-Lei nº 2.848/1940¹⁴), que excluiu as contravenções penais de seu texto, cabendo ao Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais) tratar sobre o tema¹⁵, dispondo em seu art. 50 sobre a proibição dos jogos de azar, assim considerados: “a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de

⁹ PENA, Esther Pereira de Araújo. Jogo do bicho como patrimônio cultural brasileiro: a legalização do jogo de acordo com a Constituição Federal. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2024, p. 3.

¹⁰ BRASIL. Decreto nº 3.564, de 22 de janeiro de 1900. Aprova o regulamento para a cobrança do imposto de selo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-3564-22-janeiro-1900-514338-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

¹¹ 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. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2014, p. 28.

¹² PARENTE, Thiago Beserra. Regulamentação e tributação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro. 2023. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023, p. 17-18.

¹³ SÃO PAULO. Decreto nº 5.886, de 20 de abril de 1933. Modifica a legislação relativa aos jogos permitidos em casinos de praias, de balneários e de estações de água e aos jogos esportivos. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1933/decreto-5886-20.04.1933.html>. Acesso em: 23 de fev. 2025.

¹⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

¹⁵ KRELLING, Carolina Malagoli et al. 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. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2014, p. 34.

hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva”¹⁶.

Krelling¹⁷ observa que, apesar de o art. 50 estabelecer uma proibição geral dos jogos de azar, a exploração ou realização do jogo do bicho foi expressamente vedada no art. 58 da Lei de Contravenções Penais, carecendo de uma atenção especial diante da popularidade de tal jogo, o que não impediu a sua realização. Essa inobservância da Lei de Contravenções Penais também será observada quanto aos demais jogos de azar e apostas que continuaram a operar na clandestinidade ao longo dos anos.

Parente¹⁸ aponta que o Decreto-Lei nº 4.866/1942¹⁹ esclareceu que o art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941 não se aplicava aos cassinos, que detinham autorização para funcionamento, de acordo com o Decreto-Lei nº 241/1938²⁰. O autor prossegue esclarecendo que a regulamentação das loterias ocorreu por meio do Decreto-Lei nº 6.259/1944²¹, concedendo-as o status de serviço público, a ser explorado exclusivamente, de maneira direta ou indireta, pela União e Estados.

O Decreto-Lei nº 9.215/1946²² proibiu totalmente a exploração dos jogos de azar no Brasil, incluindo os cassinos e as casas de jogos que detinham autorização para funcionar por normas expedidas no período de 1938 a 1943²³.

¹⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 23 de fev. 2025.

¹⁷ KRELLING, Carolina Malagoli et al. 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. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2014, p. 35.

¹⁸ PARENTE, Thiago Beserra. Regulamentação e tributação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro. 2023. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFCE), Fortaleza, 2023, p. 19.

¹⁹ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.866, de 23 de outubro de 1942. Dispõe sobre a aplicação do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4866.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

²⁰ BRASIL. Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938. Dispõe sobre o imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos cassinos-balneários, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0241.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

²¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944. Dispõe sobre o serviço de loterias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del6259.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

²² BRASIL. Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946. Proíbe a prática ou a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

²³ SILVA, Alessandro Ventura da. Uma Contribuição para a história do jogo no Brasil. Inteligência Empresarial (UFRJ), v. 37, p. 28-37, 2013, p. 33.

O Decreto nº 204/1967²⁴ instituiu a exploração da Loteria Federal, como exceção às normas de Direito Penal, para financiamento da saúde, demonstrando a adoção de política já observada em outros países para aumentar a arrecadação de recursos, como a França. Neste sentido, Parente²⁵ faz o seguinte questionamento: “será que as apostas são maléficas apenas quando o Estado não está lucrando com elas?”.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁶ (CRFB/1988), a União detém competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e de sorteios, em que as apostas estão incluídas (art. 22, XX). A partir disso, foram editadas a Lei nº 8.672/1993²⁷ (Lei Zico) e a Lei nº 9.615/1998²⁸ (Lei Pelé), que abriram o caminho para a autorização e regulamentação de modalidades de apostas voltadas à temática esportiva, em exceção ao contexto de proibição geral instituído pelo Decreto-Lei nº 3.688/1941²⁹.

A liberação das apostas esportivas somente ocorreu com a Lei nº 13.756/2018³⁰, mediante a criação da modalidade lotérica chamada de quota fixa, disposta como serviço público exclusivo da União. A lei estabeleceu que a atividade seria autorizada ou concedida

²⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. 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: 30 out. 2025.

²⁵ PARENTE, Thiago Beserra. Regulamentação e tributação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro. 2023. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFCE), Fortaleza-CE, 2023, p. 20.

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

²⁷ BRASIL. Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18672.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

²⁸ BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

²⁹ MARQUES, Melissa Barros. As perspectivas de tributação com a legalização de apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará (UFCE), Fortaleza-CE, 2023, p. 16. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76725>. Acesso em: 23 fev. 2025.

³⁰ 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 25 fev. 2025..

pelo Ministério da Fazenda, com a exploração em ambiente concorrencial e mediante a comercialização em meios físicos ou virtuais³¹.

A Lei nº 13.756/2018 deveria ter sido regulamentada em até dois anos após a sua edição, prorrogável por outros dois. Porém, com a Lei nº 14.183/2021³², somente foi prevista a possibilidade de regulação da modalidade lotérica de aposta de quota fixa e a mudança de destinação dos produtos arrecadados. Assim como foi acrescido o *Gaming Gross Revenue* (GGR) na base de cálculo de Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, permanecendo o modelo *Turnover* para o recolhimento do PIS e Cofins³³.

Val³⁴ aponta que o prazo inicial de dois anos foi prorrogado pelo governo por igual período, sem que houvesse a regulamentação até o fim de 2022, permitindo que as casas de apostas esportivas atuassem livremente no Brasil, sem fiscalização, logo, propiciando a ocorrência de fraudes e gerando insegurança jurídica.

A regulamentação da matéria apenas sobreveio com a edição da Lei nº 14.790³⁵, publicada em 30 de dezembro de 2023, em que as apostas de quota fixa, que já eram lícitas desde a Lei nº 13.756/2018, tiveram regulamentação própria e de maneira clara no tocante às operações das casas de apostas, o que representou uma mudança estrutural para esse mercado³⁶.

³¹ SOARES, Igor de Camargo. Regulação e Tributação de apostas esportivas no Brasil: lei 13.756/18 e a compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa-PB, 2019, p. 21. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16211>. Acesso em: 23 fev. 2025.

³² 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 nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14183.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

³³ MENEZES, Maria Eduarda Silva. Apostas esportivas on-line: regulamentação e tributação. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos (UNICEPLAC), Gama-DF, 2023, p. 3-4. Disponível em: <https://dspace.uniceplac.edu.br/handle/123456789/2681>. Acesso em: 23 fev. 2025.

³⁴ VAL, Fernando de Arruda do. A regulamentação das apostas esportivas no Brasil. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 41. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/31752>. Acesso em 23 fev. 2025.

³⁵ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

³⁶ SOUSA, Maria José Rodrigues de; GUEDES, Gleidimar da Silva; PEREIRA, Cássio Luz; ALVES, Tanizi Barroso de Moura Maria; FEITOSA, Ioneide. A Regulamentação das Apostas de Quota Fixa no Brasil e as

De fato, a Lei nº 14.790/2023 significou um marco na regulação das apostas esportivas no Brasil, por dispor especificamente sobre as apostas de quota fixa, estabelecendo conceitos e diretrizes, bem como definindo os sujeitos, os procedimentos, a tributação, a fiscalização, as sanções e outras particularidades que permeiam essa modalidade lotérica.

2.2 A LEGALIZAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA PELA LEI Nº 13.756/2018

A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, é resultado da conversão em lei da Medida Provisória nº 846, de 31 de julho de 2018, que alterou a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, dispondo sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias³⁷.

O aumento de recursos para a segurança pública era o ponto central da Medida Provisória nº 846/2018. A previsão da instituição das apostas de quota fixa como modalidade de loteria surgiu a partir das emendas 32 e 33, de autoria do Deputado Otávio Leite, sob a justificativa de que se tratava de fonte concreta de recursos para a segurança pública³⁸. As emendas foram acolhidas parcialmente e o art. 29 da Lei nº 13.756/2018 foi publicado com a seguinte redação em seu *caput*: “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”³⁹.

Mudanças Promovidas pela Lei nº 14.790 de 2023. Revista FSA, v. 21, n. 6, 2024. p. 153-154. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2937>. Acesso em: 23 fev. 2025.

³⁷ 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. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/134005>. Acesso em: 25 fev. 2025.

³⁸ Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/134005#tramitacao_10021323. Acesso em: 21 fev. 2025.

³⁹ 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 25 fev. 2025..

A primeira crítica possível é ao enquadramento das apostas de quota fixa como modalidade de loteria. Segundo Araújo⁴⁰, o binômio exclusividade-dependência é o que distingue a loteria das apostas esportivas. Nesta, o evento em que se prevê o resultado não é exclusivo, já que várias casas de aposta exploram o mesmo evento, como um jogo de futebol, que ocorrerá ainda que não haja a realização de apostas sobre ele. Já na loteria, o evento somente ocorrerá em virtude do concurso que será realizado, cujo prêmio pode ser em dinheiro ou em bens, a partir da escolha de números, animais ou outros símbolos.

Para o referido autor, o enquadramento como modalidade lotérica pode ter sido para facilitar a tramitação e aprovação pelo Poder Legislativo, tendo em vista que as loterias já são exploradas e aceitas há vários anos no Brasil como serviço público impróprio⁴¹. As loterias, dentre as quais as apostas de quota fixa são uma modalidade, são serviços públicos porque assim a lei as definiu. Ainda que sejam atividades dispensáveis para a coletividade, constituem importantes fontes de receita para o fomento de atividades sociais, razão pela qual são classificadas como serviço público, sujeitas ao regime total ou parcial de direito público⁴².

O critério legal como definição de serviço público merece destaque quando se observa o giro de compreensão sobre as apostas esportivas, de atividade ilícita até serviço público explorado pela União, de maneira direta ou mediante delegação, notadamente por motivação arrecadatória. Ou seja, a proibição não era motivada pela atividade em si, mas por motivações adjacentes, predominantes em determinada época, que cederam ante à constatação dos altos valores que estavam sendo ignorados pelo Estado.

Fernandes⁴³ qualifica loteria como serviço público diante da finalidade pública voltada ao atendimento de áreas como seguridade social, segurança pública, desporto, cultura e outras demandas de interesse público. Ao contrário de cassinos e bingos, que são atividades econômicas puramente privadas, com finalidade lucrativa, em regra. Nessa concepção, a qualificação das apostas de quota fixa como loteria se justificaria a partir da destinação do

⁴⁰ ARAÚJO, Victor Targino de. Apostas desportivas no Brasil (Comentários aos artigos 29 a 35 da Lei nº 13.756/18 e sugestões de regulamentação). São Paulo, 2020, p. 5. Disponível em: https://www.academia.edu/43990572/APOSTAS_DESPORTIVAS_NO_BRASIL_Comentários aos artigos_29_a_35_da_Lei_n_o_13_756_18_e_sugestões_de_regulamentação_. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁴¹ ARAÚJO, Victor Targino de. Apostas desportivas no Brasil (Comentários aos artigos 29 a 35 da Lei nº 13.756/18 e sugestões de regulamentação). São Paulo, 2020, p. 6. Disponível em: https://www.academia.edu/43990572/APOSTAS_DESPORTIVAS_NO_BRASIL_Comentários aos artigos_29_a_35_da_Lei_n_o_13_756_18_e_sugestões_de_regulamentação_. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁴² BARROSO, Luis Roberto. Loteria – Competência Estadual – Bingo. Revista de Direito Administrativo, v. 220, p. 262-277, 2000, p. 263-265.

⁴³ FERNANDES, Roberto Brasil. Direito das Loterias: conceitos e aspectos jurídicos. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019, p. 84.

produto da arrecadação da loteria, a ser paga pelos agentes operadores de apostas, e aplicada em áreas sociais da seguridade social, educação e segurança pública, consoante descrito no art. 30 da Lei nº 13.756/2018.

Quanto ao conceito, o parágrafo primeiro do art. 29 da Lei nº 13.756/2018 assim definiu: “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”⁴⁴.

Nessa definição, destaca-se que as apostas de quota fixa somente deveriam tratar sobre “eventos reais de temática esportiva”, não de jogos online com resultados gerados a partir de processos randômicos envolvendo números e símbolos⁴⁵, como o famoso “jogo do tigrinho” e congêneres. Isso porque as apostas esportivas não são jogos de azar, diante do certo grau de previsão quanto ao ganho sobre a aposta que foi feita, considerando as estatísticas e análises relativas aos times e atletas objetos da aposta⁴⁶.

Essa distinção deve ser feita: jogo e aposta igualmente não se confundem, embora sejam do mesmo gênero. O jogo se caracteriza pela participação direta dos jogadores para o alcance do resultado pleiteado, enquanto a aposta não abarca a atuação direta dos apostadores para a realização do resultado pretendido⁴⁷.

Ambos os institutos possuem em comum o elemento álea e recebem o mesmo regramento no Código Civil (arts. 814 e 815)⁴⁸, visto que o resultado é incerto, embora no jogo

⁴⁴ 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁴⁵ DE GODOI, Marciano Seabra. O Regime Específico de Incidência do Imposto sobre a Renda no Recebimento de Prêmios da Modalidade Lotérica das Apostas de Quota Fixa. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 711-732, 2024, p. 718.

⁴⁶ SILVA, Eduardo Cardoso da; REZENDE, Paulo Izídio da Silva. A Regulamentação das Apostas Esportivas no Brasil: A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 10, n. 10, p. 5552-5565, 2024, p. 5557.

⁴⁷ SILVA, Rodrigo da Guia. Contratos de apostas esportivas online: questões atuais sobre a (in)exigibilidade das dívidas de jogo ou aposta. *Revista Brasileira de Direito Civil*, v. 32, n. 2, p. 281-281, 2023, p. 286.

⁴⁸ “Art. 814. As dívidas de jogo ou de aposta não obrigam a pagamento; mas não se pode recobrar a quantia, que voluntariamente se pagou, salvo se foi ganha por dolo, ou se o perdente é menor ou interdito. § 1º Estende-se esta disposição a qualquer contrato que encubra ou envolva reconhecimento, novação ou fiança de dívida de jogo; mas

haja a participação efetiva dos jogadores, mediante o emprego de suas habilidades e não somente de sorte, ao passo que nas apostas não há essa intervenção direta. Por isso que é incorreto falar em apostar corrida ou “jogar nos cavalos”⁴⁹.

Partindo desses conceitos, demonstra-se correto o uso do termo apostas de quota fixa, utilizado na Lei nº 13.756/2018, já que efetivamente se trata de espécie de aposta. Sendo aquelas em que o apostador busca prever o resultado de eventos reais, já sabendo no momento da aposta o quanto receberá diante do acerto do resultado, independentemente do número de apostadores. Por conseguinte, a aposta é contra a empresa operadora⁵⁰.

Segundo Loques⁵¹, o fato de o apostador saber exatamente o quanto receberá é o que diferencia essa modalidade lotérica das demais, pois a quota fixa representa o fator de multiplicação, as chamadas “odds”, disponíveis em cada aposta.

Para Lobão⁵²: “as odds representam tanto o inverso da probabilidade atribuída de ocorrência de cada acontecimento como o valor que se obtém, em caso de sucesso, por cada unidade monetária apostada”. Isso quer dizer que, quanto menor o valor das “odds”, maior é a probabilidade de o evento acontecer. Além de que as “odds” podem oscilar, o que permite ao apostador alterar o seu palpite até durante a realização do evento⁵³. Assim, a quota é fixa quanto ao valor a ser recebido, mas o fator de multiplicação é variável.

O parágrafo terceiro do art. 29, da Lei nº 13.756/2018 também merece relevo, já que estabeleceu que a regulamentação das apostas de quota fixa compete ao Ministério da Fazenda

a nulidade resultante não pode ser oposta ao terceiro de boa-fé. § 2º O preceito contido neste artigo tem aplicação, ainda que se trate de jogo não proibido, só se excetuando os jogos e apostas legalmente permitidos. § 3º Excetuam-se, igualmente, os prêmios oferecidos ou prometidos para o vencedor em competição de natureza esportiva, intelectual ou artística, desde que os interessados se submetam às prescrições legais e regulamentares. Art. 815. Não se pode exigir reembolso do que se emprestou para jogo ou aposta, no ato de apostar ou jogar”. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

⁴⁹ CARVALHO, Priscila Cortez de. A regulamentação dos jogos no Brasil: análise da alteração da natureza jurídica do contrato de jogos e apostas e os impactos sobre a interpretação das relações inter partes nos jogos de habilidade (pôquer) presencial e online. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 88.

⁵⁰ FEIJÓ, Ricardo de Paula. Regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade : uma leitura a partir do direito estrangeiro. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2021, p. 25.

⁵¹ LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 5.

⁵² LOBÃO, Júlio; ROLLA, Nuno. Um outro olhar sobre a eficiência dos mercados: o caso das bolsas de apostas de tênis. Revista de Administração de Empresas, v. 55, p. 418-431, 2015, p. 420.

⁵³ LOBÃO, Júlio; ROLLA, Nuno. Um outro olhar sobre a eficiência dos mercados: o caso das bolsas de apostas de tênis. Revista de Administração de Empresas, v. 55, p. 418-431, 2015, p. 420.

e deveria ser realizada “no prazo de até 2 (dois) anos, prorrogável por até igual período, o disposto neste artigo”⁵⁴.

Araújo⁵⁵ aponta que, no Direito Internacional, não é comum que a regulamentação das apostas e jogos de azar seja realizada pelo Ministério da Fazenda, ocorrendo de maneira descentralizada, como em Portugal, em que a Inspeção-Geral de Jogos é o órgão especializado para tratar sobre a questão.

Nos Estados Unidos, a regulamentação é descentralizada, cabendo a cada estado regular a questão, desde a decisão da Suprema Corte no caso *Murphy vs. National Collegiate Athletic Association*, em 2018, declarando inconstitucional o *Professional and Amateur Sports Protection Act* de 1992, que proibia os estados de permitir as apostas esportivas⁵⁶.

Em janeiro de 2025, a *Forbes* publicou que as apostas esportivas são permitidas em 39 estados, mais Porto Rico e o Distrito de Columbia. Enquanto as apostas esportivas online são legalizadas em 31 estados⁵⁷. Em estados em que as apostas esportivas online são permitidas, observa-se igualmente que há uma autoridade reguladora especializada, como a Agência de Controle de Jogos e Loterias de Maryland, Comissão de Jogos de Nova York, Comissão de Controle de Jogos da Louisiana e Divisão de Jogos do Colorado⁵⁸.

Assim como no estado de Nevada, onde se localiza a cidade de Las Vegas, o órgão responsável Nevada Gaming Control se subdivide em um órgão responsável pela expedição de

⁵⁴ 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁵⁵ ARAÚJO, Victor Targino de. *Apostas desportivas no Brasil (Comentários aos artigos 29 a 35 da Lei nº 13.756/18 e sugestões de regulamentação)*. São Paulo, 2020, p. 12. Disponível em: https://www.academia.edu/43990572/APOSTAS_DESPORTIVAS_NO_BRASIL_Comentários aos artigos_29_a_35_da_Lei_n_o_13_756_18_e_sugestões_de_regulamentação_. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁵⁶ MERREFIELD, Clark. *Sports betting in the US: A research roundup and explainer*. The Journalist's Resource. 2022. Disponível em: <https://journalistsresource.org/economics/sports-betting-research-roundup-explainer/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

⁵⁷ YAKOWICZ, Will. *Where Is Sports Betting Legal? A Guide To All 50 States*. *Forbes*, 2025. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/willyakowicz/2025/01/22/where-is-sports-betting-legal-america-2022/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

⁵⁸ MACINTYRE, Ian. *Estados dos EUA onde as apostas online são legais*. *Alternar*. Disponível em: <https://alternar.com/po/blog/states-where-online-gambling-is-legal-in-the-usa/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

licenças e instauração de processos administrativos (*Gaming Comission*) e outro responsável pela fiscalização dos cassinos (*Gaming Control Board*)⁵⁹.

No Reino Unido, que possui um sistema regulatório robusto, há um órgão independente responsável pela regulamentação, emissão de licença, controle e fiscalização dos jogos, das apostas e da loteria nacional, que é a UK Gambling Comission (UKGC), instituída a partir do *Gambling Act 2005*⁶⁰.

Com efeito, o Ministério da Fazenda possui uma gama de atribuições, de modo que para a regulamentação da matéria, por se tratar de um serviço público especializado, poderia ter sido realizada de maneira descentralizada a partir da criação de uma agência reguladora, para “melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira”, nos termos do inciso I, do art. 5º, do Decreto nº 200/1967⁶¹.

A criação de uma agência reguladora resultaria em mais segurança jurídica para a área regulada, diante da independência de que gozam tais agências, diminuindo as ingerências políticas. Além do que a regulamentação realizada por uma agência que adota decisões técnicas, considerando os efeitos no mercado, a proteção do consumidor e a efetividade de suas medidas, aumentaria a chance de acertos no cumprimento das metas traçadas para o setor⁶².

O prazo de quatro anos previsto na Lei nº 13.756/2018 exauriu sem que houvesse a regulamentação das apostas de quota fixa. Como resultado dessa lacuna normativa, houve a disseminação das apostas online por empresas hospedadas em plataformas estrangeiras. Tais empresas lucraram valores exorbitantes, sem nenhuma contrapartida para os cofres do Estado brasileiro. Cavalcante⁶³ apresenta os seguintes dados, que dimensionam o sucesso do mercado das apostas esportivas no Brasil nesse período:

Inclusive, de acordo com estimativas realizadas pela empresa SimilarWeb, o mercado de apostas esportivas movimentou, no Brasil, em torno de 150 bilhões

⁵⁹ ARAÚJO, Victor Targino de. Apostas desportivas no Brasil (Comentários aos artigos 29 a 35 da Lei nº 13.756/18 e sugestões de regulamentação). São Paulo, 2020, p. 13. Disponível em: https://www.academia.edu/43990572/APOSTAS_DESPORTIVAS_NO_BRASIL_Comentários_aos_artigos_29_a_35_da_Lei_n_o_13_756_18_e_sugestões_de_regulamentação_. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁶⁰ REINO UNIDO. Gambling Act 2005. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/part/2>. Acesso em: 9 mar. 2025.

⁶¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 9 mar. 2025.

⁶² FEIJÓ, Ricardo de Paula. Regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2021, p. 242.

⁶³ CAVALCANTE, Fernando Resende. Em busca de mais excitação: reflexões acerca das apostas esportivas. Movimento, v. 30, p. e30010, 2024, p. 3.

de reais e o país lidera o ranking mundial com a maior quantidade de acesso aos sites de apostas esportivas, com 3,2 bilhões de acessos no ano de 2022, superando o Reino Unido, a Nigéria, a Turquia e os Estados Unidos (Parrela, 2023). Além do mais, existem aproximadamente 450 sites ativos de apostas esportivas no Brasil (Magri, 2021). E, no ano de 2022, 35 dos 40 times que disputaram as séries A e B do campeonato brasileiro foram patrocinados por algum site de apostas (Sabino; Gabriel, 2022). Já em 2023, apenas o Cuiabá dos 20 times que disputaram a Série A não foi patrocinado por alguma empresa de aposta esportiva (Parrela, 2023).

A popularização das apostas esportivas online decorreu sobretudo pela publicidade intensiva e multimilionária que transformou estádios, times e atletas em grandes vitrines das casas de apostas. Como tais apostas não se referem somente ao resultado do jogo, há diversas possibilidades quanto ao jogo em andamento, que transformaram a experiência lúdica de torcer pela vitória ou derrota de um time em torcer por cartões amarelos ou vermelhos, por faltas e até mesmo por expulsões de jogadores⁶⁴.

Silva⁶⁵ afirma que, em 2023, as apostas e jogos viraram uma epidemia no Brasil, a partir do aumento dos casos de vício decorrente do uso de tecnologias e acesso à internet em grande escala. O fato de as apostas se darem de maneira virtual facilita o acesso e atrai adeptos, que não precisam despender muito esforço para realizar as apostas e lucrar com as diversas possibilidades postas à disposição.

Nesse vácuo regulatório, há de se acrescentar a ocorrência da Pandemia de Covid-19, em que houve o crescimento da procura por serviços virtuais, entre os quais estão as apostas e jogos online, não apenas como meio de recreação no momento crítico que o mundo enfrentava, mas como uma maneira de obtenção de renda, diante da suspensão de diversas atividades comerciais.

Destaca-se que, em 2022, ano que encerrou o prazo para a regulamentação previsto na Lei nº 13.756/2018, houve a realização da Copa do Mundo FIFA de 2022, o que elevou substancialmente o número de apostas realizadas pelos brasileiros, sem a proteção do ordenamento jurídico nacional. Em virtude da ausência de regulamentação, as empresas que operavam no Brasil seguiam a regulamentação de outros países em que estavam sediadas, como Malta e Curaçau, deixando de pagar tributos. Essa situação perdurou até a edição da Medida

⁶⁴ DE GODOI, Marciano Seabra. O Regime Específico de Incidência do Imposto sobre a Renda no Recebimento de Prêmios da Modalidade Lotérica das Apostas de Quota Fixa. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 711-732, 2024, p. 714.

⁶⁵ SILVA, Eduardo Cardoso da; REZENDE, Paulo Izídio da Silva. A Regulamentação das Apostas Esportivas no Brasil: A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 10, n. 10, p. 5552-5565, 2024, p. 5557.

Provisória 1.182 e, finalmente, pela Lei nº 14.790/2023, que deu início à regulamentação concreta das apostas de quota fixa no Brasil⁶⁶.

2.3 A REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA PELA LEI Nº 14.790/2023

A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, resultou do Projeto de Lei nº 3.626/2023, apresentado na Câmara de Deputados em julho de 2023. O PL foi objeto de intensa discussão e diversas emendas, ao longo de seis meses, entre a Câmara e o Senado, havendo uma consulta pública em que 4.755 votos foram a favor do projeto e 1.700 contrários, demonstrando a adesão popular⁶⁷.

Uma das principais finalidades da regulamentação das apostas de quota fixa foi a arrecadação de receitas, estimando-se em dez bilhões de reais ao ano, a partir da tributação de 12% das receitas líquidas do pagamento de prêmios, além de quatro bilhões pelas autorizações de plataformas junto ao Ministério da Fazenda⁶⁸.

Bezerra de Lima⁶⁹ menciona que a oportunidade do aumento de receita compõe o binômio da “legalização/arrecadação” que orienta a discussão sobre a matéria, embora ressalte que a regulamentação não fará com que todas as operadoras observem o regramento ou que o incremento ao orçamento público será satisfatório, tendo em vista o aumento das despesas com os custos sociais decorrentes da legalização dos jogos de azar.

Por outro lado, a inação estatal se revelou mais danosa. Se a proibição total das apostas se mostrou ineficaz, a sua autorização sem regulamentação e contrapartida aos cofres públicos, além de ineficaz, propiciou o enriquecimento somente de grupos estrangeiros e aumento dos custos sociais, como ludopatia e endividamento de apostadores.

⁶⁶ DIAS, Eduardo Rocha; ANTÓNIO, Nazaré Silvyo Inácio. Apostas Desportivas e Jogos Online: Abordagem Comparada de Brasil e Angola e Medidas de Prevenção de Danos aos Apostadores. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 10, n. 5, p. 351-383, 2024, p. 358.

⁶⁷ Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160197#tramitacao_10644870. Acesso em: 21 fev. 2025.

⁶⁸ BRASIL. Senado Federal. Parecer nº 213/2023-PLen/SF. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160197#tramitacao_10644870. Acesso em: 9 mar. 2025.

⁶⁹ LIMA, Alicia Regianne Bezerra de; RODRIGUES, Fillipe Azevedo. Gambling and State intervention: individual choice from the perspective of freedom in John Stuart Mill. *MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics*, São Paulo, v. 12, 2024, p. 9. DOI: 10.30800/mises.2024.v12.1526. Disponível em: <https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/1526>. Acesso em: 17 mar. 2025.

A partir da edição da Lei nº 14.790/2023, as apostas de quota fixa, que já eram lícitas desde a Lei nº 13.756/2018, tiveram regulamentação própria e de maneira clara no tocante às operações das casas de apostas, o que representou uma mudança estrutural para esse mercado⁷⁰.

Entre os conceitos trazidos pela Lei nº 14.790/2023⁷¹, em seu art. 2º, há a definição legal de aposta, que é o “ato por meio do qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio”, de 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”, as chamadas “odds”.

A Lei nº 14.790/2023 também definiu que o apostador somente pode ser pessoa física, isto é, pessoa natural. Loques⁷² pontua que a limitação a pessoas físicas inibe a lavagem de dinheiro, além de permitir a identificação individual dos apostadores. Do outro lado da relação se encontra o agente operador de apostas, o qual deve ser pessoa jurídica autorizada pelo Ministério da Fazenda a explorar as apostas de quota fixa.

As populares “Bets”, a partir da Portaria SPA/MF nº 722, de 2 de maio de 2024⁷³, com vigência a partir de 1 de janeiro de 2025, são obrigadas a utilizarem o domínio “bet.br” em suas plataformas. “Bet” vem de “betting”, que Faleiros Júnior aponta como espécie de aposta entre partes envolvendo bens ou valores em troca de possível ganho e geralmente relacionada às apostas esportivas. Diferenciando-a de *game*, referente a jogo eletrônico, e de *gamble*, usado para jogo de azar⁷⁴.

⁷⁰ SOUSA, Maria José Rodrigues de; GUEDES, Gleidimar da Silva; PEREIRA, Cássio Luz; ALVES, Tanizi Barroso de Moura Maria; FEITOSA, Ioneide. A Regulamentação das Apostas de Quota Fixa no Brasil e as Mudanças Promovidas pela Lei nº 14.790 de 2023. Revista FSA, v. 21, n. 6, 2024. p. 153-154. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2937>. Acesso em: 23 fev. 2025.

⁷¹ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁷² LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 5.

⁷³ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 722, de 2 de maio de 2024. Estabelece os requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos on-line, a serem utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-722-de-2-de--maio-de-2024-557715851>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁷⁴ FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. Responsabilidade civil e jogos on-line: Diferentes nuances entre “game”, “gamble” e “bet”. Migalhas, 20 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/424919/responsabilidade-civil-e-jogos-on-line-game-gamble-e-bet>. Acesso em: 17 mar. 2025.

A Lei nº 14.790/2023 alterou a Lei nº 13.756/2018, que mencionava tanto a autorização, quanto a concessão para a exploração das apostas de quota fixa. A exigência de concorrência poderia limitar o mercado, tendo em vista que se trata de delegação mais complexa, precedida de licitação, nas modalidades concorrência ou diálogo competitivo, com prazo determinado, enquanto a autorização se formaliza por ato administrativo discricionário e precário, ainda que haja divergência sobre a delegação de serviços públicos, diante de sua ausência na Lei nº 8.987/1995⁷⁵.

Como há uma previsão expressa na Lei nº 14.790/2023, em que as apostas de quota fixa constam como serviço público, não há óbice para a sua utilização, pelo princípio da especialidade das normas. A discricionariedade é necessária, pois a autoridade reguladora não se restringe à análise de critérios formais e objetivos, considerando outros fatores como a idoneidade da empresa e de seus responsáveis legais, além da origem do dinheiro, entre outras particularidades do caso, que poderão ser analisadas a partir da flexibilidade decorrente da discricionariedade do ato⁷⁶.

Ressaltando-se que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, já que a própria lei impõe os limites para atuação do administrador, que deverá justificar suas decisões, notadamente as que negarem a outorga, já que a discricionariedade se caracteriza como “liberdade-vínculo”, nas palavras de Medauar⁷⁷. Esse é um aspecto que deverá ser observado para que não haja ingerência política sobre as outorgas emitidas e, com isso, o mercado seja de livre concorrência, de fato, como previu a Lei nº 14.790/2023.

Quanto à precariedade do ato, Loques⁷⁸ aponta que essa característica não legitima a revogação imotivada da outorga, tendo o art. 21 da Portaria SPA/MF nº 827/2024⁷⁹ vinculado a revogação a fato superveniente e comprovado para justificar a decisão. Além do que, embora tradicionalmente a autorização seja por prazo indeterminado e sem direito à indenização, no

⁷⁵ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 24ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 322 e 330. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 25 mar. 2025.

⁷⁶ LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 20.

⁷⁷ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 24ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 114. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 25 mar. 2025.

⁷⁸ LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 21.

⁷⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024. Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>. Acesso em: 17 mar. 2025.

caso das apostas de quota fixa, a lei prevê que a outorga poderá ser concedida por até cinco anos.

Portanto, a revogação antes do fim desse prazo pode ensejar o pagamento de indenização pelos dispêndios empregados pelos operadores. A revogação, chamada pela Lei nº 14.790/2023 de revisão, será precedida de processo administrativo específico, com observância do contraditório e ampla defesa, em consonância com o art. 5º, LV, da CRFB/1988⁸⁰.

Para que a outorga seja expedida, o operador de apostas deve realizar o pagamento de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais)⁸¹, assim como deve atender a requisitos como a existência de sede e administração no Brasil, tendo sócio brasileiro com pelo menos 20% do capital social, ausência de participação de sócios e acionistas controladores em organizações esportivas profissionais ou dirigente de equipe esportiva, além de possuir serviço de atendimento aos apostadores e ser certificado quanto à segurança cibernética, por entidade certificadora nacional ou internacional (art. 7º da Lei nº 14.790/2023).

Nesse ponto, observa-se a seriedade com que a Lei nº 14.790/2023 tratou do tema, de maneira a coibir a manipulação de jogos, diante de casos envolvendo dirigentes, empresários e atletas esportivos, culminando na instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal, cujo relatório final aprovou e evidenciou a ocorrência de fraudes relacionadas às partidas de futebol, indiciou empresários e elencou uma série de recomendações com vistas a aperfeiçoar o sistema regulatório de apostas esportivas no Brasil⁸².

A integridade das apostas constitui política obrigatória a ser adotada pelos agentes operadores de apostas, da mesma maneira que a prevenção à lavagem de dinheiro e o jogo responsável, com prevenção aos transtornos decorrentes do vício em jogo e apostas (art. 8º), que são práticas a serem combatidas na promoção de apostas e jogos de azar.

Quanto ao objeto das apostas de quota fixa, a Lei nº 14.790/2023 inovou e alterou a Lei nº 13.756/2018, tendo em vista que poderão ser tanto eventos reais de temática esportiva, quanto

⁸⁰ “LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

⁸¹ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024. Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁸² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2659/mna/relatorios>. Acesso em: 20 mar. 2025.

eventos virtuais de jogo online, ao contrário da Lei nº 13.756/2018, que somente relacionava as apostas de quota fixa aos eventos de temática esportiva.

A Lei nº 14.790/2023 definiu eventos reais esportivos como aqueles promovidos por organizações nacionais de acordo com as regras da Lei Geral de Esportes ou suas afiliadas ou, ainda, organizações estrangeiras, desde que não envolvam a participação exclusiva de menores de 18 anos.

Logo, para que a aposta esportiva seja lícita, é necessário o preenchimento de um requisito subjetivo, a temática esportiva, e de um requisito objetivo, relativo à entidade promotora do evento. A lista das modalidades e entidades esportivas que podem ser objetos das apostas de quota fixa será definida e atualizada pelo Ministério do Esporte, consoante previu a Portaria Interministerial MF/MESP/AGU nº 28/2024⁸³.

Com base nessa vedação, o Ministério da Fazenda emitiu a Nota Técnica SEI nº 3987/2024/MF⁸⁴, proibindo a oferta de apostas na edição de 2025 da Copa São Paulo de Futebol Júnior, bem como patrocínio dos agentes operadores de apostas nos uniformes dos times, publicidades nos estádios e veiculação de propaganda dos operadores durante as transmissões das partidas.

A outra possibilidade são as apostas em eventos virtuais de jogo online, conceituados pela Lei nº 14.790/2023⁸⁵ como “evento, competição ou ato de jogo on-line cujo resultado é desconhecido no momento da aposta”, “a partir de um gerador randômico de números, de símbolos, de figuras ou de objetos definido no sistema de regras”, disponibilizado em canal eletrônico.

Durante a tramitação do PL nº 3.626/2023⁸⁶, esse item foi objeto de questionamento, cuja emenda restou reprovada por limitar o escopo da regulamentação à temática das apostas esportivas, e que a exclusão dos jogos online poderia ser um incentivo à prática clandestina.

⁸³ LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 15-16.

⁸⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Nota Técnica SEI nº 3987/2024/MF. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/sei_47188766_nota_tecnica_3987-1.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁸⁵ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁸⁶ BRASIL. Senado Federal. Parecer nº 213/2023-PLen/SF. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160197#tramitacao_10644870. Acesso em: 9 mar. 2025.

Inicialmente, aduzia-se que esse dispositivo não abarcava jogos online de cassinos, jogos de *crash*, caça-níqueis do tipo *slot jackpots*, como o “Jogo do Tigrinho”, “Aviãozinho” e outros, por não possuírem multiplicador certo no momento da aposta, o qual seria apenas definido após o depósito pelo apostador⁸⁷.

Contudo, em julho de 2024, foi editada a Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024⁸⁸, pelo Ministério da Fazenda, autorizando o funcionamento desse tipo de jogos online, desde que seja certificado por entidade certificadora com capacidade operacional reconhecida pela Secretaria de Prêmios e Apostas e ofereça jogo com resultado determinado por evento aleatório, a partir de um gerador randômico de números, de símbolos, de figuras ou de objetos definido no sistema de regras, desde que o multiplicador esteja disponível no momento da aposta, que são as “odds” que qualificam a aposta como de cota de quota fixa.

Neste sentido, a opção legislativa corroborada pela regulamentação da autoridade reguladora se demonstra seletiva, visto que somente os jogos online estarão permitidos, enquanto os físicos, como máquinas caça-níqueis ou até mesmo o jogo do bicho, permanecem proibidos. A exploração do jogo do bicho continua, inclusive, configurando contravenção penal prevista no Decreto-Lei nº 3.688/1941.

Para Fernandes⁸⁹, a experiência de países com regulamentação madura demonstra que os jogos de azar online são mais eficientes, sobretudo para o gestor público, a partir do emprego de tecnologia avançada que permite mais controle e fiscalização estatal.

Sobre a Lei nº 14.790/2023, Charles Junior⁹⁰ também destaca a proteção conferida aos apostadores com a referência expressa ao Código de Defesa do Consumidor, para assegurar todos os direitos previstos nesse diploma legal.

⁸⁷ SADE, Yohann. Regulamentação das Apostas Online no Brasil: Uma Análise Detalhada da Lei 14.790/23. Sade e Gritz Advogados, 31 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://sadegritz.com.br/apostas/apostas-online-lei-14790/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁸⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024. Estabelece os requisitos técnicos dos jogos on-line e dos estúdios de jogos ao vivo a serem observados por agentes operadores de loteria 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, e altera a Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.207-de-29-de-julho-de-2024-575312304>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁸⁹ FERNANDES, Roberto Brasil. Direito das Loterias: conceitos e aspectos jurídicos. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

⁹⁰ CHAVES JUNIOR, Eliano Nogueira. O novo regramento para o licenciamento das empresas de apostas esportivas à luz da Lei nº 14.790/2023. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024, p. 13. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/39717>. Acesso em: 7 jan. 2025.

O referido autor também elenca a obrigação de as casas de apostas serem transparentes quanto ao fornecimento de informações precisas sobre as regras para se apostar e quanto ao dever de orientação sobre os riscos de perda e malefícios, condições para ganhar prêmios, vedadas linguagens que possam induzir os apostadores ao erro.

Outro ponto que merece destaque na Lei nº 14.790/2023 diz respeito à publicidade, já que as “Bets”, além de patrocinar times e eventos esportivos, também contratam atletas, artistas e “influencers” como “garotos-propaganda”, o que demanda atenção para que não haja publicidade enganosa, sugestão de crescimento pessoal ou resolução de problemas financeiros em razão dos ganhos obtidos com apostas, como determina o art. 17 da citada lei.

Percebe-se que a lei realizou duplo movimento, pois além de prever que a regulamentação da publicidade será feita pelo Poder Executivo, por meio do Ministério da Fazenda, também obriga que haja autorregulação. Com isso, a publicidade das apostas de quota fixa deve observar: “a) leis em sentido estrito: Lei nº 14.790/2023 e CDC; b) regulamentação do Ministério da Fazenda; c) regras de adesão voluntária previstas na autorregulação (“CONAR”)⁹¹”.

A tributação das apostas de quota fixa será detalhada no capítulo seguinte deste trabalho, dado o objeto da pesquisa e a relevância da matéria. Para finalizar o panorama sobre a regulação das apostas de quota fixa, deve ser dito que o Ministério da Fazenda é a autoridade competente para regulamentar essa modalidade lotérica, consoante estabelecido pelo art. 29, § 3º, da Lei nº 13.756/2018⁹².

Desde 2024, há uma intensa atuação do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), que estão moldando a regulação das apostas esportivas no Brasil, citando-se as seguintes portarias:

⁹¹ LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 61.

⁹² 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 25 fev. 2025..

A Portaria SPA/MF nº 561, 8 de abril de 2024⁹³, que definiu a política regulatória e a agenda regulatória da exploração de apostas de quota fixa, a fim de conferir segurança jurídica, estabilidade, transparência e sustentabilidade do mercado. A portaria estabeleceu quatro fases para a agenda, a ser lançada no período de abril a julho de 2024, por ordem de prioridade, em que se destacam os temas iniciais relacionados à certificação, meios de pagamento e o procedimento para o requerimento de exploração das apostas de quota fixa, em contraponto às diretrizes para o jogo responsável, na última fase.

A Portaria SPA/MF nº 615, 16 de abril de 2024⁹⁴, que estabeleceu regras gerais para transações de pagamento, que deverão ser realizados exclusivamente por meio de transferência eletrônica entre a conta do apostador e do operador de apostas, ambas autorizadas pelo Banco Central, sendo autorizado o pagamento por meio de PIX. Contudo, a portaria proibiu o pagamento por meio de dinheiro em espécie, boletos, cartões de crédito, criptoativos e transferências de contas de terceiros ou não cadastradas pelo apostador.

A regulamentação brasileira seguiu a mesma regulação do Reino Unido, que desde 14 de abril de 2020 proíbe a utilização de cartões de crédito, com exceção de loterias não remotas e bilhetes da Loteria Nacional, pois importam em endividamento dos apostadores⁹⁵. O boleto tem igual efeito. Enquanto as transferências de contas de terceiros poderiam dar azo à lavagem de dinheiro.

A Portaria SPA/MF nº 827, 21 de maio de 2024⁹⁶, estabeleceu as regras para que as empresas operadoras de apostas que quiserem operar de forma legal no mercado nacional possam solicitar autorização, concedendo o prazo até 31 de dezembro de 2024 para adequação e funcionamento sem penalidades. Posteriormente, a Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de

⁹³ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Apostas de Quota Fixa. Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024. Institui a Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e a Agenda Regulatória para o exercício de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-561-de-8-de-abril-de-2024-553015529>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁹⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024. Estabelece regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-spa/mf-n-615-de-16-de-abril-de-2024-554928583>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁹⁵ GAMBLING COMMISSION. Gambling on credit cards to be banned from April 2020. Gambling Commission, 14 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news/article/gambling-on-credit-cards-to-be-banned-from-april-2020>. Acesso em: 21 mar. 2025.

⁹⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024. Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>. Acesso em: 17 mar. 2025.

setembro de 2024⁹⁷, alterou o prazo inicial, dispondo que somente seria considerado em adequação a empresa que houvesse realizado requerimento até a data da publicação da referida portaria.

Franco e Pompermayer⁹⁸ apontam que a norma infralegal violou a hierarquia das normas e a segurança jurídica, uma vez que a Lei nº 14.790/2023, no parágrafo único, previu que o prazo para adequação não poderia ser inferior a seis meses. Ao condicionar a operação das empresas à data do requerimento, houve extrapolação do poder regulamentar e inovação sem amparo legal pela autoridade regulamentadora.

A Portaria SPA/MF nº 1.212, 30 de julho de 2024⁹⁹, que estabeleceu procedimentos para pagamento das destinações sociais previstas no § 1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756/2018, que foi alterado pela Lei nº 14.790/2023. Tal norma previu que os repasses serão feitos para a conta do Tesouro Nacional, sob responsabilidade do operador de apostas, que poderá ser responsabilizado nas esferas administrativa, cível e criminal, se não o fizer. Além de prescrever que os prêmios não reclamados pelos apostadores deverão ser repassados ao Tesouro Nacional, para que seja destinado às áreas elencadas no §1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756/2018, representando mais uma fonte de receitas para o Estado.

A Portaria SPA/MF nº 1.231, 31 de julho de 2024¹⁰⁰, estabeleceu regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação e marketing, bem como regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores. Essa norma possui uma gama de

⁹⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024. Dispõe sobre as condições e os prazos de adequação para as pessoas jurídicas que explorem a modalidade lotérica de apostas de quota fixa previstos no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 e no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, até o prazo de 31 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.475-de-16-de-setembro-de-2024-584820215>. Acesso em: 21 mar. 2025.

⁹⁸ FRANCO, Danielle; POMPERMAYER, Murilo. Portaria SPA 1.475/24 compromete legalidade e estabilidade jurídica no setor de apostas. Jota Info, 8 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/portaria-spa-1-475-24-compromete-legalidade-e-estabilidade-juridica-no-setor-de-apostas>. Acesso em: 21 mar. 2025.

⁹⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 1.212, de 30 de julho de 2024. Estabelece procedimentos para repasse das destinações do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa, de que trata o §1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.212-de-30-de-julho-de-2024-575307801>. Acesso em: 22 mar. 2025.

¹⁰⁰ 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. 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: 21 mar. 2025.

conceitos, entre eles o de jogo responsável, no qual se incluem as boas práticas voltadas à mitigação de malefícios à saúde e ao endividamento de apostadores, assim como de problemas sociais. Os impactos sociais serão o foco do terceiro capítulo desta pesquisa.

A Portaria nº 1.231/2024 também estipula que é dever dos operadores a proibição de apostas por menores de 18 anos e pessoas com ludopatia diagnosticada com laudo médico, entre outros impedidos de apostar. A exigência de laudo médico pode resultar na ineficácia da norma, ainda que o ato infralegal esteja reproduzindo a norma contida na Lei nº 14.790/2023.

Quanto às ações publicitárias, estas deverão conter restrição etária expressamente identificável, além de alerta sobre os riscos de dependência decorrente de jogos e apostas. Nesse ponto, observa-se que a regulamentação se assemelha às vedações prescritas para o consumo de álcool e tabagismo. As operadoras de apostas ainda devem se abster patrocinar ou influenciar crianças e adolescentes, ou patrocinar eventos voltados predominantemente a esse público, para que não ocorra captação indireta.

A importância e urgência dessas medidas fez com o que Supremo Tribunal Federal (STF) concedesse medida liminar¹⁰¹ para determinar que tenham aplicação principalmente os itens atinentes às crianças e adolescentes, tal como sejam adotadas medidas coibindo o uso de recursos de programas sociais como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e similares.

A Portaria SPA/MF nº 1.233, 31 de julho de 2024¹⁰², dispendo sobre o regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, prevendo como sanções: advertência; multa; suspensão pelo prazo de até 180 dias; cassação da autorização; proibição do exercício da atividade pelo prazo máximo de 10 anos; proibição de licitar pelo prazo máximo de 5 anos; e inabilitação do dirigente para atuar na exploração de qualquer modalidade lotérica pelo prazo máximo de 20 anos.

A aplicação dessas sanções deverá observar o devido processo administrativo, em que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, com possibilidade de revisão, nos termos

¹⁰¹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7050029>. Acesso em: 23 mar. 2025.

¹⁰² 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. 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: 21 mar. 2025.

apresentados na portaria em comento, com aplicação subsidiária da Lei nº 9.874/1999¹⁰³, que trata sobre o processo administrativo na Administração Pública Federal.

Assim, observa-se que o Brasil, embora tenha tardado a regular as apostas de quota fixa, ignorando uma realidade manifesta, demonstra avançar na regulamentação que beneficiará o mercado, os apostadores e os cofres do tesouro brasileiro. Contudo, as portarias acima descritas demonstram os desafios que se apresentam para a regulamentação, para que haja o equilíbrio entre os ganhos obtidos pela arrecadação de receitas para o Estado, sustentabilidade do mercado de apostas e mitigação dos impactos socioeconômicos decorrentes das apostas e jogos online.

¹⁰³ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

3 A TRIBUTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NA LEI Nº 14.790/2023

O mercado das apostas de quota fixa movimentou valores exorbitantes, sendo mais de 17 bilhões de reais de receita bruta somente no primeiro semestre de 2025¹⁰⁴. Apesar da proibição da exploração dessa modalidade em território nacional até o ano de 2018, os brasileiros dispunham recursos com apostas em plataformas hospedadas em sites estrangeiros¹⁰⁵.

Sob o ponto de vista tributário-financeiro, em contrapartida a outros países, o Estado brasileiro deixava de arrecadar um alto volume de receita, diante da ausência de regulamentação, limitando-se a tributar as rendas que eram declaradas no IRPF, em virtude do princípio do *pecunia non olet*, o que representava uma parcela ínfima do montante envolvido¹⁰⁶.

A partir da autorização e regulamentação legal, a exploração das apostas e jogos online constitui fato gerador de diversos tributos aplicáveis aos agentes operadores de aposta, tais como o IRPJ, PIS, Cofins, entre outros a seguir abordados. Além do que a Lei nº 14.790/2023¹⁰⁷ previu tributos específicos para as casas de apostas, assim como estabeleceu alíquota diferenciada para o IRPF da maneira aplicada às demais modalidades de loterias regulamentadas.

Diante desse cenário, o exame da tributação das apostas de quota fixa deve começar pelos tributos de caráter geral, em seguida, analisar os tributos específicos instituídos pela Lei nº 14.790/2023 e, por fim, os efeitos da reforma tributária sobre essa modalidade de loteria.

¹⁰⁴ GOVERNO FEDERAL. No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Ministério da Fazenda, 26 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 3 set. 2025.

¹⁰⁵ PAES, Nelson Leitão. O “Duplo Dividendo” da Regulação das Apostas Esportivas pela Internet. 2018. 40 p. Monografia (Especialização em Regulação de Loterias e Apostas) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. p. 11-12. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/jspui/bitstream/1/3797/1/1o-lugar-nelson-leitao-paes-010.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

¹⁰⁶ MENEZES, Maria Eduarda Silva. Apostas esportivas on-line: regulamentação e tributação. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos (UNICEPLAC), Gama-DF, 2023, p. 10. Disponível em: <https://dspace.uniceplac.edu.br/handle/123456789/2681>. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹⁰⁷ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

3.1 TRIBUTOS GERAIS APLICÁVEIS AOS AGENTES OPERADORES DE APOSTAS

Os agentes operadores de apostas, como outras empresas em funcionamento no Brasil, sujeitam-se ao pagamento do IRPJ, com alíquota de 15% sobre o lucro real apurado, e do adicional de 10% sobre a parcela que exceder ao resultado da multiplicação de R\$20.000,00 pelo número dos meses do respectivo período de apuração. Além disso, há o pagamento da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), com alíquota de 9%, o que totaliza 34% sobre o lucro das empresas operadoras de apostas no Brasil¹⁰⁸. A Lei nº 9.249/1995¹⁰⁹ e a Lei nº 11.051/2004¹¹⁰ são as principais bases normativas sobre o tema.

O conceito de renda em relação às pessoas jurídicas é diverso daquele atribuído às pessoas físicas, baseado em rendimentos tributáveis¹¹¹. No IRPJ das casas de apostas, tendo em vista o volume de receita bruta e de despesas necessárias para as suas operações, o objeto deve ser o lucro real definido no art. 6º, do Decreto-Lei nº 1.598/1977¹¹², isto é, o lucro líquido obtido pelos agentes operadores de apostas de quota fixa¹¹³.

Além da tributação sobre o lucro, os agentes operadores de apostas estão sujeitos ao pagamento da COFINS, com alíquota de 3%, se adotarem o regime cumulativo, ou de 7,6% para o regime não cumulativo. A Lei nº 10.833/2003¹¹⁴ estabelece e dispõe sobre a sua

¹⁰⁸ FRANCISCO, Maria Eduarda de Andrade. Tributação das apostas online no Brasil e no mundo. Consultor Jurídico, Opinião, 14 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-14/tributacao-das-apostas-online-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 3 set. 2025.

¹⁰⁹ BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

¹¹⁰ BRASIL. Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS não cumulativas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11051.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

¹¹¹ FOSSATI, Gustavo Schneider. Tributação das Apostas no Brasil. DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 205.

¹¹² BRASIL. Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977. Altera a legislação do imposto sobre a renda. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1598.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

¹¹³ FOSSATI, Gustavo Schneider. Tributação das Apostas no Brasil. DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 207.

¹¹⁴ BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.833.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

cobrança. Enquanto a contribuição ao PIS tem alíquota de 0,65% para o regime cumulativo e de 1,65% para o regime não cumulativo, conforme dispõe a Lei nº 10.637/2002¹¹⁵.

Fossati¹¹⁶ aponta que as casas de apostas tendem a optar pela tributação pelo regime do lucro real e pela sistemática do regime não cumulativo, dado os custos operacionais que essas empresas terão, especialmente com serviços de tecnologia, os quais poderão ser considerados insumos, pela essencialidade ou relevância, citando a interpretação dada pelo Superior Tribunal de Justiça ao analisar o Recurso Especial 1.221.170/PR, no rito dos recursos repetitivos, publicado em 24 de abril de 2018.

Francisco¹¹⁷ aponta que um questionamento possível diz respeito à constitucionalidade da tributação de PIS e COFINS sobre as receitas das apostas, já que a Lei nº 14.790/2023 previu uma contribuição específica sobre a receita bruta das apostas e jogos, em que parte do valor é destinada ao financiamento da Seguridade Social. Nesse caso, poderia se configurar uma hipótese de bitributação sobre receitas de concursos de prognósticos. A autora também suscita a base tributável de PIS e COFINS em relação às receitas das apostas. Para ela, todos os descontos permitidos devem ser considerados para o cálculo dessas contribuições, de modo que seja tributado somente o valor líquido recebido pelas empresas.

Saindo da competência federal, os municípios podem instituir o Imposto Sobre Serviços (ISS), com alíquota variável de 2% a 5%, sendo a Lei Complementar nº 116/2003¹¹⁸ responsável por estabelecer as diretrizes gerais para a cobrança de ISS. Entre os serviços constantes da lista da lei, o item 19 agrega a previsão expressa de cobrança de ISS para “serviços de distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios, prêmios, inclusive os decorrentes de títulos de capitalização e congêneres”.

¹¹⁵ BRASIL. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110637.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

¹¹⁶ FOSSATI, Gustavo Schneider. Tributação das Apostas no Brasil. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 198.

¹¹⁷ FRANCISCO, Maria Eduarda de Andrade. Tributação das apostas online no Brasil e no mundo. Consultor Jurídico, Opinião, 14 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-14/tributacao-das-apostas-online-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 3 set. 2025.

¹¹⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

O STF já firmou tese, com repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 634.764/RJ¹¹⁹, sobre a constitucionalidade da cobrança de ISS sobre os serviços constantes no item 19 acima reproduzido, cuja base de cálculo é o valor do bilhete, que remunera a prestação do serviço, e não o valor total da aposta, que engloba o prêmio a ser pago ao apostador, representando renda a ser tributada pela União mediante a cobrança do IRPF.

Alguns municípios já modificaram a sua legislação local após a Lei nº 14.790/2023 e instituíram o ISS sobre a receita líquida das operações de apostas, com a alíquota mínima de 2%, a fim de atrair o estabelecimento dos agentes operadores de apostas em seus territórios. Tais como São Paulo (Lei Municipal nº 13.701/2003¹²⁰), Rio de Janeiro (Lei Municipal nº 691/1984¹²¹), Belo Horizonte (Lei Municipal nº 8.725/2003¹²²), Curitiba (Lei Municipal Lei Complementar nº 40/2001¹²³) e Recife (Lei Municipal nº 15.563/1991¹²⁴ alterada pela Lei Municipal nº 19.365/2025¹²⁵), entre as capitais.

A partir da regulamentação dada pela Lei nº 14.790/2023, demonstra-se uma tendência os municípios estabelecerem o percentual mínimo legal para atrair o estabelecimento dos operadores em sua base territorial, considerando os valores envolvidos na prestação dos

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 634.764/RJ. Tema 700. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 8 jun. 2020. DJe, Brasília, DF, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4019006&numeroProcesso=634764&classeProcesso=RE&numeroTema=700>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹²⁰ SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003. Altera a legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13701-de-24-de-dezembro-de-2003>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹²¹ RIO DE JANEIRO (Município). Lei Ordinária nº 691, de 24 de dezembro de 1984. Aprova o Código Tributário do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/l6911984.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹²² BELO HORIZONTE (Município). Lei Ordinária nº 8.725, de 30 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2003/872/8725/lei-ordinaria-n-8725-2003-dispoe-sobre-o-imposto-sobre-servicos-de-qualquer-natureza-issqn-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹²³ CURITIBA (Município). Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os tributos municipais, revogando as Leis nº 6.202/80, 6.457/83, 6.619/85, 7.291/88, 7.832/91, 7.905/92, 7.983/92, Lei Complementar nº 17/97 e Lei Complementar nº 28/99; e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-complementar/2001/4/40/lei-complementar-n-40-2001-dispoe-sobre-os-tributos-municipais-revogando-as-leis-n-6202-80-6-457-83-6-619-85-7-291-88-7-832-91-7-905-92-7-983-92-lei-complementar-n-17-97-e-lei-complementar-n-28-99>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹²⁴ RECIFE (Município). Lei nº 15.563, de 27 de dezembro de 1991. Institui o Código Tributário do Município do Recife e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-recife-pe>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹²⁵ RECIFE (Município). Lei Ordinária nº 19.365, de 2025. Altera a Lei nº 15.563, de 27 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://leggicomunali.it/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2025/1937/19365/lei-ordinaria-n-19365-2025-altera-a-lei-n-15563-de-27-de-dezembro-de-1991>. Acesso em: 5 set. 2025.

serviços de apostas, ainda que haja reações contrárias de parte da população, diante dos impactos sociais negativos gerados pelos jogos e apostas.

Esse comportamento pode ser comparado ao que se observa em relação ao ICMS, em que os estados buscam ofertar menores alíquotas para atrair o estabelecimento de empresas em seus territórios, o que torna necessária a atuação do Congresso Nacional para evitar a guerra fiscal. Por se tratar de uma regulamentação incipiente, ainda não se observa um aprofundamento sobre esse mecanismo que tem sido utilizado pelos municípios, em relação ao ISS cobrado das empresas de apostas de quota fixa.

O incremento das receitas a partir da regulamentação promovida pela Lei nº 14.790/2023 já começa a ser sentido nos cofres públicos. No primeiro semestre de 2025, os agentes operadores de apostas de quota fixa arrecadaram cerca de R\$ 3.800.000.000,00 (três bilhões e oitocentos reais), referentes ao recolhimento dos tributos gerais como IRPJ, CSLL, PIS e COFINS¹²⁶.

Embora o valor seja expressivo, quando se observa somente a carga tributária geral aplicada aos agentes operadores de apostas, verifica-se uma gama de descontos, entre outros encargos, questionando-se até que ponto essa atividade é sustentável e atrativa para o mercado, tendo em vista que ainda há uma tributação específica para o setor.

3.2 TRIBUTOS ESPECÍFICOS DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA

A regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil, prevista na Lei nº 14.790/2023, avançou ao estabelecer as bases para tributação e fiscalização do setor. Além da tributação geral prevista para as empresas sediadas no Brasil, a regulamentação também trouxe tributos específicos sobre a atividade econômica, a saber: a taxa de fiscalização e a contribuição sobre o GGR, além de prever uma alíquota diferenciada para o imposto de renda incidente sobre os prêmios obtido pelos apostadores. Esses tributos demonstram o potencial de receitas que o mercado de apostas de quotas fixas pode ofertar a partir de uma tributação equilibrada e pertinente às finalidades para as quais cada um deles foi instituído.

¹²⁶ GOVERNO FEDERAL. No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Ministério da Fazenda, 26 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 5 set. 2025.

3.2.1 Taxa de Fiscalização

As taxas são tributos com previsão constitucional no art. 145, II, da CRFB/1988¹²⁷ e “têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”, conforme o art. 77, do Código Tributário Nacional (CTN)¹²⁸. Essa definição é necessária para pontuar que as taxas são tributos retributivos ou contraprestacionais, que não podem ser cobradas sem que haja o exercício do poder polícia ou a prestação/disposição de serviço público específico e divisível pelo Estado¹²⁹.

A Lei nº 14.790/2023, ao regulamentar as apostas de quota fixa no Brasil, estabeleceu a cobrança a taxa de fiscalização, que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia e não se confunde com a outorga cobrada dos agentes operadores de apostas para obterem a autorização para a exploração da atividade.

A outorga prevista no art. 12 da Lei nº 14.790/2023¹³⁰, deve ser paga uma única vez e possui valor fixo de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões), considerado o limite de até três marcas comerciais a serem exploradas pela pessoa jurídica em seus canais eletrônicos, por ato de autorização e com validade de cinco anos, conforme regulamentado na Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024¹³¹.

¹²⁷ “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...]”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹²⁸ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹²⁹ ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquemático. 9ª ed. São Paulo: Método, 2015, p. 27.

¹³⁰ “Art. 12. A expedição da autorização para exploração de apostas de quota fixa será condicionada ao recolhimento do valor fixo de contraprestação de outorga, conforme estipulado na regulamentação do Ministério da Fazenda. Parágrafo único. O valor estipulado a título de outorga fixa será limitado a, no máximo, R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), considerado o uso de 3 (três) marcas comerciais a serem exploradas pela pessoa jurídica em seus canais eletrônicos por ato de autorização”. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹³¹ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024. Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para estabelecer as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>. Acesso em: 11 set. 2025.

A finalidade dessa outorga é a obtenção do direito de exploração das apostas de quota fixa pelo prazo de cinco anos. A cobrança será realizada por meio da SPA, órgão do Ministério da Fazenda responsável por regular, autorizar e fiscalizar o mercado de apostas de quota fixa e deve ser paga em até 30 (trinta) dias, a contar da comunicação da conclusão da análise de requerimento, segundo o art. 13, da Lei nº 14.790/2023¹³².

A outorga não possui a natureza tributária de taxa, por se tratar de uma contraprestação paga voluntariamente pelos agentes operadores de apostas para a exploração de serviço público da União. As taxas, ao contrário, decorrem de lei e possuem caráter compulsório por serviço público prestado ou posto à disposição pelo Estado (Palsen, p. 36). Além do que o valor da outorga é fixo e não se destina a remunerar os custos pelo exercício do poder de polícia pelo Poder Público, para o qual foi prevista uma taxa própria, que é a taxa de fiscalização.

A taxa de fiscalização tem previsão no art. 32 da Lei nº 13.756/2018¹³³, alterado pela Lei nº 14.790/2023, tendo como fato gerador o exercício de poder de polícia que abrange todos os atos regulares inerentes à atividade, cujo valor deve ser pago mensalmente e de acordo com as faixas de valores destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção dos agentes operadores de apostas. A taxa de fiscalização incidirá sobre o produto da arrecadação das

¹³² “Art. 13. O valor da contraprestação da outorga deverá ser pago pelo interessado no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, contado da comunicação da conclusão da análise de seu requerimento. Parágrafo único. O descumprimento do prazo de pagamento previsto neste artigo importará o arquivamento definitivo do procedimento de autorização ou a caducidade da autorização, conforme o caso”. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹³³ “Art. 32. É instituída a Taxa de Fiscalização devida pela exploração comercial da loteria de apostas de quota fixa, que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia de que trata o § 2º do art. 29, e incide mensalmente sobre o produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que trata o § 1º-A do art. 30 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023)”. 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

apostas, descontados os valores destinados ao pagamento do prêmio ao apostador; da contribuição para a seguridade social; e do imposto de renda incidente sobre a premiação¹³⁴.

O Anexo da Lei nº 13.756/2018, com a redação dada pela Lei nº 14.790/2023, apresenta um quadro contendo as faixas de valores das receitas líquidas dos agentes operadores de apostas e o valor da taxa de fiscalização correspondente a ser paga para o custeio do exercício do poder de polícia (Quadro 1).

Quadro 1 – Anexo da Lei nº 13.756/2018

FAIXA DE VALOR	VALOR DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO MENSAL
Até R\$ 30.837.749,76	R\$ 54.419,56
De R\$ 30.837.749,77 a R\$ 51.396.249,60	R\$ 90.699,26
De R\$ 51.396.249,61 a R\$ 85.660.416,00	R\$ 151.165,44
De R\$ 85.660.416,01 a R\$ 142.767.360,00	R\$ 251.942,40
De R\$ 142.767.360,01 a R\$ 237.945.600,00	R\$ 419.904,00
De R\$ 237.945.600,01 a R\$ 396.576.000,00	R\$ 699.840,00
De R\$ 396.576.000,01 a R\$ 660.960.000,00	R\$ 1.166.400,00
Acima de R\$ 660.960.000,01	R\$ 1.944.000,00

Fonte: BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Portanto, a menor taxa a ser paga pelos agentes operadores de apostas corresponde ao valor de R\$ 54.419,56 (Cinquenta e quatro mil, quatrocentos e dezenove reais e cinquenta e seis centavos), referente à faixa de valor de até R\$ 30.837.749,76 (Trinta milhões, oitocentos e trinta e sete mil, setecentos e quarenta e nove reais e setenta e seis centavos) do produto da receita líquida. Na outra ponta, a maior taxa foi fixada no valor de R\$ 1.944.000,00 (Um milhão, novecentos e quarenta e quatro mil reais) para os operadores que obtiverem uma receita líquida mensal acima de R\$ 660.960.000,01 (Seiscentos e sessenta milhões, novecentos e sessenta mil reais e um centavo).

¹³⁴ GUIMARÃES, João Pedro de Paula Santos; MANSUR, Aimberê Almeida. Taxas sobre apostas de quota fixa têm caráter meramente arrecadatório. Consultor Jurídico, Opinião, 7 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-07/taxas-sobre-apostas-de-quota-fixa-tem-carater-meramente-arrecadatorio/>. Acesso em: 13 set. 2025.

Guimarães e Mansur entendem que a taxa de fiscalização, que é um tributo vinculado, estipulada de maneira progressiva pela Lei nº 14.790/2023, não guarda proporcionalidade com as despesas realizadas pelo Poder Público para fiscalizar as apostas de quota fixa. Os autores argumentam que o procedimento de fiscalização contido nos arts. 33 e 34 da Lei nº 14.790/2023 exige a utilização de sistemas auditáveis pelos agentes operadores de apostas, que deverão disponibilizar acesso livre, contínuo e em tempo real ao órgão fiscalizador. Além do envio de documentos e informações requisitados. Conseqüentemente, esse procedimento facilitaria o trabalho desempenhado pelo fiscal, não justificando a estipulação de valores distintos entre as empresas¹³⁵.

Todavia, a utilização da progressividade na fixação das taxas de fiscalização a partir do tipo de atividade exercida pelo contribuinte teve a sua constitucionalidade declarada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 990094, com repercussão geral reconhecida e a seguinte tese: “É constitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento”¹³⁶.

Segundo o Ministro Relator Gilmar Mendes, as taxas criadas em decorrência do exercício do poder de polícia têm sua arrecadação vinculada ao custeio dos serviços públicos que pretendem remunerar, o que justifica a cobrança de taxa de valor mais alto de um posto de combustível que a taxa a ser cobrada de uma agência de viagem, em virtude dos custos e riscos que a fiscalização daquele estabelecimento demanda.

Partindo dessa premissa, também se justificaria a estipulação de valores diversos e progressivos em decorrência do produto de arrecadação dos agentes operadores de apostas, uma vez que ao contrário do defendido por Guimarães e Mansur¹³⁷, há sim diferença entre as atividades de supervisionar, monitorar, fiscalizar e sancionar empresas que obtêm receitas na ordem de 30 milhões de reais daquelas que ultrapassam a casa dos 660 milhões de reais por mês.

¹³⁵ GUIMARÃES, João Pedro de Paula Santos; MANSUR, Aimberê Almeida. Taxas sobre apostas de quota fixa têm caráter meramente arrecadatório. Consultor Jurídico, Opinião, 7 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-07/taxas-sobre-apostas-de-quota-fixa-tem-carater-meramente-arrecadatorio/>. Acesso em: 13 set. 2025.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Recurso Extraordinário nº 5035833/UF. Tema 1035. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJe, Brasília, DF, 26 ago. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5035833>. Acesso em: 9 set. 2025

¹³⁷ GUIMARÃES, João Pedro de Paula Santos; MANSUR, Aimberê Almeida. Taxas sobre apostas de quota fixa têm caráter meramente arrecadatório. Consultor Jurídico, Opinião, 7 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-07/taxas-sobre-apostas-de-quota-fixa-tem-carater-meramente-arrecadatorio/>. Acesso em: 13 set. 2025.

Não se trata apenas da contratação de pessoal, mas de todo o sistema que deve estar interligado e em funcionamento para manter a integridade das apostas. Para tanto, a Lei nº 14.790/2023 exige que os agentes operadores possuam infraestrutura de tecnologia da informação, com certificação reconhecida em âmbito nacional e internacional (art. 7º, VII); estejam vinculados a entidades internacionais de combate à manipulação de resultados e à lavagem de dinheiro (art. 7º, VIII); mantenham estrutura e funcionamento de atendimento aos apostadores e ouvidoria (art. 7º, V); além de cumprirem uma série de regras e diretrizes fixadas para a publicidade das apostas. Logo, presume-se que os agentes operadores com maiores volumes de apostas exigem um nível mais elevado de monitoramento e um esforço fiscalizatório mais complexo por parte da SPA do Ministério da Fazenda, justificando o escalonamento da taxa.

A SPA regulamentou a taxa de fiscalização por meio da Instrução Normativa SPA/MF nº 9, de 5 de fevereiro de 2025, dispondo que a taxa deve ser paga até o dia 10 do mês seguinte à distribuição dos prêmios¹³⁸. A secretaria estima que, até o primeiro semestre de 2025, já foi arrecadado aproximadamente o valor de R\$ 2.200.000.000,00 (dois bilhões e duzentos milhões de reais), relativos ao pagamento das taxas de autorização (outorgas), bem como foi arrecadado cerca de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) em taxas de fiscalização pagas pelos agentes operadores de apostas de quota fixa¹³⁹.

3.2.2 Contribuição sobre o *Gross Gaming Revenue*

A Lei nº 14.790/2023 alterou a Lei nº 13.756/2018 (§ 1º-A, do art. 30¹⁴⁰) para estabelecer uma tributação específica de 12% sobre a receita bruta das apostas, após a dedução

¹³⁸ 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. 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: 11 set. 2025.

¹³⁹ GOVERNO FEDERAL. No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Ministério da Fazenda, 26 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹⁴⁰ “§ 1º-A Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo, 88% (oitenta e oito 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, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações:”. 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.

dos valores dos prêmios pagos aos apostadores e do imposto de renda incidente sobre a premiação. Esse tributo será destinado ao financiamento de áreas de educação, segurança pública, esporte, seguridade social, turismo, saúde, nos percentuais descritos na lei.

O primeiro ponto que precisa ser aclarado diz respeito à natureza jurídica desse tributo. Dentro das espécies atualmente existentes no Brasil, esse novo tributo se enquadra na definição de contribuição social, de competência exclusiva da União, prevista no art. 149, *caput*, da CRFB/1988¹⁴¹.

Alexandre¹⁴², com arrimo na jurisprudência do STF, pontua que as contribuições sociais se subdividem em contribuições de seguridade social; outras contribuições sociais (residuais); e contribuições sociais gerais, destinadas ao financiamento de outra área social diverso da seguridade social.

As apostas de quota fixa foram criadas pela Lei nº 13.756/2018 como modalidade de loteria, as quais são espécies de concurso de prognósticos, que é um gênero de concurso baseado na sorte¹⁴³. O art. 195, III, da CRFB/1988¹⁴⁴ estabelece que a Seguridade Social será financiada, dentre outras fontes, por meio de contribuição social sobre a receita de prognósticos.

A contribuição para a Seguridade Social foi criada pelo art. 26, da Lei nº 8.212/1999¹⁴⁵, alterado pela Lei nº 13.756/2018¹⁴⁶, dispondo no § 6º que a alíquota dessa contribuição

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹⁴¹ “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁴² ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquematizado. 9ª ed. São Paulo: Método, 2015, p. 56.

¹⁴³ FOSSATI, Gustavo Schneider. Tributação das Apostas no Brasil. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 211.

¹⁴⁴ “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: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) [...] III - sobre a receita de concursos de prognósticos”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁴⁵ “Art. 26. Constitui receita da Seguridade Social a contribuição social sobre a receita de concursos de prognósticos a que se refere o inciso III do caput do art. 195 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei nº 13.756, de 2018)”. BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

¹⁴⁶ 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 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

corresponderá ao percentual destinado à Seguridade Social em cada modalidade lotérica, conforme determinando em lei¹⁴⁷.

No caso das apostas de quota fixa, o valor destinado à Seguridade Social corresponde ao percentual de 10% do grupo de 12% da receita bruta das apostas do operador. Essa previsão está disposta no § 1º-A, IV-A, do Artigo 30 da Lei nº 13.756/2018¹⁴⁸, alterado pela Lei nº 14.790/2023, a qual apenas detalhou a forma de cálculo e a alíquota dessa contribuição, que já tinha sua base legal na própria Constituição.

Contudo, pela dicção dos §§ 8º e 9º, do art. 30, da Lei nº 13.756/2018¹⁴⁹, verifica-se que a contribuição social sobre o chamado GGR, usado para se referir à receita bruta das apostas, subdivide-se em duas espécies de contribuição social.

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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

¹⁴⁷ “§ 6º A alíquota da contribuição corresponde ao percentual vinculado à Seguridade Social em cada modalidade lotérica, conforme previsto em lei. (Incluído pela Lei nº 13.756, de 2018)”. BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

¹⁴⁸ “§ 1º-A Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do *caput* deste artigo, 82% (oitenta e dois 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, 6% (seis por cento) serão destinados à seguridade social, para ações na área da saúde e sem prejuízo da destinação prevista no inciso IV-A, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.303, de 2025) [...] IV-A - 10% (dez por cento) para a seguridade social; (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)”. 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁴⁹ “§ 8º Os repasses de que tratam os incisos I, II, III, V, VI, VIII e IX do § 1º-A deste artigo serão apurados e recolhidos pelos agentes operadores, mensalmente, na forma estabelecida pela regulamentação de que trata o § 3º do art. 29 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023). § 9º A contribuição de que trata o inciso IV-A e o *caput* do § 1º-A deste artigo será apurada e recolhida pelos agentes operadores, mensalmente, na forma estabelecida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, no exercício das atribuições de que trata o art. 2º da Lei nº 9.003, de 16 de março de 1995. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.303, de 2025)”. 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 de março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de

Uma destinada ao financiamento da Seguridade Social, a ser cobrada pela Secretaria da Receita Federal, e a outra contribuição destinada ao financiamento das demais áreas sociais mencionadas na lei (esporte, saúde, segurança pública, turismo, entre outros), que pode ser enquadrada como contribuição social geral, à luz da definição do STF supracitada, a ser regulamentada pela SPA.

A natureza dessa contribuição ainda não foi enfrentada pela jurisprudência e literatura, sendo a definição aqui tratada obtida a partir da interpretação dos dispositivos da Lei nº 13.756/2018, com as alterações realizadas pela Lei nº 14.790/2023, à luz dos comandos da CRFB/1988.

O segundo ponto que deve ser dito se refere à base de cálculo, que no caso será a receita bruta das apostas, o chamado GGR, em que o tributo incide somente sobre o montante de apostas menos os prêmios pagos aos apostadores pelos operadores¹⁵⁰.

A opção por essa forma de tributação ocorreu por meio da Lei nº 14.183/2021, que incluiu o § 1º-A no art. 30, da Lei nº 13.756/2018¹⁵¹. A outra opção ventilada seria o sistema chamado de *Turnover*, em que o tributo incide sobre volume total das apostas, sem descontar os prêmios¹⁵². O sistema *Turnover* foi previsto inicialmente no art. 31 da Lei nº 13.756/2018¹⁵³ para o cálculo do IRPF. Contudo, este dispositivo também foi alterado pela Lei nº 14.183/2021.

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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁵⁰ ALVES, Arthur Morais Rodrigues Cavalcanti; BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. Responsabilidade civil em caso de fraudes de apostas esportivas online. Revista FIDES, v. 15, n. 1, p. 109-123, 2024, p. 116. Disponível em: <https://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/688>. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁵¹ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114183.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

¹⁵² PÓVOA, Luciano; MELO, Gabriel Penna Firme de; ESHER, Haroldo de Britto; SIMÕES, Rafael Augusto. O Mercado de Apostas Esportivas On-line: Impactos, Desafios para a Definição de Regras de Funcionamento e Limites. Texto para Discussão nº 315. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2023, p. 8. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td315/view>. Acesso em: 13 set. 2025.

¹⁵³ “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. (Revogado pela Lei nº 14.790, de

Soares¹⁵⁴ cita estudo da *PWC Gaming Centre of Excellence* que apresenta o modelo GGR como o mais rentável para os cofres da Fazenda, além de ser mais atraente para os operadores das apostas, que buscarão “uma estratégia de baixa margem (ou seja, preço baixo) e alta rotatividade (como isso reduzir o valor do imposto pago como proporção das apostas)”.

Lopes¹⁵⁵ assevera que, em um mercado regulado, o sistema de tributação sobre a receita bruta das apostas oferece as condições para oferta de preços mais baixos, em contraponto ao modelo que tributa o valor total das apostas. No GGR, a tendência é que os operadores reduzam as margens de lucro para diminuir a base de cálculo do tributo e ganharem no volume de apostas realizadas. Enquanto no *Turnover*, os operadores tendem a aumentar a margem de lucro e, conseqüentemente, o preço dos jogos, desestimulando a procura pelas apostas.

A experiência de países como o Reino Unido, Espanha e Dinamarca corrobora a assertiva de que o modelo de tributação sobre a receita bruta (GGR) é o mais benéfico para o crescimento do mercado de apostas¹⁵⁶. Já em países como Portugal, a opção pelo modelo *Turnover* resultou em uma regulamentação considerada ineficiente, tendo em vista que a maioria dos apostadores preferiu seguir apostando em plataformas não regulamentadas no país¹⁵⁷.

O próximo ponto sobre a contribuição incidente sobre o GGR diz respeito à alíquota. A Lei nº 13.756/2018, alterada pela Lei nº 14.790/2023, previu a alíquota de 12% (§ 1º-A, do art.

2023)”. 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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁵⁴ SOARES, Igor de Camargo. Regulação e Tributação de Apostas Esportivas no Brasil: Lei nº 13.756/2018 e a Compatibilidade com o Ordenamento Jurídico Brasileiro. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa-PB, 2019, p. 25. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16211>. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹⁵⁵ LOPES, André Filipe Rios. O mercado eletrônico e o jogo on-line: caso português. Lisboa: ISCAL, 2016, p. 71.

¹⁵⁶ RGA; Regulus Partners. Portugal vs. other territories: Regulatory impact comparison. Lisboa, 2018. Disponível sob a denominação “RP - RGA Portugal vs other online regulatory models in Europe FINAL” em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleAudiencia.aspx?BID=111227>. Acesso em: 23 out. 2025.

¹⁵⁷ ABIDÃO NETO, Bichara; MOTTA, Marcos. Considerações Jurídicas sobre a Regulamentação das Apostas Esportivas no Brasil. Bichara e Motta Advogados, Artigos e Publicações, 24 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.bicharaemotta.com.br/consideracoes-juridicas-sobre-a-regulamentacao-das-apostas-esportivas-no-brasil/>. Acesso em: 12 set. 2025.

31) sobre a receita bruta das apostas, considerada o valor obtido após a dedução dos valores dos prêmios e imposto de renda. Ocorre que, em 12 de junho de 2025, o Presidente da República lançou a Medida Provisória nº 1.303/2025¹⁵⁸, estabelecendo novas regras para a tributação de aplicações financeiras e ativos virtuais, cujas regras serão exigidas a partir de 1º de janeiro de 2026.

Entre as normas previstas na Medida Provisória nº 1.303/2025, o art. 61 alterou o art. 30 da Lei nº 13.756/2018¹⁵⁹, dispondo que a contribuição sobre o GGR a ser recolhida pelos agentes operadores de apostas, que era de 12%, passa a ser de 18%, sendo os 6% adicionais destinados ao financiamento da Seguridade Social, especificamente para a área da saúde.

Com isso, houve a criação de mais uma contribuição social para a Seguridade Social, sem prejuízo da contribuição prevista no § 1º-A, IV, do art. 30, da Lei nº 13.756/2018, que deve ser descontado dos 12% do GGR. Essa afirmação é confirmada pelo § 9º do art. 30, incluído pela Medida Provisória nº 1.303/2025, ao mencionar que são duas contribuições para a Seguridade Social. Uma contida no caput do § 1º-A, do art. 30, no montante de 6% do GGR (específica para a saúde); e a segunda prevista no inciso IV-A desse dispositivo, correspondente a 10% de 12% do GGR. Ambas serão recolhidas mensalmente pelos operadores à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

A publicação da Medida Provisória nº 1.303/2025 foi uma reação do Poder Executivo Federal para compensar a revogação do aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) pelo Congresso Nacional¹⁶⁰. A motivação para a elevação da contribuição foi de que, no

¹⁵⁸ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1303.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

¹⁵⁹ “Art. 61. A 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, 82% (oitenta e dois 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, 6% (seis por cento) serão destinados à seguridade social, para ações na área da saúde e sem prejuízo da destinação prevista no inciso IV-A, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações: [...] § 9º A contribuição de que trata o inciso IV-A e o caput do § 1º-A deste artigo será apurada e recolhida pelos agentes operadores, mensalmente, na forma estabelecida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, no exercício das atribuições de que trata o art. 2º da Lei nº 9.003, de 16 de março de 1995”. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1303.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

¹⁶⁰ AGÊNCIA SENADO DE NOTÍCIAS. MP de compensação do IOF é prorrogada até outubro. Senado Federal, Notícias, 22 de julho de 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/07/22/mp-de-compensacao-do-iof-e-prorrogada-ate-outubro>. Acesso em: 13 set. 2025.

cenário atual, as empresas operadoras de apostas estariam submetidas à tributação inferior àquela a que são submetidas as demais pessoas jurídicas¹⁶¹.

Trata-se de um argumento equivocado, visto que a contribuição sobre o GGR não é o único tributo devido pelas casas de apostas que estejam operando legalmente no Brasil. Ao contrário, além de tributos gerais aplicados às demais empresas sediadas no país, as *bets* devem pagar, além da outorga, uma taxa de fiscalização mensal e a contribuição sobre o GGR, aumentada em 50% pela Medida Provisória nº 1.303/2025. A qual foi retirada de pauta e perdeu sua vigência em 8 de outubro de 2025¹⁶², de modo que permanece apenas a contribuição de 12% sobre a receita bruta das apostas (GGR), conforme estabelecido pela Lei nº 14.790/2023.

A reflexão que deve ser feita é que a tributação excessiva pode alcançar resultado diametralmente oposto à finalidade proposta para a regulamentação do setor de apostas no Brasil¹⁶³. A promoção do desenvolvimento nacional pressupõe a sustentabilidade do mercado. Uma carga tributária excessiva desestimulará o investimento nacional no setor, bem como poderá levar à descontinuidade da operação licenciada pelas plataformas internacionais, em uma visão mais pessimista.

A regulamentação do mercado de apostas de quota fixa foi resultado de um esforçoso e longo debate social, que resultou na edição da Lei nº 14.790/2023, a fim de conferir segurança jurídicas a todos os *players*, entre outros pontos. Entretanto, essa segurança jurídica é questionada com o aumento em 50% da contribuição sobre o GGR, por meio de um ato unilateral do Poder Executivo, realizado em menos de um ano do início da vigência da regulamentação realizada pela Lei nº 14.790/2023, com fins que se mostram como meramente arrecadatários, desconsiderando os efeitos extrafiscais.

Nesse quadro de instabilidade regulatória, a credibilidade do ambiente de negócios brasileiro para o aporte de capital e o estabelecimento de agentes operadores de apostas licenciados é afetada, favorecendo as plataformas não autorizadas e resultando em perda de arrecadação.

¹⁶¹ 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. Exposição de Motivos nº 00041/2025 MF MGI, p. 3/34. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2025/medidaprovisoria-1303-11-junho-2025-797589-exposicaodemotivos-175707-pe.html>. Acesso em: 13 set. 2025.

¹⁶² PIOVESAN, Eduardo; MIRANDA, Tiago. MP sobre tributação de investimentos é retirada de pauta e perde a validade. Câmara dos Deputados, Agência Câmara de Notícias, Economia, 8 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1209479-mp-sobre-tributacao-de-investimentos-e-retirada-de-pauta-e-perde-a-validade/>. Acesso em: 23 out. 2025.

¹⁶³ IBJR. Aumentar impostos das bets não resolve problema fiscal do Brasil e ainda expõe apostador à ilegalidade, alerta IBJR no Senado. Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, 28 de agosto de 2025. Disponível em: <https://ibjr.org.br/sala-de-imprensa/aumentar-impostos-das-bets-nao-resolve/>. Acesso em: 23 out. 2025.

O Governo da Suécia (The Swedish Government) encomendou estudo da Copenhagen Economic com o fito de promover a revisão da tributação das apostas e jogos de azar e limitar os operadores no país. O relatório final aponta que, em um mercado regulamentado, à medida que a taxa do imposto aumenta, menor será o volume de apostas realizados dentro do mercado interno, resultando em uma menor taxa de canalização¹⁶⁴.

A taxa de canalização se refere à proporção do volume total de apostas realizadas dentro do mercado regulamentado por agentes operadores de apostas licenciados¹⁶⁵. Quanto menor esta for, menor será a arrecadação das receitas. O limite máximo de arrecadação com o mercado do jogo será atingido precisamente ao nível em que o Estado não pode aumentar o percentual do imposto sem obter receitas mais baixas, devido à diminuição do volume de jogos e à redução da taxa de canalização¹⁶⁶.

Nesse cenário, o estudo conclui que a taxa ideal deve ser estipulada no percentual de 15 a 20% do GGR, para que se obtenha um resultado fiscal satisfatório e alta taxa de canalização (de até 90% ou mais)¹⁶⁷. O estudo compara a tributação sobre o GGR a um imposto *ad valorem*. Tal comparação decorre do fato de que a alíquota é aplicada como uma porcentagem direta sobre o valor gerado pela atividade de apostas, o que produz efeito no custo marginal para a produção de volume adicional, gerando *odds* menos competitivas para compensar o aumento dos custos. Consequentemente, isso afetará a competitividade dos agentes operadores de jogos e apostas licenciados em comparação com os de fora do sistema¹⁶⁸.

¹⁶⁴ NORDSTRÖM, David; STEFANSDOTTER, Amanda; LUNDVALL, Karl; OKHOLM, Henrik Ballebye; SVÄRD, Petter. Licensing System for Online Gambling – Which Tax-Rate Yields Both High Channelization and High Tax Revenues? Copenhagen: Copenhagen Economics, 2016, p. 7. Disponível em: <https://copenhageneconomics.com/publication/licensing-system-for-online-gambling/>. Acesso em 13 set. 2025.

¹⁶⁵ NORDSTRÖM, David; STEFANSDOTTER, Amanda; LUNDVALL, Karl; OKHOLM, Henrik Ballebye; SVÄRD, Petter. Licensing System for Online Gambling – Which Tax-Rate Yields Both High Channelization and High Tax Revenues? Copenhagen: Copenhagen Economics, 2016, p. 6. Disponível em: <https://copenhageneconomics.com/publication/licensing-system-for-online-gambling/>. Acesso em 13 set. 2025.

¹⁶⁶ NORDSTRÖM, David; STEFANSDOTTER, Amanda; LUNDVALL, Karl; OKHOLM, Henrik Ballebye; SVÄRD, Petter. Licensing System for Online Gambling – Which Tax-Rate Yields Both High Channelization and High Tax Revenues? Copenhagen: Copenhagen Economics, 2016, p. 8. Disponível em: <https://copenhageneconomics.com/publication/licensing-system-for-online-gambling/>. Acesso em 13 set. 2025.

¹⁶⁷ NORDSTRÖM, David; STEFANSDOTTER, Amanda; LUNDVALL, Karl; OKHOLM, Henrik Ballebye; SVÄRD, Petter. Licensing System for Online Gambling – Which Tax-Rate Yields Both High Channelization and High Tax Revenues? Copenhagen: Copenhagen Economics, 2016, p. 15. Disponível em: <https://copenhageneconomics.com/publication/licensing-system-for-online-gambling/>. Acesso em 13 set. 2025.

¹⁶⁸ NORDSTRÖM, David; STEFANSDOTTER, Amanda; LUNDVALL, Karl; OKHOLM, Henrik Ballebye; SVÄRD, Petter. Licensing System for Online Gambling – Which Tax-Rate Yields Both High Channelization and High Tax Revenues? Copenhagen: Copenhagen Economics, 2016, p. 22. Disponível em: <https://copenhageneconomics.com/publication/licensing-system-for-online-gambling/>. Acesso em 13 set. 2025.

Acerca da taxa de canalização baixa, Seckelmann e de Araújo citam o exemplo da Alemanha, que instituiu um tributo de 5,3% sobre o volume total das apostas (*Turnover*) e possui uma taxa de canalização em torno de 20% a 40%. Esse resultado decorre da alta carga tributária suportada pelos operadores licenciados, que ofertam *odds* menos competitivas em relação aos operadores não licenciados no país¹⁶⁹.

Esse resultado pode ser explicado à luz da Curva de Laffer, teoria criada em 1974 pelo economista Arthur Laffer, para explicar o fato de que a elevação de uma carga tributária a determinado ponto, em vez de manter a relação direta com o aumento na arrecadação, produz o efeito contrário, estimulando a evasão fiscal e fomentando o mercado informal e ilegal¹⁷⁰.

O Ministério da Fazenda divulgou que, no primeiro semestre de 2025, quando entrou em vigor a regulamentação, a arrecadação com a contribuição sobre os 12% do GGR dos agentes operadores de apostas alcançou o total de cerca de R\$ 2,14 bilhões¹⁷¹, destinados ao financiamento das áreas sociais definidas na Lei nº 13.756/2018.

3.2.3 Imposto de Renda de Pessoa Física dos Apostadores

Com a autorização das apostas esportivas, a Lei nº 13.756/2018 previu originariamente, em seu art. 31, que “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 4.506/1964”¹⁷², observada a faixa de isenção do referido imposto contida no art. 56 da Lei nº 11.941/2009¹⁷³.

¹⁶⁹ SECKELMANN, Udo; ARAÚJO, Pedro Heitor de. Tributação de bets ultrapassa 50% e mercado ilegal cresce. Poder 360, Opinião, 16 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/tributacao-de-bets-ultrapassa-50-e-mercado-ilegal-cresce/>. Acesso em 13 set. 2025.

¹⁷⁰ LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. Interações, Campo Grande, v. 20, n. 1, p. 239-255, 2019, p. 246. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/1609>. Acesso em: 17 set. 2025.

¹⁷¹ GOVERNO FEDERAL. No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Ministério da Fazenda, 26 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹⁷² “Art. 14. Ficam sujeitos ao imposto 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. (Vide Decreto-lei nº 1.493, de 1976)”. BRASIL. Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4506.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

¹⁷³ “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

Nesse cenário, a tributação das apostas de quota fixa adotou a regra geral de 30% das demais modalidades lotéricas, no modelo chamado *Turnover*, em que o imposto seria calculado sobre o valor total das apostas feitas, sem descontar os valores que foram pagos aos apostadores, ou seja, sobre o valor bruto das apostas¹⁷⁴. Todavia, como pontuado anteriormente, a Lei nº 14.183/2021 alterou esse modelo de tributação, passando a adotar o GGR nos cálculos de Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Loques¹⁷⁵, assim, explica a tributação das apostas esportivas, à luz da redação original da Lei nº 13.756/2018 e com a alteração da Lei nº 14.183/2021:

Por exemplo, se um agente operador coleta R\$ 100.000,00 (cem mil reais) em apostas e paga R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) em prêmios, a base de cálculo para o imposto seria o valor total das apostas, e não a receita líquida de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). No que tange ao valor devido pelo apostador neste modelo, se dos R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) de prêmios pagos pelo operador, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) fossem devidos a ele, ele seria responsável pelo pagamento, considerando-se a alíquota de 30% (trinta por cento), de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais). Após a edição da Lei nº 14.183/2021, adotou-se o sistema chamado de Gross Gaming Revenue (“GGR”), em que o fato gerador do tributo é a receita líquida, ou seja, a diferença entre o valor das apostas e os prêmios pagos. Esta é a premissa que será seguida. Considerando o exemplo supracitado, o operador pagaria o imposto não sobre os R\$ 100.000,00 (cem mil reais), mas sim pelos R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) referentes à receita líquida obtida. Por fim, quanto ao valor devido pelo apostador, a regra era a mesma do modelo antigo, a responsabilidade tributária do apostador estava ligada ao prêmio que efetivamente acrescentou ao seu patrimônio, em outras palavras, 30% sobre R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

A Lei nº 14.790/2023 alterou o art. 31 da Lei nº 13.756/2018 para determinar a tributação pelo IRPF na alíquota de 15% sobre os prêmios líquidos obtidos pelos apostadores.

do Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF”. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11941.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

¹⁷⁴ LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 99.

¹⁷⁵ LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 99.

Desse modo, observa-se que, com a legalização das apostas esportivas no Brasil, tanto os operadores, quanto os apostadores deverão pagar tributos em decorrência das apostas de quota fixa realizadas¹⁷⁶.

O § 1º do art. 31 dispõe que se considera “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”. Enquanto o § 2º dispõe que o imposto “incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF”. O imposto “será apurado anualmente e pago até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração”, como preceitua o § 3º¹⁷⁷.

Dessa maneira, simplificando o exemplo de Loques¹⁷⁸, se um apostador obtém um prêmio em valor superior à primeira faixa de isenção da tabela do IRPF e posteriormente aposta e perde esse valor total, tal apostador não deve pagar o imposto de renda, uma vez que as perdas devem ser deduzidas dos prêmios recebidos no período apurado.

No entanto, a Lei nº 14.790/2023 foi sancionada com os parágrafos 1º a 3º do art. 31 vetados pelo Presidente da República, alegando que tais dispositivos importariam em tratamento tributário diferenciado injustificado, quanto ao imposto de renda aplicado às demais modalidades lotéricas e à isenção diversa do regramento contido na Lei nº 11.941/2008.

De Godoi¹⁷⁹ avalia que, se o veto pretendia corrigir o tratamento tributário, o correto seria vetar integralmente o art. 31 e não apenas os parágrafos, haja vista que o *caput* também prevê uma alíquota inferior para os prêmios de apostas online (15%) em relação às outras modalidades lotéricas (30%). Assim como o autor critica a ausência da exposição da justificativa para tributação mais favorável das apostas de quota fixa.

A isonomia tributária não deve ser seletiva apenas quanto a alguns aspectos, como a alíquota, uma vez que o legislador federal optou por dar tratamento diferenciado às apostas de

¹⁷⁶ SOUSA, Maria José Rodrigues de; GUEDES, Gleidimar da Silva; PEREIRA, Cássio Luz; ALVES, Tanizi Barroso de Moura Maria; FEITOSA, Ioneide. A Regulamentação das Apostas de Quota Fixa no Brasil e as Mudanças Promovidas pela Lei nº 14.790 de 2023. Revista FSA, v. 21, n. 6, 2024. p. 154. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2937>. Acesso em: 23 fev. 2025.

¹⁷⁷ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹⁷⁸ LOQUES, Luiz César Martins. Direito e Regulação das Apostas no Brasil. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 100.

¹⁷⁹ DE GODOI, Marciano Seabra. O Regime Específico de Incidência do Imposto sobre a Renda no Recebimento de Prêmios da Modalidade Lotérica das Apostas de Quota Fixa. Revista Direito Tributário Atual, n. 57, p. 711-732, 2024, p. 57.

quota fixa em diversos aspectos. Para legitimar o argumento da isonomia, o Presidente deveria ter vetado também a alíquota¹⁸⁰.

Com efeito, o estabelecimento de base de cálculo e alíquota diferenciadas para o imposto de renda a ser tributado sobre os prêmios decorrentes de apostas esportivas demonstra a opção legislativa de promover a atratividade do mercado para as operadoras e apostadores, além de manter a arrecadação para o erário. Essa opção do legislador foi confirmada com a derrubada do veto em maio de 2024, de modo que vigora a sistemática estabelecida pela redação original do art. 31 da Lei nº 14.790/2023.

Ocorre que três dias antes, foi editada a Instrução Normativa nº 2.191/2024 da Secretaria da Receita Federal¹⁸¹, que incluiu os prêmios das apostas de quota fixa entre os rendimentos com tributação na fonte previstos no art. 19 da Instrução Normativa nº 1.500/2014.

Segundo a Instrução Normativa nº 2.191, prêmio líquido em apostas é definido como a diferença entre o valor do prêmio e o valor apostado em cada aposta realizada. A norma também estabelece que as perdas em outras apostas não podem ser deduzidas. O imposto de renda, com alíquota de 15%, incidirá exclusivamente na fonte, no momento do pagamento ou crédito do prêmio, sobre o valor que ultrapassar a primeira faixa da tabela mensal do IRPF. A responsabilidade pela apuração e recolhimento do imposto é do agente operador de apostas¹⁸². Assim, o operador repassará ao ganhador o prêmio descontando o valor apostado e o valor devido ao imposto de renda, o qual será retido na fonte, tal como ocorre com a renda decorrente de aplicações em fundos de investimentos.

Contudo, o apostador deverá arcar com o ônus de não poder deduzir as perdas que ocorrerem no exercício, o que poderá resultar em desestímulo e fuga para plataformas estrangeiras, com tributação diversa, tendo em vista que o que caracteriza as apostas de quota

¹⁸⁰ LOQUES, Luiz César Martins. *Direito e Regulação das Apostas no Brasil*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 101.

¹⁸¹ RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa RFB nº 2.021, de 2011. 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, e a Instrução Normativa RFB nº 1.990, de 18 de novembro de 2020, que dispõe sobre a Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/137826>. Acesso em: 19 set. 2025.

¹⁸² RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa RFB nº 2.021, de 2011. 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, e a Instrução Normativa RFB nº 1.990, de 18 de novembro de 2020, que dispõe sobre a Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/137826>. Acesso em: 19 set. 2025.

fixa é “sua formação em cadeia progressiva, ou seja, em regra, aposta-se mais para receber menos, o exato inverso da modalidade lotérica de prognóstico numérico”¹⁸³.

A norma estabelecida pela Receita Federal contraria a regulamentação feita pela Lei nº 14.790/2023 em relação à definição da base de cálculo do imposto de renda, já que a lei previu como prêmio líquido o resultado positivo obtido a partir da subtração das perdas ocorridas durante cada ano com as apostas de quota fixa. Além disso, a Lei nº 14.790/2023 prevê que a apuração deve ser anual e o recolhimento do imposto de renda será realizado pelo próprio apostador, cujo pagamento será efetivado até o último dia do mês de janeiro do ano seguinte.

As instruções normativas expedidas pela Receita Federal são normas tributárias complementares que visam complementar, explicitar ou orientar a aplicação das leis, tratados, convenções internacionais e decretos (art. 100, I, CTN¹⁸⁴), não podendo inovar ou criar obrigações.

A pretexto de regulamentar a matéria, a Instrução Normativa nº 2.191/2024 estabeleceu um cenário diverso e mais oneroso aos apostadores, quando se observa o exemplo dado por Marcondes¹⁸⁵:

Em termos práticos, se uma pessoa apostar no dia 1 do mês R\$ 200,00 em um evento e ganhar R\$ 3.000,00; no dia 2 apostar R\$ 300,00 e perder toda a quantia; no dia 5 apostar R\$ 500,00 e também perder tudo, ela teria a seguinte sistemática de tributação: No texto original da Lei 14.790/23 (antes dos vetos), do total de prêmios recebidos no período (R\$ 3.000,00), seria subtraído o valor da entrada vencedora (R\$ 200,00) e o valor de todas as perdas (R\$ 300,00 + R\$ 500,00). Ou seja, o apostador teria tido um ganho de R\$ 2.000,00. Como esse ganho seria inferior à primeira faixa de isenção da tabela do Imposto sobre a Renda, não haveria pagamento do tributo. Agora, pela sistemática proposta pela Instrução Normativa 2.191/24, no mesmo exemplo, a tributação seria assim: do prêmio de R\$ 3.000,00 ganho no dia 1, o apostador só poderia abater o valor da entrada, ou seja, R\$ 200,00, obtendo um prêmio líquido de R\$ 2.800,00. As perdas de R\$ 300,00 e R\$ 500,00 não seriam computadas. Desse modo, o apostador teria que pagar o Imposto sobre a Renda sobre qualquer valor dos

¹⁸³ LOQUES, Luiz César Martins. *Direito e Regulação das Apostas no Brasil*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 103.

¹⁸⁴ “Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos: I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas; II - as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa; III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas; IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Parágrafo único. A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo”. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁸⁵ MARCONDES, Rafael Marchetti. *Tributação de Prêmios em Apostas: mudanças promovidas pela IN 2.191/24, sua Inconstitucionalidade e ilegalidade*. Lei em Campo, 7 de maio de 2024. Disponível em: <https://leiemcampo.com.br/tributacao-de-premios-em-apostas-mudancas-promovidas-pela-in-2-191-24-sua-inconstitucionalidade-e-ilegalidade/>. Acesso em: 23 set. 2025.

R\$ 2.800,00 que excedesse a faixa de isenção da tabela progressiva do Imposto sobre a Renda.

A opção regulatória de tributar os ganhos dos apostadores não é comum no sistema internacional, de modo que, para manter uma boa taxa de canalização, a apuração deve ser realizada em período anual, para que seja assegurada a isonomia tributária e o resultado líquido positivo ao final do período. Uma vez que, no modelo de apuração mensal, há prevalência de resultado líquido negativo, acarretando o afastamento do consumidor desse mercado¹⁸⁶.

Destaca-se que o cenário implementado pela Receita Federal, proibindo a dedução ao longo do ano-calendário, ainda não foi modificado após a derrubada do veto presidencial, contrariando o art. 31, da Lei nº 14.790/2024, considerando que a Instrução Normativa RFB 1.500, de 29 de outubro de 2014 permanece com a redação dada pela Instrução Normativa 2.191, de 6 de maio de 2024.

A instrução normativa é ato infralegal e, como tal, deve permanecer em sintonia com a lei a que regulamenta, podendo a antinomia ser resolvida por meio do critério da hierarquia, utilizado para solucionar o conflito aparente de normas¹⁸⁷, caso não haja a revisão do ato pelo Ministério da Fazenda, estimando-se a judicialização da questão para que seja cumprido o disposto na Lei nº 14.790/2023.

Até o momento da presente pesquisa, não foram localizados processos administrativos ou judiciais de acesso público apontando a ilegalidade dos dispositivos da Instrução Normativa 2.191 da Receita Federal. Porém, como o imposto de renda sobre os rendimentos com apostas passou a ser exigido dos apostadores a partir do corrente ano, a questão logo deverá ser debatida, pondo termo à insegurança jurídica causada.

3.3 REFORMA TRIBUTÁRIA E AS APOSTAS DE QUOTA FIXA

O cenário exposto nos tópicos anteriores demonstrou a atual tributação incidente sobre o mercado de apostas de quotas fixas, a partir da regulamentação da Lei nº 14.790/2023. No

¹⁸⁶ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. Simulação do Impacto da Tributação sobre os Rendimentos dos Jogadores nas Apostas de Quota Fixa. Instituto Brasileiro do Jogo Responsável, 2024. Disponível em: https://bnldata.com.br/wp-content/uploads/2024/04/Impacto-da-Tributacao-sobre-Apostadores_LCA_IBJR_2024-04-11.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

¹⁸⁷ BOAVENTURA, Bruno José Ricci. A solução das antinomias jurídicas aparentes inseridas na consolidação das leis. Boletim de Direito Administrativo (BDA) doutrina–pareceres–jurisprudência–legislação–tribunais de contas (decisões e orientações), n. 9, 2007, p. 12-13. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/35/187/2035187.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

entanto, não se pode perder de vista que a Emenda Constitucional nº 132/2023¹⁸⁸, originada da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, promoveu a reforma tributária no Brasil, representando um marco que modificará substancialmente o cenário da tributação até aqui vigente.

A simplificação da tributação sobre o consumo é uma das principais finalidades da reforma tributária, que resultou na criação do Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos estados e municípios, que substituirá o ICMS e o ISS; e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, a substituir o IPI, o PIS e a COFINS¹⁸⁹.

A criação do chamado Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) Dual aponta para o estabelecimento de um sistema tributário nacional mais transparente, harmônico e contemporâneo, a partir da unificação de tributos que coexistiam de maneira descentralizada e sobreposta, gerando insegurança jurídica para os contribuintes e para a Fazenda Pública. A expectativa é que, além da promoção da eficiência administrativa, haja redução do contencioso tributário, a partir da existência de única base de incidência e obrigatória gestão compartilhada entre os entes tributantes¹⁹⁰.

O IBS e a CBS foram instituídos por meio da Lei Complementar nº 214/2025¹⁹¹. Para os fins deste trabalho, cabe destacar a expressa previsão legal de que tais tributos são informados pelo princípio da neutralidade (art. 2º), o que significa que o IVA Dual não se propõe a regular o mercado de consumo, influenciando nas decisões e organização da economia. Essa é a regra, cabendo as exceções previstas na CRFB/1988 e na própria Lei Complementar nº 214/2025.

A neutralidade fiscal pressupõe que a tributação tem como finalidade precípua a função arrecadatória, isto é, de prover os recursos necessários para que o Estado se mantenha e realize

¹⁸⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

¹⁸⁹ HARZHEIM, Amanda Vieira. Reforma Tributária no Brasil: simplificação e modernização do sistema com a Emenda Constitucional nº 132/2023. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 161, 2024. p. 14. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/768>. Acesso em: 1 out. 2025.

¹⁹⁰ OLIVEIRA, Davi Bezerra de. A reforma tributária brasileira: simplificação do sistema por meio do IVA dual (IBS e CBS) e a repartição de receitas no contexto da autonomia dos entes federativos. RCMOS-Revista Científica Multidisciplinar O Saber, v. 1, n. 1, 2025, p. 7.

¹⁹¹ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

seus objetivos de maneira imparcial, sem intervir de maneira preponderante no mercado e nas escolhas dos agentes econômicos¹⁹².

Até a presente data, ainda não foi editada a lei prevendo a alíquota do IVA Dual, porém, a estimativa é de que a alíquota padrão fique em torno de 28% sobre o preço do produto ou serviço, devendo o Poder Executivo adotar medidas para que a alíquota seja inferior a 26,5% até o ano de 2030¹⁹³.

Nesse contexto, os agentes operadores de apostas de quotas fixas terão aumento na carga tributária geral, uma vez que deverão pagar o IBS e a CBS, em substituição ao PIS/COFINS e ISS, além da exigência do pagamento do IRPJ, da CSLL e demais tributos específicos incidentes sobre o setor, como a contribuição sobre o GGR e a taxa de fiscalização.

O regime dos concursos de prognósticos, gênero que abarca as apostas de quotas fixas, está previsto no Capítulo IV, da Lei Complementar nº 214/225 (arts. 244 a 250), dispondo que a base de cálculo para a tributação é a receita do operador, calculada a partir do produto da arrecadação, com a dedução dos valores pagos em premiações e as destinações obrigatórias, por força de lei, a órgãos e fundos públicos, além de outros beneficiários.

A alíquota aplicada será uniformemente definida em âmbito nacional, correspondendo à soma das alíquotas de referência das esferas federativas. Nota-se que, diferentemente de outros setores, a legislação veda a concessão de crédito dos tributos aos apostadores, consolidando um regime fiscal específico para o setor.

Além da IBS e da CBS, que compõem o IVA Dual, a reforma tributária também previu o IS, no art. 153, VIII, da CRFB/1988, sobre “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar”¹⁹⁴.

¹⁹² OLIVEIRA, Bruno Bastos de; LUCENA, Iamara Feitosa Furtado. O Princípio da Neutralidade e a Reforma Tributária: Regra, Sofisma ou Utopia?. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, v. 24, n. 49, p. 55-76, 30 dez. 2024, p. 59. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitoejustica/article/view/1710>. Acesso em: 27 set 2025.

¹⁹³ AGÊNCIA SENADO DE NOTÍCIAS. País terá nova tributação sobre consumo a partir de 2026. Senado Federal, Notícias, 17 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/01/17/pais-tera-nova-tributacao-sobre-consumo-a-partir-de-2026>. Acesso em: 27 set. 2025.

¹⁹⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

Folloni¹⁹⁵ ressalta que não é qualquer bem ou serviço que poderá ser tributado com o IS, mas somente aqueles reputados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Essa especificação demonstra a extrafiscalidade da tributação, ao considerar outro critério distinto da capacidade contributiva, já que não se tributa pela capacidade, mas pelo prejuízo causado à saúde e ao meio ambiente.

Neste mesmo sentido, Vasques e Cunha¹⁹⁶ destacam que a tributação sobre as apostas online, nomeadas e-bets, possui outra função além da arrecadatória. O autor aponta para a função extrafiscal dos tributos, que se manifesta por meio da regulamentação do art. 153, VIII, da CRFB/1988¹⁹⁷, com a inclusão das apostas e jogos no conceito de serviços definidos como "prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente", a serem tributados pelo IS, conforme o § 1º do art. 409 da Lei Complementar nº 214/2025¹⁹⁸.

A prejudicialidade deve ter embasamento teórico e científico, para que não sejam feitas escolhas meramente subjetivas e cuja tributação com o IS não alcance o resultado pretendido de redução de consumo, como ocorre em relação à aquisição de cigarro e bebidas alcóolicas, que possuem preço fixo. As apostas de quotas fixas seguem outra dinâmica, em que a percepção do preço não é clara, visto que o apostador deposita um dinheiro em uma plataforma e há ganhos e perdas sucessivos, de modo que a tributação em si não reduz o consumo desse mercado, mesmo com a elevação do preço, fazendo com que a função arrecadatória sobressaia à pretendida função extrafiscal¹⁹⁹.

¹⁹⁵ FOLLONI, André. Competência Tributária do Imposto Seletivo: o Texto e seus Contextos. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 617-642, 2024, p. 622. DOI: 10.46801/2595-6280.57.25.2024.2606. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2606>. Acesso em: 27 set. 2025.

¹⁹⁶ VASQUES, Priscilla Maria Santana Macedo; CUNHA, Isaac Rodrigues. Regulamentação, Tributação e Proteção do Consumidor nas Apostas Eletrônicas: O Lugar Das 'e-Bets' no Direito Brasileiro. *Revista Interagir*, n. 127, p. 38-41, 2024, p. 39. DOI: <https://doi.org/10.12662/1809-5771ri.127.5766.p38-41.2024>. Disponível em: <https://unichristus.emnuvens.com.br/interagir/article/view/5766>. Acesso em: 27 set. 2025.

¹⁹⁷ “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] VIII - produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) [...]”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁹⁸ “Art. 409. Fica instituído o Imposto Seletivo, de que trata o inciso VIII do art. 153 da Constituição Federal, incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. § 1º Para fins de incidência do Imposto Seletivo, consideram-se prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente os bens classificados nos códigos da NCM/SH e o carvão mineral, e os serviços listados no Anexo XVII, referentes a: [...]”. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

¹⁹⁹ CHAMBARELLI, Guilherme. Entre o Leão e o Tigrinho: Reforma Tributária, Imposto Seletivo e Jogos Online. *Jota Info, Opinião e Análise*, 27 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e>

Para Piscitelli²⁰⁰, a eleição da receita dos agentes operadores de apostas como base de cálculo revela a incongruência do IS com a finalidade de desestimular o consumo, visto que o ônus tributário não recai diretamente sobre o apostador. A finalidade com a tributação das apostas é arrecadatória e se justifica como medida tributária, porém não possui a função de intervir no comportamento dos usuários, sobretudo, os jogadores compulsivos.

Dantas²⁰¹ verificou a ausência de estudos empíricos do uso da tributação das apostas esportivas como instrumento de redução de consumo de bens e serviços considerados nocivos, tal como existem em relação às bebidas alcoólicas, aos produtos fumígenos ou bebidas açucaradas, em que a prejudicialidade apresenta consenso e bases comprovadas. Por outro lado, o autor constatou a existência de estudos acerca da falta de efetividade da tributação como meio de induzir a redução da prática de apostas.

De fato, o acompanhamento do processo legislativo do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, que resultou na Lei Complementar 214/2025, revela que a finalidade arrecadatória foi um dos principais fatores que levou à inclusão das apostas esportivas no campo de incidência do IS, tendo em vista que a tributação poderia compensar as perdas de arrecadação decorrentes da inclusão de mais produtos na cesta básica, que terá alíquota zero para o IBS e de desconto de até 60% para a CBS, no caso de proteínas animais²⁰².

A alíquota IS ainda não foi estabelecida, mas, conforme a previsão constitucional (art. 153, § 6º, VI), deve ser fixada em lei ordinária, “podendo ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*” (grifo da lei). O IS incidirá uma única vez sobre o serviço das apostas e não integrará sua própria base de cálculo, embora integre a base de cálculo de outros tributos, como o IBS e a CBS, além de poder ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos (art. 153, § 6º, II a V, da CRFB/1988)²⁰³.

analise/artigos/entre-o-leao-e-o-tigrinho-reforma-tributaria-imposto-seletivo-e-jogos-online. Acesso em: 27 set. 2025.

²⁰⁰ PISCITELLI, Tathiane. A Incongruência do Imposto Seletivo sobre Apostas. Grupo Gen, Artigos, 22 de maio de 2025. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/tributario/a-incongruencia-do-imposto-seletivo-sobre-apostas/>. Acesso em: 27 set. 2025.

²⁰¹ DANTAS, Paulo Henrique de Holanda. Imposto Seletivo como ferramenta de desestímulo das “bets”: uma aposta segura? Texto para Discussão nº 334. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2024, p. 21. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/660669>. Acesso em: 1 out. 2025.

²⁰² AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Deputados analisam inclusão das apostas esportivas no Imposto Seletivo. Câmara dos Deputados, Notícias, 1 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1078678-deputados-analisam-inclusao-das-apostas-esportivas-no-imposto-seletivo/>. Acesso em: 1 out. 2025.

²⁰³ “§ 6º O imposto previsto no inciso VIII do caput deste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) [...] II - incidirá uma única vez sobre o bem ou serviço; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) III - não integrará sua própria base de cálculo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) IV - integrará a base de cálculo dos tributos previstos nos arts. 155, II, 156, III, 156-A e 195, V; (Incluído pela Emenda

O IS visa à substituição gradativa do IPI que, em conjunto com o ICMS, expressam a base normativa do princípio da seletividade no ordenamento jurídico vigente. O princípio da seletividade permite a tributação mais onerosa sobre produtos cujo consumo se almeje desestimular, por acarretarem danos à saúde e ao meio ambiente²⁰⁴.

O princípio da seletividade e sua aplicação na tributação das apostas de quotas fixas são o cerne da presente pesquisa, que será aprofundado no último capítulo, tendo em vista a complexidade e importância do tema, que engloba a compatibilização de interesses e necessidades do Estado e da sociedade. Nesse debate, a função da extrafiscalidade ganha relevo, sem que se deixe de lado a finalidade arrecadatória que o Estado precisa ter, considerando as receitas provenientes do mercado de apostas e jogos de azar online.

Contudo, a tributação não deve ser utilizada como mecanismo que busque aumentar a arrecadação a qualquer custo, ela precisa ser realizada à luz de outras finalidades públicas²⁰⁵, assegurando a sustentabilidade do mercado e a proteção dos consumidores, com medidas que mitiguem os impactos socioeconômicos negativos causados pelas apostas e jogos de azar.

Para tanto, é necessário que sejam evidenciados os estudos e levantamentos contendo os indicadores desses impactos das apostas de quotas fixas no cotidiano da sociedade, de modo a legitimar a exação das apostas de quotas fixas, seja para mais ou para menos, com base em critérios minimamente objetivos e comprovados em face da potencialidade dos danos causados em decorrência da atividade.

Constitucional nº 132, de 2023) V - poderá ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) VI - terá suas alíquotas fixadas em lei ordinária, podendo ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) [...]”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

²⁰⁴ HARSHEIM, Amanda Vieira. Reforma Tributária no Brasil: simplificação e modernização do sistema com a Emenda Constitucional nº 132/2023. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 161, 2024. p. 17. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/768>. Acesso em: 1 out. 2025.

²⁰⁵ BRANDÃO, Virginia Junqueira Rugani. A (in)efetividade da isonomia aplicada aos tributos extrafiscais. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; SIQUEIRA, Julio Homem de; BEDÊ JÚNIOR, Américo; FABRIZ, Daury César; SIQUEIRA, Junio Graciano Homem de; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano (Coord.). Limitações materiais ao poder de tributar. Coleção Fórum Princípios Constitucionais Tributários, Tomo III. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 149-163, p. 154.

4 IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA

A prática de apostas esportivas e jogos de azar online é um fenômeno que produz efeitos para além da esfera individual do jogador, pois a sua disseminação em grande escala, conforme ocorreu nos últimos anos, produziu impactos nas esferas social, econômica, jurídica e política, a tal ponto que a sua regulamentação se tornou um caminho inevitável, visto que o Poder Público não poderia mais ignorar o fenômeno que ocorria sem regulação.

A própria regulamentação realizada a partir da Lei nº 14.790/2023, como as portarias e instruções normativas expedidas pela autoridade reguladora, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas, também constituíram fonte de impulso para o crescimento das apostas de quota fixa no Brasil. Isso porque o avanço da regulação criou oportunidades para a realização de investimentos e exploração de um mercado rentável, que antes da Lei nº 13.756/2018 existia de maneira clandestina, mas que agora possui uma base normativa estabelecida para que as empresas possam operar dentro da legalidade no país²⁰⁶.

Os impactos sociais são as mudanças que determinada ação pública ou privada provoca na maneira como as pessoas vivem, organizam-se e se relacionam em sociedade, podendo ser positivos ou negativos e verificados de imediato ou a longo prazo²⁰⁷. Como a regulamentação das apostas de quota fixa é recente, iniciada no ano de 2024, embora a exploração já fosse permitida desde 2018, ainda não há como mensurar os impactos a longo prazo, inclusive este sendo um ponto de limitação nos estudos abordados.

A avaliação de impactos é uma espécie da avaliação que busca verificar a relação de causa e efeito entre a ação e o resultado obtido, a partir das alterações que podem ser diretamente atribuídas a um evento²⁰⁸. É possível conduzi-la por distintas metodologias, definidas a partir de critérios e premissas específicas, conforme os objetivos de cada projeto ou política pública. Essas avaliações também podem ser estruturadas com base nas demandas dos

²⁰⁶ SANTOS, Gabrielly Cordeiro dos; COELHO, Ivana Lara Ribeiro; BERNARDES, Rochele Juliane Lima Firmeza. Entre a Diversão e a Ruína: A Influência das Apostas Online/Bets no Endividamento Excessivo do Brasileiro. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 4, p. 3396-3420, 2025, p. 3405. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v11i4.18903>. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18903>. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁰⁷ PINTO, Miriam Magdala; VERONEZ, Larissa Honorato; WULPI, Liara Pazini; GAIGHER, Lhais Corradi. Como escolher a melhor metodologia para avaliar o impacto social da sua iniciativa? *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 15, n. 35, 2019, p. 133. DOI: <http://dx.doi.org/10.3895/rts.v15n35.7821>. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rts/article/view/7821>. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁰⁸ GERTLER, Paul J.; MARTINEZ, Sebastian; PREMANN, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. *Avaliação de Impacto na Prática*. 2ª ed. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2018, p. 10.

stakeholders, levando em consideração os parâmetros de mensuração e o contexto em análise²⁰⁹.

Ressalta-se, contudo, que não constitui objeto desta pesquisa a avaliação dos impactos produzidos pelas apostas de quota fixa. O ponto aqui tratado será expor os estudos que já foram realizados até o presente momento, contendo os indicativos de como as apostas de quota fixa estão impactando a vida dos brasileiros, notadamente nos aspectos sociais e econômicos, em rol exemplificativo, e cuja ocorrência deve ser considerada na aplicação do princípio da seletividade em relação à tributação.

Para tanto, mostra-se salutar a identificação do perfil dos apostadores brasileiros, a fim de que se compreenda as inclinações e motivações que fazem com que o mercado de apostas de quota fixa seja tão exitoso no Brasil, o qual se destaca por ter a maior base de usuários ativos e de tráfego de sites de apostas do mundo desde 2022²¹⁰.

4.1 O PERFIL DOS APOSTADORES BRASILEIROS

A relação entre os brasileiros e o universo de apostas e jogos de azar é vivenciada desde um longo período, conforme já foi exposto no panorama histórico dessa pesquisa. Assim como já foi apontado anteriormente que a oscilação quanto à permissão ou proibição dessas atividades não é um fato que impede a sua realização.

Segundo Lima Junior, as apostas de quota fixa, esportivas ou não, já possuíam uma validação social para operarem anterior à regulamentação oficial, visto que uma parcela de brasileiros já tinha o hábito de realizar jogos de azar, embora a prática fosse criminalizada, como o caso do Jogo do Bicho²¹¹, que ainda é ilícito.

Em estudo realizado pela Anbima, em parceria com o Datafolha, estima-se que cerca de 23 milhões de brasileiros e brasileiras (15% da população com 16 anos ou mais) tenham feito

²⁰⁹ SOUZA, Alcian Pereira de. Modelo de avaliação de impacto da universidade na sociedade: um estudo sobre a Universidade do Estado do Amazonas (UEA). 2021. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 72. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-14022025-160350/publico/Original_AlcianSouza.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

²¹⁰ NASCIMENTO, Houldine. Brasil lidera acessos a sites de apostas esportivas em 2022. Poder 360, 7 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/esportes/brasil-lidera-acessos-a-sites-de-apostas-esportivas-em-2022>. Acesso em: 13 out. 2025.

²¹¹ LIMA JUNIOR, João Manoel de. A Dignidade Contingente das Bets: Aproximações e Distanciamentos entre os Mercados Financeiro e de Apostas Esportivas. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 131.

pelo menos uma aposta em 2024. Essa proporção de engajamento é superior àquela verificada no uso da maioria dos produtos financeiros. Nesse estudo, observa-se que o público apostador é predominantemente do gênero masculino, representando dois terços do total. A Geração Z (16 a 28 anos) lidera a aderência, com 25% dessas pessoas usando aplicativos de Bets, seguida pelos *Millennials* (29 a 43 anos, com 21%)²¹².

A prevalência de apostadores da geração Z pode ser explicada devido à facilidade de usar aplicativos de apostas em um dispositivo móvel, que pode ser acessado em qualquer lugar e tempo que a pessoa deseje, em uma plataforma atrativa, que oferece bônus de entrada e com os multiplicadores de apostas (*odds*) em evidência, para que o apostador se sinta dentro de um jogo online²¹³.

A geração Z é a que mais consome conteúdo produzido em tela e, em 2025, os brasileiros ocupam o segundo lugar do ranking mundial, com tempo médio superior a nove horas por dia²¹⁴. Adicionalmente, essa geração percebe a obtenção de receitas diversamente de outras gerações, em que havia maior preocupação de ocupação de empregos formais, salários e acumulação de patrimônio a longo prazo. Sendo mais fluida e imediatista, pode-se explicar a ansia de obter renda em apostas de forma mais célere e não se preocupar tanto com as perdas.

Antes, a prática de apostar envolvia deslocamento físico, observância de horários, entre outros custos. Contudo, no ambiente virtual, é possível realizar apostas em qualquer momento do dia. Esse cenário contribui para a redução dos chamados “pontos de decisão”, referente às pausas naturais no processo de escolha que favorecem a reflexão antes da ação. Nas apostas online, o comportamento tende a se tornar mais automático e com menor grau de racionalidade, favorecendo atitudes impulsivas ou até mesmo compulsivas, diante de estímulos constantes e oportunidades de ganho imediato²¹⁵.

²¹² ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 54-55. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

²¹³ PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (Super)Endividamento: Reflexões sobre o Comportamento dos Apostadores Brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 67.

²¹⁴ KUMAR, Naveen. Average Screen Time Statistics 2025 (By Age, Gender & Region). Demandsage, 16 de setembro de 2025. Disponível em: <https://www.demandsage.com/screen-time-statistics>. Acesso em: 9 out. 2025.

²¹⁵ PÓVOA, Luciano; MELO, Gabriel Penna Firme de; ESHER, Haroldo de Britto; SIMÕES, Rafael Augusto. O Mercado de Apostas Esportivas On-line: Impactos, Desafios para a Definição de Regras de Funcionamento e Limites. Texto para Discussão nº 315. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2023, p. 13. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td315/view>. Acesso em: 13 out. 2025.

Essas informações vão ao encontro do estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), com apoio da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), que apontou uma predominância de apostadores do gênero masculino, da faixa etária de 18 a 24 anos e com grau de instrução até o Ensino Médio²¹⁶.

Todavia, não significa que entre os universitários a aposta não seja algo recorrente, conforme evidenciou o estudo abrangendo estudantes de instituições públicas e privadas, em que mais de 70% dos entrevistados declararam que já realizaram algum jogo ou aposta esportiva, sendo a maioria homens, de cor branca, na faixa etária de 21 anos²¹⁷.

No III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (Lenad III), realizado em 2023 pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), uma das conclusões de maior gravidade reside na prevalência do comportamento de apostas na população adolescente, com idade entre 14 e 17 anos, que atinge 14% ao longo da vida e 10,5% nos últimos 12 meses da pesquisa. Este índice é considerado "extremamente preocupante", ao se considerar que as apostas ocorreram em um contexto anterior à sanção da Lei nº 14.790/2023, que proibiu expressamente a participação de menores de 18 anos. Tal realidade impõe o controle e implementação de políticas preventivas eficazes, visto que a proibição legal em si não impediu a prática de mais de um em cada dez adolescentes²¹⁸.

O estudo do Ipespe/Febraban também revela que as apostas de quota fixa são realizadas de maneira homogênea entre as cinco regiões brasileiras, ao considerar os que declaram “que jogam ou alguém da casa joga”, predominando a região Nordeste com 29%, mas logo seguida pelas regiões Sudeste (28%), Norte (27%), Centro-Oeste (27%) e Sul (27%), portanto não apresentando percentuais suficientes que indiquem concentração em alguma das regiões, pelo

²¹⁶ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

²¹⁷ EL KHATIB, Ahmed Sameer. Diversão ou Armadilha? Um estudo exploratório das Apostas Esportivas (Bets) entre Universitários Brasileiros sob a Lente da Teoria do Comportamento Planejado (TCP). SciELO Preprints, 2024, p. 7. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.10133. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/10133>. Acesso em: 17 out. 2025.

²¹⁸ LARANJEIRA, Ronaldo Ramos; MADRUGA, Clarice Sandi (Coords.). III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas: Caderno Temático Lenad III – Jogos de Aposta na População Brasileira. São Paulo: Unifesp, 2025, p. 50-52. Disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

contrário, confirmam o fenômeno que são as apostas realizadas pelas Bets de Norte ao Sul do Brasil²¹⁹.

Quanto à classe social, o estudo da Anbima identificou que os apostadores pertencentes à classe C foram os que mais aderiram às apostas em 2024 (17%), seguido das classes A/B (16%) e D/E (10%)²²⁰. Essa informação converge com os dados do levantamento da Febraban, que apontou a predominância de apostadores que possuem renda entre dois e cinco salários-mínimos (32%), enquanto os que ganham até dois salários-mínimos representam 26% e os apostadores que possuem renda superior a cinco salários-mínimos constituem 27% do total²²¹.

Esses valores evidenciam que não há uma discrepância entre as classes sociais, embora aquelas com poder aquisitivo mais baixo apresentem mais vulnerabilidades ao se exporem às apostas, as classes mais abastadas realizam apostas e jogos de azar online na mesma proporção.

Por isso, considera-se elitista o discurso que atribui o crescimento das Bets exclusivamente à ausência de educação financeira das classes sociais mais baixas, ignorando a realidade da população brasileira, ao presumir uma condição de ignorância e imaturidade generalizada, que não pode ser atrelada a tais classes²²².

Todavia, não se ignora que os potenciais ganhos sejam mais atrativos para as camadas econômicas menos favorecidas, notadamente quando a principal motivação para a realização das apostas de quota fixa se refere à possibilidade de gerar algum rendimento. A possibilidade de ganho financeiro rápido representa a principal motivação para 40% dos entrevistados pela Febraban, a partir de investimentos de valores baixos, que constitui outra motivação significativa para os apostadores (11%)²²³.

²¹⁹ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vfl.pdf. Acesso em: 13 out. 2025

²²⁰ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 54-55. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

²²¹ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vfl.pdf. Acesso em: 13 out. 2025

²²² LIMA JUNIOR, João Manoel de. A Dignidade Contingente das Bets: Aproximações e Distanciamentos entre os Mercados Financeiro e de Apostas Esportivas. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 120.

²²³ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024, p. 8. Disponível em:

Em 2024, cerca de 4 milhões de pessoas consideram as apostas uma forma de investimento financeiro (16%), de retorno rápido ou em grande quantia. Interessante pontuar que o apostador que mais busca ganho rápido é aquele que não possui reservas ou que somente tem caderneta de poupança, visualizando os ganhos nas apostas como solução imediata para problemas financeiros, em contraponto à finalidade de diversão, que somente predomina entre o grupo de apostadores que possuem investimentos diversos²²⁴.

Ocorre que as apostas de quota fixa não devem ser tratadas como forma de investimento. Conquanto o mercado de apostas e o mercado de investimentos sejam baseados em expectativas e riscos sobre o futuro, com previsão de retorno, tais mercados são e devem ser tratados de maneira distinta. O investidor e o apostador devem ser diferenciados não apenas pelo mercado, regulação, conhecimento, profissionalismo ou comportamento, como pela devida gradação de emoção e racionalidade esperada na tomada de decisão por cada investidor ou apostador²²⁵.

As apostas esportivas são orientadas por probabilidades e eventos imprevisíveis, em que a sorte constitui um fator preponderante, por mais que se busque estudar as estatísticas para tomar decisões racionalmente informadas, pois o resultado de eventos esportivos, como uma partida de futebol, tem uma série de variáveis que devem ser consideradas para além do conhecimento prévio dos apostadores²²⁶.

Os investimentos como ações, títulos públicos, fundos imobiliários, entre outros, são baseados na aplicação de capital em ativos que, no geral, visam à construção de patrimônio a longo prazo, a partir da análise do mercado, do histórico da empresa e do comportamento da economia. Embora também haja o risco de perdas, inclusive alguns ativos são de alto risco, a sorte não é o fator preponderante. Por isso, as apostas esportivas não se confundem com os investimentos²²⁷.

https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

²²⁴ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 61. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

²²⁵ LIMA JUNIOR, João Manoel de. A Dignidade Contingente das Bets: Aproximações e Distanciamentos entre os Mercados Financeiro e de Apostas Esportivas. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 132-133.

²²⁶ XP. Apostas esportivas (bets) são investimentos? Expert XP, 14 de novembro de 2024. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/aprenda-a-investir/relatorios/apostas-esportivas>. Acesso em: 13 out. 2025.

²²⁷ XP. Apostas esportivas (bets) são investimentos? Expert XP, 14 de novembro de 2024. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/aprenda-a-investir/relatorios/apostas-esportivas>. Acesso em: 13 out. 2025.

A ideia de ganho de dinheiro rápido, de fato, tem um impacto maior nas classes mais baixas, devendo ser questionada a premissa de que o envolvimento com as apostas online seja resultado exclusivo do livre-arbítrio. Segundo o psicólogo Jan Leonardi²²⁸, consultado pela reportagem, essa escolha está condicionada por uma série de fatores estruturais e subjetivos que afetam sobretudo as classes mais baixas, como a desigualdade social, a escassez de oportunidades concretas de ascensão econômica e os estímulos persuasivos das plataformas de apostas.

Em tais circunstâncias, a chamada decisão individual seria, na verdade, uma resposta a contextos de vulnerabilidade, porque para quem possui poucos recursos, a diferença entre o que se tem e a perda total é mínima, tornando a promessa de ganhos rápidos mais sedutora. Por outro lado, as consequências das perdas são mais severas, comprometendo até mesmo o acesso a bens essenciais, ao contrário do que se verifica com indivíduos de maior poder aquisitivo, para os quais o risco se torna de certa forma administrável.

Tal cenário se mostra mais alarmante quando se observa que, dentre os apostadores brasileiros, cerca de 5 milhões de pessoas vinculadas ao Programa Bolsa Família (PBF) transferiram R\$ 3 bilhões aos agentes operadores de apostas de quota fixa, mediante pagamento via Pix, com estimativa de gasto médio de R\$ 100,00 por pessoa, conforme levantamento realizado pelo Banco Central, em agosto de 2024²²⁹.

A preocupação com a utilização de recursos do PBF para a realização de apostas fez com que o STF, em medida cautelar, determinasse ao Ministério da Fazenda, órgão regulador, a adoção de medidas que impedissem o dispêndio de tais recursos não apenas do Bolsa Família, bem como do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e congêneres, até o fim do julgamento da ADI 7721, ainda em tramitação²³⁰.

A União interpôs embargos de declaração alegando impossibilidades técnico-operacionais para que fosse impedida a utilização de recursos de programas sociais, requerendo que fosse apontada a maneira que a medida deveria ser cumprida, além de quais benefícios estariam abrangidos nas esferas federal e estadual. O Relator Ministro Luiz Fux entendeu que

²²⁸ NADAI, Bruno. Apostas online: como o desespero financeiro torna os mais pobres as maiores vítimas. InfoMoney, 22 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/apostas-online-como-o-desespero-financeiro-torna-os-mais-pobres-as-maiores-vitimas>. Acesso em: 10 out. 2025

²²⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, set./2024. Brasília, DF: BCB, 2024. Acesso em 10 out. 2025.

²³⁰ STF. Embargos de Declaração no Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721, Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 12 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15372633071&ext=.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

a implementação da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, após as decisões cautelares que foram referendadas em 14 de novembro de 2024, prejudicou os pedidos dos embargos de declaração²³¹.

A Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda publicou em 1 de outubro de 2025 a Portaria SPA/MF nº 2.217/2025²³² e a Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025²³³, estabelecendo o impedimento categórico de que beneficiários do PBF e do BPC se cadastrem ou utilizem plataformas de apostas.

Para a fiscalização e a garantia da efetividade dessa proibição, as operadoras de apostas autorizadas foram obrigadas a realizar consultas periódicas ao Sistema de Gestão de Apostas (Sigap) da SPA/MF, cruzando os dados dos usuários pelo Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) com a base de beneficiários dos programas sociais.

As regras exigem que a checagem seja feita na abertura de cadastro, no primeiro login do dia e a cada quinze dias para todos os usuários. Ao identificar um beneficiário, a plataforma deve encerrar a conta em até três dias, comunicar o usuário e garantir a devolução integral do saldo remanescente, reafirmando o caráter finalístico dos recursos de assistência social.

Os impactos socioeconômicos decorrentes das apostas e jogos de azar online podem trazer danos e prejuízos irreversíveis aos beneficiários de programas assistenciais, situação que se sobrepõe à arrecadação de receitas e à liberdade econômica, diante da falta de uma regulação capaz de equilibrar os valores constitucionais envolvidos²³⁴.

Por outro lado, cabe a reflexão sobre até que ponto se mostra legítima essa intervenção estatal em seu grau mais restritivo, já que não há qualquer outro impedimento, por exemplo, para a compra de bebidas, cigarros ou, ainda, gastos com itens considerados supérfluos, pois o

²³¹ STF. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721, Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal, Plenário. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 18 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15374238866&ext=.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

²³² BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 2.217, de 30 de setembro de 2025. Altera a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, para incluir hipótese de vedação da participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa-mf-n-2.217-de-30-de-setembro-de-2025-659607741>. Acesso em: 17 out. 2025.

²³³ 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. 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: 17 out. 2025.

²³⁴ FREIRE, Verbênia Pinheiro de Castro Pontes. O Desafio do Equilíbrio entre a Restrição da Liberdade Econômica das Plataformas de Jogos e Apostas On-Line e a Liberdade Individual dos Beneficiários de Programas Assistenciais. In: DIAS, Eduardo Rocha (Org.). *Apostas Esportivas, Jogos On-Line e a Prevenção do Jogo Patológico*. Florianópolis: Conceito Atual Editora, 2025, p. 177.

PBF não se trata de um benefício com gasto vinculado. Aliás, uma das características do PBF é a transferência direta de dinheiro para famílias de baixa renda, com o respeito à autonomia de seus beneficiários decidirem com o que gastarão, de modo que a proibição da realização de apostas seria considerada paternalista e violadora da autonomia individual.

Para tais casos, poderia ser estipulado um limite de gastos diário ou mensal, devendo as plataformas adotarem medidas de advertência e sugestão de autoexclusão²³⁵, que compatibiliza a liberdade de apostar dos beneficiários de programas assistenciais em cotejo à tutela de outros valores constitucionalmente assegurados, o que será aprofundado no próximo capítulo.

Ressalta-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a realização de controle concomitante voltado especificamente ao acompanhamento do comprometimento de renda dos beneficiários do PBF com apostas online, por meio da AudBenefícios - TC 024.146/2024-2, tendo em vista a origem pública dos recursos que custeiam os benefícios assistenciais²³⁶.

Não apenas a origem pública de benefícios assistenciais deve motivar a atuação, controle e adoção de medidas regulatórias para além da tributação, considerando que os impactos socioeconômicos não se restringem a esse público, embora seja um grupo de apostadores que mereçam atenção adicional.

Os impactos provocados pelas apostas de quota fixa podem ser analisados sob diferentes perspectivas. À luz da complexidade do tema e dos objetivos desta pesquisa, os impactos serão analisados a partir de dois eixos centrais: o social e o econômico. Essa delimitação pretende esclarecer a compreensão tanto das consequências individuais e coletivas que envolvem comportamentos de risco e vulnerabilidades, quanto das implicações financeiras e estruturais relacionadas à expansão do mercado de apostas no país.

4.2 IMPACTOS SOCIAIS DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA

As mudanças ocasionadas pela propagação das apostas de quota fixa têm transformado o modo de viver e conviver dos brasileiros. Mesmo entre aqueles que nunca apostaram, é difícil

²³⁵ DIAS, Eduardo Rocha. Sports Betting and Prevention of Problem Gambling: Proposals for Regulatory Changes in Brazil and the Use of Responsible Gambling Algorithms. *Beijing Law Review*, v. 15, p. 1940-1960, 2024, p. 1956.

²³⁶ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

supor alguém que as desconheça totalmente. Talvez não por seu nome técnico, mas certamente por termos como “Bets”, “Jogo do Tigrinho”, entre outros que se encontram popularizados em músicas, camisetas de times, banners de estádios, aeroportos, anúncios televisivos, *stories* de influenciadores ou até em nomes oficiais de competições, como a Copa Betano do Brasil²³⁷.

Assim, os impactos sociais são inúmeros e podem ser analisados sob diversos enfoques. Porém, quais são aqueles que demandam a atenção e intervenção estatal? Em outras palavras, quando as apostas se tornam um problema social que reclama a ação do Estado para tutelar não apenas os interesses do apostador, como da sociedade como um todo?

4.2.1 Transtornos de Saúde

As apostas de quota fixa, nos moldes regulamentados no Brasil, na modalidade de aposta esportiva ou de jogo de azar online, deveriam ter como principal finalidade o lazer e recreação de seus apostadores. Em países que possuem um mercado de apostas maduro, como é o caso do Reino Unido, a diversão é o principal objetivo dos apostadores²³⁸.

No Brasil, a principal motivação para a prática das apostas é a possibilidade de ganhar dinheiro rápido, conforme apontado anteriormente. Essa expectativa ativa intensamente os circuitos cerebrais vinculados à recompensa e à gratificação.

Trata-se de um sistema neural complexo, composto por diversas estruturas associadas a comportamentos ligados à sobrevivência e ao prazer. Mas quando esse circuito apresenta uma hiperatividade disfuncional, tornando-se excessivamente sensível a estímulos relacionados à expectativa de ganho, as apostas e jogos causam transtorno a seus praticantes²³⁹.

Segundo definição da *National Council on Problem Gambling*, organização americana sem fins lucrativos, que trata sobre os jogos nos Estados Unidos desde 1972, o vício em jogo pode ser conceituado como os padrões de comportamento relacionados ao jogo que afetam significativamente as atividades pessoais, familiares ou profissionais do indivíduo. Esses

²³⁷ MOURA, Athos. Copa do Brasil tem novo nome. O Globo, Panorama Esportivo, 6 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/panorama-esportivo/post/2022/12/copa-do-brasil-tem-novo-nome.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2025.

²³⁸ EGBA. Leading the way in popular digital entertainment. European Gaming and Betting Association, s.d. Disponível em: <https://www.egba.eu/home-page/leading-the-way-in-popular-digital-entertainment>. Acesso em: 10 out. 2025.

²³⁹ ZORZETTO, Ricardo; ORLANDI, Ana Paula. Proliferação das bets aumenta gastos de famílias e risco de problemas com o jogo. Pesquisa Fapesp, São Paulo, n. 344, out. 2024, p. 18-19. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>. Acesso em: 17 out. 2025.

problemas incluem os transtornos psicológicos, tensões nos relacionamentos interpessoais, redução da autoestima e dificuldades financeiras, entre outros documentados na literatura²⁴⁰.

Em um primeiro momento, o jogo patológico foi classificado como um transtorno de controle do impulso, no mesmo grupo da piromania, da cleptomania e de episódios de agressividade súbita. Contudo, com os avanços nas pesquisas, observou-se que os mecanismos envolvidos no comportamento compulsivo de jogadores patológicos se aproximam mais das dependências químicas²⁴¹.

Com base nessas evidências, a partir de 2013, a classificação diagnóstica internacional passou a reconhecer o quadro como uma forma de dependência comportamental, não induzida por substâncias químicas, como álcool ou drogas ilícitas, mas por padrões compulsivos de comportamento. Desde então, o quadro passou a ser denominado transtorno do jogo ou ludopatia²⁴².

Os transtornos relacionados ao jogo recebem denominação diferenciada conforme a ocorrência e gradação de seus efeitos, podendo ser considerado: jogo patológico, jogo de risco e jogo problemático, conforme categorização exposta em relatório produzido pelo Tribunal de Contas da União (2024, p. 9)²⁴³:

- a) Jogo Patológico (JP): Transtorno que consiste em episódios repetidos e frequentes de jogo que dominam a vida do sujeito, em detrimento dos valores e dos compromissos sociais, profissionais, materiais e familiares, CID 10 F-63.0, categoria transtornos dos hábitos e dos impulsos, de acordo com a inclusão feita no DMS-5 (peças 16, p. 10; e 51);
- b) Jogo de risco: envolve limites para se desenvolver problemas ou obter um diagnóstico de transtorno do jogo, ocorrendo pelo menos um comportamento de risco, ou uma consequência adversa pessoal, social ou relacionada à saúde decorrente do jogo, tais como insônia e mais tempo jogando do que o previsto (peça 16, p. 15); e
- c) Jogo problemático: situação em que ocorre mais de um problema psicossocial com impacto pessoal, familiar, financeiro, empregatício e outros, a exemplo de falta no trabalho, escola, compromissos, conflitos, uso de álcool e outras drogas associado ao jogo (peça 16, p. 15);

²⁴⁰ EL KHATIB, Ahmed Sameer. Diversão ou Armadilha? Um estudo exploratório das Apostas Esportivas (Bets) entre Universitários Brasileiros sob a Lente da Teoria do Comportamento Planejado (TCP). *SciELO Preprints*, 2024, p. 3. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.10133. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/10133>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁴¹ ZORZETTO, Ricardo; ORLANDI, Ana Paula. Proliferação das bets aumenta gastos de famílias e risco de problemas com o jogo. *Pesquisa Fapesp*, São Paulo, n. 344, out. 2024, p. 17-18. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁴² ZORZETTO, Ricardo; ORLANDI, Ana Paula. Proliferação das bets aumenta gastos de famílias e risco de problemas com o jogo. *Pesquisa Fapesp*, São Paulo, n. 344, out. 2024, p. 17-18. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>. Acesso em: 17 out. 2025.

No estudo realizado pela Unifesp (Lenad III), o qual utilizou a escala *Problem Gambling Severity Index* (PGSI) para classificar o nível de risco, os resultados evidenciam que 4,4% dos apostadores apresentam comportamento enquadrado como jogo problemático, o que corresponde a cerca de 1,4 milhão de brasileiros. Mais criticamente, ao se unificar as categorias, a prevalência de jogo de risco ou problemático atinge 38,8% entre adultos apostadores e 55,2% entre adolescentes apostadores, evidenciando a vulnerabilidade das apostas na juventude²⁴⁴.

O Lenad III revelou que o ambiente online é um fator agravante para a ocorrência de transtornos relacionados ao jogo, uma vez que o índice de jogo de risco ou problemático é de 66,8% em plataformas digitais de apostas (*Bets*), em contraste com os 26,8% observados entre apostadores que utilizam outras modalidades²⁴⁵.

Em termos geográficos, o estudo apontou a prevalência de apostadores em risco ou problemáticos no Nordeste (52,3%) e no Norte (46,2%), indicando que o problema não se distribui de maneira homogênea no território nacional e exigindo ações de saúde pública adaptadas às realidades regionais²⁴⁶.

O levantamento realizado pela Anbima, que também adotou a escala PGSI para classificar o nível de risco, indica que aproximadamente 10% dos usuários de aplicativos de apostas, em 2024, apresentaram alta propensão de vício ao jogo. Em contrapartida, a maioria dos apostadores (59%) foi classificada no nível mais baixo de risco, o que denota que a participação nesse tipo de atividade não está necessariamente vinculada a padrões compulsivos²⁴⁷.

Esse é um ponto que deve ser destacado, até mesmo para legitimar a exploração e a prática das apostas no Brasil, pois se houvesse um alto índice de propensão ao vício, a atividade nem deveria ser permitida, em razão do potencial de danos causados à saúde dos usuários.

²⁴⁴ LARANJEIRA, Ronaldo Ramos; MADRUGA, Clarice Sandi (Coords.). III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas: Caderno Temático Lenad III – Jogos de Aposta na População Brasileira. São Paulo: Unifesp, 2025, p. 51-52. Disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁴⁵ LARANJEIRA, Ronaldo Ramos; MADRUGA, Clarice Sandi (Coords.). III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas: Caderno Temático Lenad III – Jogos de Aposta na População Brasileira. São Paulo: Unifesp, 2025, p. 48, 52. Disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁴⁶ LARANJEIRA, Ronaldo Ramos; MADRUGA, Clarice Sandi (Coords.). III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas: Caderno Temático Lenad III – Jogos de Aposta na População Brasileira. São Paulo: Unifesp, 2025, p. 45, 52. Disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁴⁷ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 59. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

Zorzeto e Orlandi são categóricos ao afirmar que não são todas as pessoas que apresentarão problema ao jogar, porém, entendem que devem ser considerados preocupantes os dados trazidos por estudo realizado na Austrália, pela Universidade de Nova Gales do Sul, expondo que, de um grupo de cerca de 3,4 milhões de pessoas analisadas de 68 países, o correspondente a 8,7% dos adultos se relacionavam com maneiras arriscadas de jogar, experimentando eventualmente algum transtorno pessoal ou social, e 1,4% já se enquadrava no perfil de jogo problemático²⁴⁸.

Segundo o estudo realizado pela Febraban, grande parte dos entrevistados já reconhece a existência de uma espécie de "epidemia psicológica" vinculada às apostas, caracterizada por padrões de comportamento indicativos de dependência. A principal preocupação identificada se refere ao próprio vício, citado por 69% dos participantes como o risco mais significativo associado às apostas esportivas²⁴⁹.

Ademais, o estudo da Febraban expõe que 42% da população entrevistada relaciona a prática das apostas a problemas de saúde mental, especialmente quadros de estresse, ansiedade e depressão. A gravidade da situação é reforçada pelo fato de que 47% dos entrevistados consideram a dependência em apostas um problema de saúde pública. Diante disso, 26% apontam a necessidade de ações governamentais voltadas à proteção da saúde física e mental dos apostadores como prioridade de enfrentamento ao vício²⁵⁰.

Para Gonçalves Filho, a abordagem das apostas como questão de saúde pública leva em consideração que o jogo é um tipo de lazer que oferece riscos à saúde não apenas do apostador, mas também aos seus familiares e à comunidade a que ele pertence, com destaque para os prejuízos causados em decorrência do jogo patológico ou ludopatia (CID -11), notoriamente

²⁴⁸ ZORZETTO, Ricardo; ORLANDI, Ana Paula. Proliferação das bets aumenta gastos de famílias e risco de problemas com o jogo. Pesquisa Fapesp, São Paulo, n. 344, out. 2024, p. 15. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁴⁹ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024, p. 44, 50. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vfl.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁵⁰ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024, p. 44, 50. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vfl.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

em crianças, adolescentes e outros grupos vulneráveis, que podem gerar danos severos e irreversíveis, como no caso de suicídios²⁵¹.

Por isso, o autor cita estudo da Comissão de Saúde Pública da Lancet, que define os jogos de azar como questão de saúde pública, o que importa dizer que a regulamentação deve promover medidas voltadas à priorização da saúde e bem-estar da população inteira, tendo em vista que as ações que tratam sobre jogo responsável têm como enfoque o apostador individualmente²⁵².

Esse é o cerne da presente pesquisa, que aborda a aplicação do princípio da seletividade na regulamentação das apostas de quota fixa promovida por meio da Lei nº 14.790/2023, tendo em vista que a tributação dessa atividade de risco não pode levar em consideração os aspectos fiscais e econômicos advindos dos tributos, devendo prever medidas que mitiguem a ocorrência dos danos causados à sociedade pela permissão da exploração das apostas e jogos de azar online.

A análise feita por Gonçalves Filho da Lei nº 14.790/2023 conclui que a regulamentação brasileira não tratou as apostas de quota fixa como questão de saúde pública, uma vez que não aderiu totalmente às recomendações feitas pela Comissão de Saúde Pública da Lancet, com destaque para a centralização da regulação no Ministério da Fazenda, que não possui atribuição e especialização para tratar da saúde pública, e a ausência de previsão de coordenação das ações com o Ministério da Saúde, órgão vocacionado ao assunto²⁵³.

A coordenação é necessária, tendo em vista que o olhar do Ministério da Saúde acrescenta outra perspectiva, além da fiscal e econômica, para aperfeiçoar as políticas públicas e o sistema regulatório das apostas de quota fixa no Brasil, diante do arcabouço de profissionais, de estudos e de dados sobre a interação entre o jogo e a saúde pública que o referido órgão pode dispor.

O TCU realizou levantamento sobre o impacto das apostas de quota fixa na saúde mental dos apostadores e a atuação do Ministério da Saúde, tendo em vista que o mercado de apostas pode impactar no orçamento da saúde, com o aumento expressivo nos atendimentos realizados

²⁵¹ GONÇALVES FILHO, Péricles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coord.). BETS: a regulação do mercado de apostas. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2025, p. 286.

²⁵² GONÇALVES FILHO, Péricles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coord.). BETS: a regulação do mercado de apostas. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2025, p. 287.

²⁵³ GONÇALVES FILHO, Péricles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coord.). BETS: a regulação do mercado de apostas. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2025, p. 294-297.

na Atenção Primária à Saúde e nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)²⁵⁴, confirmando que o tema deve ser tratado como questão de saúde pública, a contar com a participação ativa do Ministério da Saúde.

O levantamento do TCU elenca problemas de saúde mental como ansiedade, depressão, insônia, déficit de atenção, isolamento social e pensamentos suicidas, entre aqueles causados pelo jogo. O documento ouviu especialista na área, o qual afirmou que as apostas (3%) já eram a terceira causa de dependência no Brasil em 2012, ficando atrás somente da dependência causada pelo tabaco (18%) e pelo álcool (9%)²⁵⁵.

Esse cenário foi anterior à popularização das apostas de quota fixa ocorrida a partir da legalização do mercado em 2018 e certamente houve alteração no percentual dessa dependência, devendo tal classificação ser atualizada. No entanto, é um indicativo de como as apostas afetam a saúde dos apostadores, o que demanda a atenção de medidas preventivas e concomitantes para o seu tratamento.

A auditoria realizada pelo TCU também revelou que, embora o orçamento da Política de Saúde Mental tenha subido de R\$ 1,55 bilhão, no ano de 2020, para R\$ 2,61 bilhões, no ano de 2024, não há dotação específica para a prevenção e tratamento de pacientes com transtornos relacionados às apostas e jogos online na Atenção Primária à Saúde²⁵⁶.

Além disso, o TCU identificou que o Ministério da Saúde ainda não possui indicadores específicos para medir o impacto dos jogos e apostas no orçamento destinado à saúde mental, o que limita a definição de metas concretas para ações de prevenção e tratamento, especialmente no contexto da atenção primária. Ademais, o Ministério da Saúde também não possui dados sistematizados sobre a quantidade de atendimentos realizados pelas Equipes de Saúde da Família (ESF) relacionados ao sofrimento psíquico decorrente do jogo compulsivo²⁵⁷.

²⁵⁴ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 2. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁵⁵ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 8-9. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁵⁶ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 18. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁵⁷ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 20. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

Outro dado relevante apurado pelo TCU consiste na identificação do aumento de atendimentos de pacientes que sofrem com o jogo patológico (CID-10: F-63), que subiu de 65 atendimentos, no ano de 2020, para 1.559 atendimentos até 31 de outubro de 2024, com a expectativa de que esse número suba para 2.369 até o ano de 2028. Ressalta-se que esse número é de atendimentos e não de pacientes²⁵⁸.

Nesse aspecto, os técnicos do TCU afirmaram que o aumento de atendimentos coincidiu com a Pandemia de Covid-19. Contudo, o Lenad III apontou que 70% dos entrevistados afirmaram que a pandemia não alterou seus gastos com as apostas, sendo que 15% afirmaram até pararem de jogar; em contraponto a 2,6% que disseram que os gastos aumentaram e a 1,9% que começaram a apostar em decorrência da pandemia²⁵⁹.

Esse é um dado interessante para afastar uma possível relação de causalidade ou ainda de correlação entre a Pandemia de Covid-19 e o aumento de apostas e jogos de azar online, já que não poderia nem ser considerada um dos fatores determinantes para o aumento das apostas, conforme o quadro acima.

Isso não quer dizer que as medidas de distanciamento social, a angústia e a ansiedade vivenciadas durante a pandemia não tenham criado um ambiente favorável e estimulante para as apostas, entretanto, outros fatores como a própria legalização da prática pela Lei nº 13.756/2018 e a publicidade intensiva podem ter contribuído com mais peso para a disseminação das apostas esportivas e de jogos de azar online.

A publicidade abusiva foi apontada como um vetor para o agravamento dos transtornos do jogo, em nota técnica emitida pelo Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais (Condege), a Defensoria argumenta que a publicidade das apostas pode ser assim caracterizada por explorar a fragilidade do consumidor e violar o dever de informação adequada²⁶⁰.

A crítica da Defensoria se concentra no conteúdo predatório das mensagens, especialmente aquelas que sugerem que as apostas são uma solução de urgência para problemas

²⁵⁸ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 22. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁵⁹ LARANJEIRA, Ronaldo Ramos; MADRUGA, Clarice Sandi (Coords.). III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas: Caderno Temático Lenad III – Jogos de Aposta na População Brasileira. São Paulo: Unifesp, 2025, p. 34. Disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁶⁰ CONDEGE. Nota Técnica: Regulação da publicidade no mercado de fornecedores de serviço de apostas de Quota Fixa. Brasília, DF: Condege, 2025, p. 3. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/DPE-PR-e-demais-Defensorias-pedem-regulacao-mais-rigidas-publicidades-de-Bets>. Acesso em: 17 out. 2025.

financeiros ou uma forma de renda adicional, contrariando a natureza de entretenimento da modalidade. Ademais, a nota alerta para o uso de manipulação de afiliados, algoritmos e segmentação de público para direcionar a publicidade a grupos de alta vulnerabilidade, como crianças, adolescentes e jovens, e a indivíduos com tendência a comportamento de jogo problemático²⁶¹.

Para mitigar o impacto dessa publicidade na saúde mental, o Condege recomenda que a regulamentação adote medidas rigorosas, que vão além da autorregulação, proposta pela Lei nº 14.790/2023. Entre as medidas citadas, constam restrições ao patrocínio esportivo, bem como a fixação de horários para a publicidade das apostas e restrição da veiculação de anúncios em ambientes digitais que atraiam o público infantojuvenil, a exemplo de influenciadores que possuem muitos seguidores dessa faixa etária, bem como a criação de um canal unificado de denúncia para abuso publicitário²⁶².

Além da problemática referente à publicidade, o TCU concluiu que os transtornos de saúde mental causados pelos jogos e apostas ainda não estão recebendo a atenção devida da agenda nacional de saúde pública, visto que ainda não foram realizadas ações e campanhas oficiais para orientar e conscientizar sobre os riscos de vícios em apostas de quota fixa²⁶³.

O orçamento é limitado para prevenção e tratamento da atenção psicossocial, não havendo dotação específica na atenção básica e profissionais com capacitação para lidar com o problema e o Ministério da Saúde ainda não possui dados oficiais sobre a quantidade de pessoas que estão sofrendo com o jogo patológico e nem desenvolveu indicadores para mensurá-lo, havendo demora no processo de regulamentação, controle e acompanhamento das normas fixadas para o jogo responsável²⁶⁴.

²⁶¹ CONDEGE. Nota Técnica: Regulação da publicidade no mercado de fornecedores de serviço de apostas de Quota Fixa. Brasília, DF: Condege, 2025, p. 12-14. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/DPE-PR-e-demais-Defensorias-pedem-regulacao-mais-rigidas-publicidades-de-Bets>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁶² CONDEGE. Nota Técnica: Regulação da publicidade no mercado de fornecedores de serviço de apostas de Quota Fixa. Brasília, DF: Condege, 2025, p. 16-17. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/DPE-PR-e-demais-Defensorias-pedem-regulacao-mais-rigidas-publicidades-de-Bets>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁶³ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 35. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁶⁴ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 35. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

A Lei nº 14.790/2023 proíbe a realização de apostas por menores de 18 anos (art. 26, I), e dispõe que a publicidade não deve ser direcionada ao público infanto-juvenil (art. 16, III), em razão da vulnerabilidade e propensão desse público à ocorrência de comprometimento da saúde mental. A regulamentação prevista no Anexo X do Conar²⁶⁵, por sua vez, estabelece que as pessoas que apareçam apostando ou com papel de destaque na publicidade de apostas deverão ser e parecer maiores de 21 anos de idade.

Contudo, a demora na regulamentação do mercado de apostas, aliada à ausência de campanhas e outras medidas de orientação e prevenção sobre os riscos do jogo, ao fácil acesso aos canais de apostas e à publicidade intensiva, são causas que contribuíram para o aumento de transtornos de saúde mental no ambiente universitário, em que os ambulatórios especializados em tratar dependentes registraram mais de 40% dos atendimentos voltados ao vício em jogos e apostas esportivas, o que se mostra um dado preocupante, que requer a adoção de medidas preventivas e de orientação voltadas para esse público²⁶⁶.

Conforme identificado nessa pesquisa, o vício em jogo ou ludopatia é considerado o principal e mais grave transtorno de saúde relacionado às apostas e jogos de azar online. O diagnóstico de ludopatia, inclusive, constitui impedimento para a realização de apostas de quota fixa, conforme a disposição do art. 26, VI, da Lei nº 14.790/2023.

No entanto, observa-se que o dispositivo legal exige a comprovação da doença por meio de laudo médico, o que na prática prejudica a eficácia da norma e sua concretização. Primeiro porque não há base de dados oficiais unificada sobre as pessoas acometidas pelo transtorno e segundo porque é ingênuo acreditar que a pessoa com o transtorno irá se autodeclarar como portadora da condição.

Ademais, os levantamentos apresentados neste tópico apontam que a ludopatia é danosa e apresenta prejuízos à saúde mental dos apostadores, com reflexos em suas relações sociais. Problemas como estresse, ansiedade e depressão também são recorrentes entre os

²⁶⁵ CONAR. Anexo “X” Apostas. Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, 2023. Disponível em: <http://www.conar.org.br/pdf/CONAR-ANEXO-X-PUBLICIDADE-APOSTAS-dezembro-2023.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

²⁶⁶ EL KHATIB, Ahmed Sameer. Diversão ou Armadilha? Um estudo exploratório das Apostas Esportivas (Bets) entre Universitários Brasileiros sob a Lente da Teoria do Comportamento Planejado (TCP). *SciELO Preprints*, 2024, p. 14. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.10133. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/10133>. Acesso em: 17 out. 2025.

apostadores²⁶⁷, além de as apostas também provocarem o sentimento de culpa²⁶⁸ e até mesmo pensamentos suicidas (que seriam de sete a quinze vezes mais frequentes em apostadores²⁶⁹).

Todavia, ante à ausência de bases empírica, adverte-se que não se pode estabelecer uma relação de causalidade direta entre os problemas com jogo e suicídio, embora a suicidalidade, de fato, ocorra com mais frequência entre as pessoas que apresentam transtornos ligados ao jogo do que se observa entre pessoas que não possuem problemas com jogos e apostas²⁷⁰.

Diante dos impactos causados à saúde pública, a regulamentação das apostas de quota fixa não deve buscar apenas a finalidade arrecadatória, com o incremento de receitas. A regulamentação deve ter em mente os custos relacionados à ampliação de leitos e à contratação de profissionais especializados em saúde física e mental, em função do crescimento dos casos de jogo patológico.

Paralelamente, há de considerar os impactos diretos sobre a previdência social, com o aumento das concessões de licenças médicas e aposentadorias por invalidez, frequentemente associadas aos transtornos provocados pela dependência do jogo. Além de que, em âmbito administrativo, serão necessários recursos adicionais para o fortalecimento do aparato estatal, com investimentos em infraestrutura, tecnologia, mecanismos de fiscalização e na formação de quadros técnicos especializados²⁷¹.

Esses custos reforçam a relevância de uma regulação eficiente e preventiva, capaz de mitigar os efeitos negativos do mercado de apostas sobre a saúde pública e a sustentabilidade das políticas sociais.

²⁶⁷ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024, p. 44. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁶⁸ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 60. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁶⁹ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 12. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁷⁰ KRISTENSEN, Joakim Hellumbråten; PALLESEN, Ståle; BAUER, Jonas; LEINO, Tony; GRIFFITHS, Mark D.; EREVIK, Eilin K. Suicidality Among Individuals With Gambling Problems: A Meta-Analytic Literature Review. *Psychological bulletin*, v. 150, n. 1, 2024, p. 96.

²⁷¹ PÓVOA, Luciano; MELO, Gabriel Penna Firme de; ESHER, Haroldo de Britto; SIMÕES, Rafael Augusto. O Mercado de Apostas Esportivas On-line: Impactos, Desafios para a Definição de Regras de Funcionamento e Limites. Texto para Discussão nº 315. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2023, p. 10. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td315/view>. Acesso em: 13 out. 2025.

4.2.2 Manipulação de Resultados

Outro impacto social que se acentuou com a disseminação das apostas de quota fixa ao redor do mundo se refere à manipulação de resultados de eventos esportivos, que afeta a integridade das apostas e causa prejuízos que transbordam a esfera individual dos apostadores, prejudicando não apenas a equipe, como o esporte e a sociedade atingida pela fraude.

A integridade esportiva pode ser definida como uma política organizacional que fortalece a ética e a transparência (face interna) e como um conjunto de normas implementadas para resguardar a credibilidade das competições e o valor do *fair play* (face externa), combatendo fraudes, corrupção e manipulação. A proteção da integridade é essencial, pois a popularidade de qualquer esporte se baseia na incerteza dos resultados²⁷².

A eliminação total ou parcial de incerteza inerente às competições desportivas, a partir de acordo, ato ou omissão intencional, visando à obtenção de vantagens ilícitas para si ou para outrem configuram a manipulação de resultados esportivos, conforme a definição contida no art. 3º, item 4, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Esportivas, ou Convenção de Macolin²⁷³.

A Convenção de Macolin entrou em vigor em 1º de setembro de 2019 e foi ratificada por diversos países europeus, além de Austrália e Marrocos. O Brasil recentemente sinalizou que pretende assinar a referida Convenção, a fim de fortalecer o combate às manipulações de resultados, mediante a cooperação e o compartilhamento de informações, o que é imprescindível diante de um crime transnacional²⁷⁴.

A manipulação dos resultados pode não ter motivação econômica direta, como ocorre na combinação de resultados para evitar o rebaixamento de um time de futebol. Contudo, as manipulações de resultados mais comuns e preocupantes no âmbito das apostas esportivas são as que têm finalidade econômica para os envolvidos, que se aproveitam da vulnerabilidade

²⁷² HORTA, Ricardo Garcia. Apostas esportivas: desafios e aspectos da cooperação jurídica internacional no combate à manipulação de resultados. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 11, n. 11, p. 33-49, 2023, p. 41.

²⁷³ CONSELHO DA EUROPA. Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas. *Diário da República*, 1.ª série, nº 153, 7 de agosto de 2015. Magglingen/Macolin, 18 set. 2014. Disponível em: <https://rm.coe.int/cets-215-pt/16809ed391>. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁷⁴ GOVERNO FEDERAL. Brasil adere à Convenção de Macolin e intensifica o combate à manipulação de resultados esportivos. Ministério do Esporte, 5 de setembro de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/noticias-e-conteudos/esporte/brasil-adere-a-convencao-de-macolin-e-intensifica-o-combate-a-manipulacao-de-resultados-esportivos>. Acesso em: 13 out. 2025.

social e financeira dos atletas, árbitros e outros agentes para fraudarem não apenas o resultado, mas a ocorrência de eventos durante a partida, como o número de cartões, gols e faltas²⁷⁵.

A disseminação das apostas de quota fixa em grande escala representa um atrativo para que haja a manipulação de resultados, que em língua inglesa é chamada de *match-fixing*. Em estudo que analisou 1.251 partidas da Bundesliga, principal liga de futebol da Alemanha, durante os anos de 2010 a 2015, consta que os modelos de manipulação têm como alvo preferencial os árbitros, pelo papel que desempenham e podem influenciar no resultado das partidas e por receberem compensação relativamente baixa²⁷⁶.

Quanto à forma de atuação, o mesmo estudo menciona que o total de gols marcados é considerado a forma mais provável de a manipulação ocorrer, por apresentar menor taxa de detecção do que a manipulação do resultado (vitória/empate/derrota), logo, sendo menos arriscada²⁷⁷.

Embora a pesquisa não tenha identificado a manipulação de algum resultado específico na Bundesliga, durante o período analisado, verificou-se a ocorrência de comportamentos anômalos no volume de apostas na bolsa de apostas Betfair, que são condizentes com o histórico de manipulações de resultados registrados na literatura²⁷⁸.

A dificuldade de detecção, aliada à sofisticação das técnicas de manipulação, explicita a necessidade de atuação coordenada dos *stakeholders* para o estabelecimento de medidas de prevenção e combate às fraudes que são realizadas nas apostas esportivas, com o intuito de obtenção de lucro de alguns em prejuízo ao esporte e à sociedade como um todo.

No Brasil, há casos de manipulação emblemáticos, como a Máfia do Apito em 2005, corroborando a ideia de que os árbitros são o alvo prioritário nesse esquema fraudulento. Porém, com a popularização das apostas esportivas pelas plataformas de Bets, também houve aumento

²⁷⁵ PINTO, Mauro Oliveira de Melo. O impacto da legalização das apostas esportivas no Brasil: uma análise dos aspectos criminais no contexto do Direito Penal Brasileiro. Sant'Ana do Livramento, 2024. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Pampa, Sant'Ana do Livramento, 2024, p. 32-33.

²⁷⁶ DEUTSCHER, Christian; DIMANT, Eugen; HUMPHREYS, Brad R.; NOWAK, Adam. Match fixing and sports betting in football: empirical evidence from the German Bundesliga. *Public Finance Review*, v. 53, n. 5, p. 600-627, 2025, p. 601. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/10911421251334175>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁷⁷ DEUTSCHER, Christian; DIMANT, Eugen; HUMPHREYS, Brad R.; NOWAK, Adam. Match fixing and sports betting in football: empirical evidence from the German Bundesliga. *Public Finance Review*, v. 53, n. 5, p. 600-627, 2025, p. 601. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/10911421251334175>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁷⁸ DEUTSCHER, Christian; DIMANT, Eugen; HUMPHREYS, Brad R.; NOWAK, Adam. Match fixing and sports betting in football: empirical evidence from the German Bundesliga. *Public Finance Review*, v. 53, n. 5, p. 600-627, 2025, p. 623. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/10911421251334175>. Acesso em: 17 out. 2025.

de notícias relacionadas ao envolvimento não apenas de árbitros, como de atletas de times de várias categorias do futebol brasileiro, a partir da regulamentação do mercado de apostas de quota fixa no país²⁷⁹.

Em 2021, foi deflagrada a operação *Game Over*, realizada pelas polícias Militar e Civil de Pernambuco, que investigaram o conluio entre atletas e apostadores para fraudar o resultado de partidas, com o fito de obter lucro nas apostas esportivas. A entidade que promovia as apostas era divulgada por artistas e patrocinava times da elite do futebol brasileiro, demonstrando o alto poder econômico envolvido nessas transações²⁸⁰.

A operação *Game Over* apresentou novo desdobramento no ano de 2024, tendo por alvo influenciadores que simulavam a realização de apostas no chamado Jogo do Tigrinho, promovendo publicidade enganosa para captar novos apostadores²⁸¹.

Interessante mencionar que, após a edição da Lei nº 14.790/2023, os jogos de azar online, como o Fortune Tiger/Jogo do Tigrinho, foram enquadrados dentro do conceito de apostas de quota fixa. Logo, se o jogo for ofertado por plataforma autorizada pelo Ministério da Fazenda, não será ilegal.

Em 2023, foi deflagrada a Operação Penalidade Máxima, que revelou esquema de manipulação de jogos de futebol. Em agosto de 2025, foi proferida sentença condenando um grupo que aliciava atletas para acertar a quantidade de cartões, pênaltis e o resultado de partidas de campeonatos estaduais e das séries A e B do Campeonato Brasileiro, durante os anos de 2022 e 2023. A manipulação era realizada com fim lucrativo e gerou prejuízos aos clubes, aos operadores, aos apostadores e ao futebol nacional²⁸².

²⁷⁹ LANCE!. Máfia do Apito: lembre como foi o escândalo de arbitragem do Brasileirão em 2005. Lance!, 8 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.lance.com.br/lancepedia/mafia-do-apito-relembre-como-foi-o-escandalo-de-arbitragem-do-brasileirao-em-2005.html>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁸⁰ OLIVEIRA, Douglas Santa Rosa de; AMARAL, Karen Ohana Moitinho; GUSMÃO, Vilgner Pereira; OLIVEIRA, Denis Marcio Jesus de. Práticas de match-fixing em casas de apostas: impactos éticos e jurídicos no Direito Penal Brasileiro. Revista Foco, v. 17, n. 11, e6955, p. 1-25, 2024, p. 18. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n11-184. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁸¹ OLIVEIRA, Douglas Santa Rosa de; AMARAL, Karen Ohana Moitinho; GUSMÃO, Vilgner Pereira; OLIVEIRA, Denis Marcio Jesus de. Práticas de match-fixing em casas de apostas: impactos éticos e jurídicos no Direito Penal Brasileiro. Revista Foco, v. 17, n. 11, e6955, p. 1-25, 2024, p. 18. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n11-184. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁸² MPGO. Operação Penalidade Máxima: em primeira sentença, três denunciados pelo MPGO são condenados pela Justiça por atuarem em esquema de manipulação de resultados de jogos de futebol. Ministério Público de Goiás, 7 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/operacao-penalidade-maxima-em-primeira-sentenca-tres-denunciados-pelo-mpgo-sao-condenados-pela-justica-por-atuarem-em-esquema-de-manipulacao-de-resultados-de-jogos-de-futebol>. Acesso em: 13 out. 2025.

Em abril de 2025, foi deflagrada a Operação Jogada Marcada pela Polícia Civil de Goiás, que identificou indícios de manipulação de jogos envolvendo jogadores, treinadores e dirigentes de clubes, cujas fraudes movimentaram cerca de R\$ 11 milhões de forma indevida²⁸³.

A deflagração dessas operações evidencia que é necessário um arcabouço regulatório adequado para que se possa manter a sustentabilidade do mercado de apostas de quota fixa, garantindo a integridade dos resultados esportivos. Não se deve permitir que a exploração dessa atividade, que pode oferecer benefícios econômicos e fiscais, sirva de objeto para a prática de crimes.

A Lei nº 14.790/2023 prevê a adoção de mecanismos de segurança e integridade na realização da loteria e a implementação de políticas eficazes de prevenção à lavagem de dinheiro e a outras fraudes. Assim como os agentes operadores de apostas devem compor um organismo de monitoramento da integridade esportiva (nacional ou internacional), demonstrando o foco em ações preventivas e coordenadas para proteger as competições.

A Lei nº 14.790/2023 também estabelece que serão nulas quaisquer apostas realizadas com a finalidade de obter vantagens mediante a manipulação ou corrupção em eventos esportivos (art. 20). Adicionalmente, o diploma legal restringe a participação de indivíduos que possuam potencial conflito de interesse, vedando a aposta por atletas, árbitros, dirigentes e demais pessoas com influência no resultado esportivo, bem como aos administradores das próprias casas de apostas.

Embora a Lei nº 14.790/2023 ainda apresente medidas que indicam avanço no *compliance* e fiscalização das apostas esportivas, é necessário ir além para promover o estabelecimento de um mercado de apostas transparente e ético, visto que o futebol representou mais de 60% das apostas realizadas em 2024²⁸⁴.

A paixão pelo futebol é um dos fatores considerados para a expansão das apostas esportivas nos últimos tempos, pois é um assunto que o consumidor brasileiro se sente mais

²⁸³ BARBOSA, Tatiane. Jogadores, treinadores e dirigentes de clubes são alvos de operação contra manipulação de resultados de jogos de futebol. G1, Goiás, 9 de abril de 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2025/04/09/operacao-mira-grupo-suspeito-de-manipular-resultados-de-jogos-de-futebol.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2025.

²⁸⁴ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024, p. 8. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

seguro e confiante para apostar, em contraponto a realizar um investimento no mercado de capitais em companhias brasileiras, das quais às vezes somente conhece o nome²⁸⁵.

Os impactos decorrentes da manipulação de resultados no futebol transcendem o campo ético, alcançando diretamente a esfera econômica e social do esporte. Tais práticas comprometem contratos de patrocínio, direitos de transmissão e influenciam negativamente o comportamento do público em relação às competições, ameaçando a credibilidade e o valor comercial do futebol²⁸⁶.

Diante disso, os efeitos que comprometem a integridade das competições esportivas devem ser considerados na regulamentação das apostas de quota fixa, especialmente na tributação, ao compreender que não se trata da “taxação” de uma atividade econômica qualquer, mas de um mercado permeado pela tradição e pelos sentimentos e valores do povo brasileiro.

4.3 IMPACTOS ECONÔMICOS DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA

Para a mensuração dos impactos do mercado de apostas de quota fixa na economia brasileira, seria necessário a utilização de modelos teóricos como o modelo Leontief-Miyazawa²⁸⁷, o qual considera que os efeitos de diferentes políticas governamentais alcançam também a demanda de consumo e a estrutura de distribuição de renda, permitindo uma análise mais abrangente dos impactos econômicos²⁸⁸.

Porém, frisa-se que este não é o objetivo desta pesquisa, que utiliza os efeitos econômicos já mensurados como indicadores para a análise da aplicação do princípio da seletividade sob a ótica das funções fiscal e extrafiscal da regulamentação do mercado de apostas, promovido a partir da Lei nº 14.790/2023.

Nesse cenário, a eleição da fonte e o contexto em que os estudos foram produzidos se mostram relevantes para que se mantenha uma perspectiva crítica, tendo em vista que deve ser

²⁸⁵ LIMA JUNIOR, João Manoel de. A Dignidade Contingente das Bets: Aproximações e Distanciamentos entre os Mercados Financeiro e de Apostas Esportivas. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 119.

²⁸⁶ NIGRI, Thiago Steinberg; NIGRI, Victor Steinberg. Apostas esportivas e interferência de resultados. Revista Acadêmica Online, Brazil, v. 11, n. 55, p. 1-16, 2025, p. 12-13. DOI: 10.36238/2359-5787.2025.V11N55.454. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁸⁷ MIYAZAWA, K. Input-Output Analysis and the Structure of Income Distribution. Heidelberg: Springer-Verlag, 1976. (Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, 116).

²⁸⁸ FONSECA, Manuel da; GUILHOTO, Joaquim. Uma Análise dos Efeitos Econômicos de Estratégias Setoriais (An Analysis of Economic Effects of Sectorial Strategies). Revista Brasileira de Economia, v. 41, n. 1, p. 81-98, 1987, p. 81. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2401235. Acesso em: 13 out. 2025.

observado quem produziu ou encomendou o levantamento dos dados, assim como o período em que o resultado foi apurado.

Tais informações são primordiais na abordagem das apostas de quota fixa, considerando que, apesar de a exploração ser autorizada desde o ano de 2018, por meio da Lei nº 13.756/2018, as normas que regulamentam a Lei nº 14.790/2023 entraram em pleno vigor apenas a partir de 1 de janeiro de 2025.

Assim como devem ser ponderados os interesses que permeiam a elaboração de relatórios divulgados por setores da economia tradicional, como o varejo e instituições financeiras, em relação aos impactos causados pelo novel mercado regulamentado, com o qual disputarão a distribuição de parcela da renda dos consumidores brasileiros. Ressaltando-se que, desde os anos 2000, são adotadas políticas de fomento ao consumo e endividamento, especialmente pelo uso do cartão de crédito²⁸⁹.

O mercado de apostas é reconhecido pelos altos valores que movimenta em vários países do mundo. Estima-se que colocou em circulação US\$ 100,9 bilhões, em 2024, e que até 2030 esse valor chegue a 187,39 bilhões²⁹⁰.

No Brasil, em 2023, o mercado de apostas apresentou movimentação estimada entre R\$ 60 bilhões e R\$ 100 bilhões. A taxa de retenção pelas operadoras (GGR) alcançou aproximadamente 12% do montante total apostado, que representa o valor retido pelos agentes operadores de apostas²⁹¹.

Importante ainda mencionar que os dados são referentes a um período em que o mercado de apostas operou sem regulamentação, visto que a Lei nº 14.790/2023 foi publicada em 30 de dezembro de 2023, embora a exploração já fosse permitida desde 2018, a partir da Lei nº 13.756/2018.

Em 2024, o Banco Central estimou que a movimentação mensal variou entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões, tendo em vista as transferências via Pix que foram realizadas pelos

²⁸⁹ LIMA JUNIOR, João Manoel de. A Dignidade Contingente das Bets: Aproximações e Distanciamentos entre os Mercados Financeiro e de Apostas Esportivas. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 118-119.

²⁹⁰ GRAND VIEW RESEARCH. Sports Betting Market (2025-2030). Disponível em: <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/sports-betting-market-report>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁹¹ PwC BRASIL; STRATEGY&. O impacto das apostas esportivas no consumo. [S. l.]: PwC, 2024, p. 4. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

apostadores para as casas de apostas, com retenção aproximada de 15% sobre o montante dos valores apostados²⁹².

Outro dado de destaque é de que o volume mensal deve ter sido mais elevado, visto que o Banco Central somente considerou as transferências por meio do Pix, no entanto, em 2024 as apostas também podiam ser pagas com os cartões de crédito, cuja proibição foi estabelecida pela Portaria SPA/MF nº 615, de 17 de abril de 2024, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2025. Destaca-se, contudo, que desde outubro de 2024 as empresas de cartões proibiram a utilização de cartões de crédito para o pagamento de apostas²⁹³.

O Banco Itaú estimou que, no período de junho de 2023 a junho de 2024, o valor gasto com apostas, excluindo o prêmio dos ganhadores, foi de R\$ 68,2 bilhões. Enquanto o gasto líquido com apostas dos apostadores foi estimado em R\$ 24 bilhões, equivalente a 0,2% do PIB e 0,3% do consumo total brasileiro²⁹⁴.

Quanto às casas de apostas, no período apurado, a receita anual foi estimada entre R\$ 8 e R\$ 20 bilhões de reais, com um valor mediano de R\$ 12 bilhões, considerando os gastos com marketing, que por se tratar de um mercado de regulação incipiente, tende a dispende mais recursos, ao contrário de países com regulamentações consolidadas, em que estes gastos são menores²⁹⁵.

Já no primeiro semestre de 2025, em um cenário com a regulamentação em pleno vigor, a Receita Bruta de Jogos (GGR) atingiu a cifra de R\$ 17,4 bilhões. Esse volume operacional resultou em uma significativa arrecadação para destinações legais (calculada em 12% do GGR), totalizando R\$ 2,14 bilhões, além do recolhimento de R\$ 49.279.947,76 referentes à Taxa de Fiscalização²⁹⁶, consoante foi exposto no capítulo referente à tributação das apostas de quota fixa.

²⁹² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, set./2024. Brasília, DF: BCB, 2024, p. 2. Acesso em 10 out. 2025.

²⁹³ BARCELLOS, Thaís. Setor de cartões se antecipa e proíbe uso de crédito para apostas em bets. O Globo, Economia, 2 de outubro de 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/10/02/setor-de-cartoes-se-antecipa-e-proibe-uso-de-credito-para-apostas-em-bets.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

²⁹⁴ ITAÚ. Apostas on-line: estimativas de tamanho e impacto no consumo. Banco Itaú, 2024, p. 3. Disponível em: https://macroattachment.cloud.itaubr.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁹⁵ ITAÚ. Apostas on-line: estimativas de tamanho e impacto no consumo. Banco Itaú, 2024, p. 3. Disponível em: https://macroattachment.cloud.itaubr.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁹⁶ GOVERNO FEDERAL. No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Ministério da Fazenda, 26 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de>

Em relação ao redirecionamento de consumo, um estudo divulgado pela Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo (SBVC) indica uma relação significativa entre práticas de apostas online e comprometimento da renda pessoal no Brasil, com implicações diretas sobre a redistribuição de renda e o consumo doméstico.

Segundo a SBVC, em um universo de 1.337 respondentes entrevistados (508 apostadores e 829 não apostadores) em maio de 2024, 64% dos apostadores declaram que utilizam a renda principal para realizar apostas e quase metade (49%) complementa com renda extra. O comprometimento da renda alcança cerca de 63% com essas atividades, sendo que esse impacto é mais acentuado na região Centro-Oeste, onde 84% dos respondentes afirmaram ter sofrido prejuízo financeiro e 20% indicaram que “sempre” comprometem a renda principal com apostas²⁹⁷.

Os efeitos dessas práticas também se refletem na dinâmica de consumo, tendo em vista que 23% dos participantes afirmaram deixar de comprar roupas para apostar; 19% reduziram compras em supermercados; 14% lançaram mão de produtos de higiene e beleza e 11% comprometeram gastos com saúde e medicações²⁹⁸.

No mesmo sentido aponta o relatório divulgado pela PwC, indicando expressiva realocação de renda entre as classes C, D e E, refletida na mudança dos padrões de consumo. Recursos que antes eram destinados à poupança (52% dos respondentes), bares, restaurantes e serviços de delivery (48%), compras de roupas e acessórios (43%) e atividades culturais, como cinemas, teatros e shows (41%), passaram a ser direcionados para apostas²⁹⁹. Esse redirecionamento revela uma transformação estrutural na forma como a renda disponível é distribuída entre diferentes categorias de consumo.

Entretanto, é preciso destacar que não há dados concretos para que se estabeleça uma relação de causalidade para afirmar que os gastos com as apostas das *Bets* tenham causado prejuízo ao setor varejista na ordem de R\$ 103 milhões em 2024, conforme sugeriu a

brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁹⁷ SBVC. O efeito das Apostas Esportivas no Varejo Brasileiro. Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo, 2024, p. 8-10. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/07/pesquisa-SBVC-AGP-2024-apostador-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁹⁸ SBVC. O efeito das Apostas Esportivas no Varejo Brasileiro. Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo, 2024, p. 8-10. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/07/pesquisa-SBVC-AGP-2024-apostador-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁹⁹ PwC BRASIL; STRATEGY&. O impacto das apostas esportivas no consumo. [S. l.]: PwC, 2024, p. 19. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)³⁰⁰. Pelo contrário, o levantamento feito pelo Banco Itaú apontou que o resultado do setor varejista permaneceu dentro do projetado para o período, de acordo com a análise das variáveis econômicas (renda, crédito, confiança do consumidor e poupança)³⁰¹.

Estima-se que um apostador gasta em média, por mês, o valor de R\$ 216,00 com as apostas e jogos de azar online. Contudo, entre os indivíduos com maior tendência ao vício, o valor médio gasto foi de R\$ 683,64. Além disso, 70% desse grupo relatou realizar apostas uma ou mais vezes por semana, com predominância de apostadores da faixa etária de 29 e 43 anos³⁰².

A exposição dos gastos com apostas de quota fixa é necessária para a compreensão de como essa prática contribui para o aumento das desigualdades sociais a partir do endividamento dos apostadores, sobretudo aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade financeira, devendo a regulação buscar meios de corrigir e mitigar tais impactos negativos.

A análise do endividamento dos brasileiros a partir da prática das apostas de quota fixa não pode ser feita de forma isolada, devendo ser analisada no contexto de uma sociedade que convive há anos com essa realidade. O endividamento é um fato natural nas relações de consumo em economias liberais como a do Brasil, em que geralmente o consumidor utiliza sua renda para as despesas básicas e as demais despesas como aquisição de móveis e imóveis dependem de crédito. Embora seja um ato individual, o endividamento possui consequências para a sociedade inteira³⁰³.

Desde a “democratização do crédito no Brasil”, a partir do ano de 2007, o endividamento vem aumentando³⁰⁴, até atingir o percentual de 79,2% em setembro de 2025, que representa o maior percentual registrado na Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor

³⁰⁰ RODRIGUES, Léo. CNC diz que bets causaram perdas de R\$ 103 bilhões ao varejo em 2024. Agência Brasil, Economia, 16 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/cnc-diz-que-bets-causaram-perdas-de-r-103-bilhoes-ao-varejo-em-2024>. Acesso em: 17 out. 2025.

³⁰¹ ITAÚ. Apostas on-line: estimativas de tamanho e impacto no consumo. Banco Itaú, 2024, p. 4. Disponível em: https://macroattachment.cloud.itaubr.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

³⁰² ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 59. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

³⁰³ MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. Prevenção e tratamento do superendividamento. Brasília: DPDC/SDE, 2010, p. 17. Caderno de Investigações Científicas Vol. 1. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/08/Prevencao-e-tratamento-do-superindivido.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025

³⁰⁴ MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. Prevenção e tratamento do superendividamento. Brasília: DPDC/SDE, 2010, p. 18. Caderno de Investigações Científicas Vol. 1. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/08/Prevencao-e-tratamento-do-superindivido.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025

(PEIC), desde o início da série em 2010. O cartão de crédito constitui mais de 80% das dívidas em atraso³⁰⁵.

Esse preâmbulo é necessário para afastar as ideias que tentam atribuir às apostas de quota fixa a responsabilidade pelo endividamento das famílias brasileiras, como se essa fosse uma realidade inédita no país³⁰⁶.

A questão do endividamento tanto não é nova, que em 2021 foi promulgada a Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, que alterou o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078/1990) para dispor sobre a prevenção e tratamento do superendividamento. O conceito legal de superendividamento “consiste na impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial”³⁰⁷.

O conceito de superendividamento apresenta uma dimensão subjetiva de difícil mensuração, uma vez que envolve percepções individuais sobre a capacidade de pagamento e comprometimento financeiro. Uma abordagem mais objetiva para a análise da situação econômica dos devedores envolve a noção de “endividamento de risco”, adotada pelo Banco Central, com a ressalva de que, embora nem todo indivíduo endividado se torne necessariamente um superendividado, existe uma tendência de progressão para essa condição³⁰⁸.

A inadimplência de parcelas superior a 90 dias; o comprometimento da renda acima de 50% para pagamento de dívidas; o uso simultâneo do cheque especial, crédito pessoal e crédito rotativo; e renda disponível abaixo da linha da pobreza são os critérios em que, caso uma pessoa se enquadre em dois ou mais, pode ser considerada como em endividamento de risco³⁰⁹.

³⁰⁵ PORTAL DO COMÉRCIO. Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor – Setembro de 2025. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Disponível em: https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-setembro-de-2025. Acesso em: 15 out. 2025.

³⁰⁶ LIMA JUNIOR, João Manoel de. A Dignidade Contingente das Bets: Aproximações e Distanciamentos entre os Mercados Financeiro e de Apostas Esportivas. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 119.

³⁰⁷ BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14181.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

³⁰⁸ PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (Super)Endividamento: Reflexões sobre o Comportamento dos Apostadores Brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 43.

³⁰⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Endividamento de Risco no Brasil – Atualização: impacto no Sistema Financeiro Nacional e qualificação dos indicadores. Série Cidadania Financeira. Brasília: BCB, 2023, p. 10. Disponível em:

O levantamento realizado pela Anbima constatou que 47% dos apostadores declararam que estão endividados e esse percentual sobe para 51% entre aqueles que consideram a aposta um tipo de investimento³¹⁰. A maioria dos apostadores (52%) tentou recuperar as perdas realizando novas apostas em 2024, sendo que 30% apostaram mais do que poderiam e 10% contraíram dívidas ou venderam bens para permanecerem apostando³¹¹.

No mesmo sentido concluiu o Procon-SP, tendo em vista que 48% dos apostadores entrevistados declararam já ter comprometido parte substancial da renda, inclusive recorrendo à retirada de recursos de aplicações financeiras ou à contratação de empréstimos para manter as apostas; 71% relataram ter acumulado mais perdas do que ganhos ao longo de suas experiências; e 39% afirmaram possuir dívidas diretamente associadas aos jogos e apostas online³¹².

Segundo a Febraban, a maioria dos entrevistados (56%) afirma que o dinheiro gasto em apostas faz falta no final do mês. A consequência é que 41% das famílias de apostadores tiveram que reduzir ou cortar gastos com outros compromissos financeiros. As categorias de consumo mais afetadas incluem alimentação (37%) e o pagamento de contas básicas como luz, água e aluguel (36%), indicando que os gastos com as apostas podem comprometer as despesas essenciais das famílias, principalmente daquelas que possuem renda até 2 salários-mínimos. Além do que, quase quatro em cada dez entrevistados (40%) relataram que familiares ou pessoas próximas fizeram dívidas por conta das apostas, sendo que 45% desses casos tiveram a qualidade de vida ou da família afetada em função dessas dívidas³¹³.

Essa correlação direta entre apostas e prejuízos financeiros é corroborada pelo fato de que 79% da população acredita que as apostas causam mais problemas financeiros do que ajudam a resolvê-los. O reconhecimento da gravidade do fenômeno é tal que 50% dos entrevistados

https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_8_endividamento_risco_2ed.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

³¹⁰ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 57. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

³¹¹ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 60. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

³¹² PROCON-SP. Relatório Técnico da Pesquisa Comportamental: “Jogos e Apostas” Percepção do Consumidor. São Paulo: Fundação Procon, 2025, p. 10. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/RELATPESQCOMPJOGOSEAPOSTAS2025.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

³¹³ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024, p. 29-33. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

consideram o endividamento decorrente das apostas como um problema público que afeta o país, e não apenas uma questão da vida privada³¹⁴.

Embora os dados apresentados pela Anbima e Febraban indiquem uma “homogeneidade” em termos de endividamento, independentemente da classe social, os efeitos econômicos são sentidos de maneira mais acentuada pelas classes com menor poder aquisitivo, que precisam substituir seus custos ou deixar de provê-los pela falta de renda decorrente dos valores gastos de apostas e jogos de azar online.

Assim como foi dito que a prática de apostas de quota fixa não leva necessariamente ao jogo problemático ou ludopatia, o mesmo ocorre em relação ao endividamento. Isto é, o ato de jogar ou apostar também não conduz diretamente ao endividamento ou superendividamento dos apostadores. Porém, pode contribuir ou agravar situações de dificuldades financeiras.

Entre os fatores que contribuem para a ocorrência do endividamento excessivo no contexto das apostas online, Santos destaca a ausência de transparência nas práticas publicitárias, que frequentemente induzem o consumidor por meio de promessas de ganhos rápidos e elevados, criando expectativas irreais de retorno financeiro. Tal cenário afeta de maneira mais intensa a população de baixa renda, que se encontra em maior situação de vulnerabilidade socioeconômica, logo, mais suscetível ao comprometimento significativo de sua renda. Adicionalmente, a autora aponta a facilidade de acesso ao crédito e à Internet, bem como a regulamentação incipiente como elementos agravantes aos riscos de endividamento excessivo aos apostadores³¹⁵.

Conforme foi mencionado, o cartão de crédito foi proibido como meio de pagamento para a realização de apostas (Portaria SPA/MF nº 615/2024). Porém, Porto e Duarte advertem que a facilidade de utilização do Pix, que é a via de pagamento mais usada, não constitui um obstáculo para desestimular a prática das apostas. No caso, o estabelecimento de um valor mínimo de

³¹⁴ CNF; FEBRABAN; IPESPE. Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024, p. 43-45. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

³¹⁵ SANTOS, Gabrielly Cordeiro dos; COELHO, Ivana Lara Ribeiro; BERNARDES, Rochele Juliane Lima Firmeza. Entre a Diversão e a Ruína: A Influência das Apostas Online/Bets no Endividamento Excessivo do Brasileiro. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 4, p. 3396-3420, 2025, p. 3416. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v11i4.18903>. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18903>. Acesso em: 13 out. 2025.

apostas poderia ser uma barreira de entrada mais efetiva para os apostadores mais vulneráveis³¹⁶.

Outro aspecto que precisa ser lembrado é que as apostas de quota fixa são objeto de uma relação de consumo e o apostador/consumidor possui todos os direitos estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor (art. 27, da Lei nº 14.790/2023). Assim, o apostador faz jus às medidas de prevenção e tratamento ao superendividamento³¹⁷.

A regulação feita pela Lei nº 14.790/2023 estabeleceu as diretrizes para a promoção do jogo responsável, definido pela Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, como o conjunto de normas e condutas que devem ser adotadas para garantir a exploração saudável e responsável das apostas de quota fixa, prevenindo e mitigando os impactos socioeconômicos negativos relativos, em especial, à saúde e às finanças dos apostadores³¹⁸.

Quanto ao combate ao endividamento, a Lei nº 14.790/2023 (art. 23) impõe aos agentes operadores a obrigatoriedade de fornecimento de ferramentas de autogestão ao usuário, cruciais para que o indivíduo mantenha o controle financeiro sobre a atividade. Entre os dispositivos exigidos, constam a possibilidade de o apostador estabelecer limites para valores de depósito e apostas, bem como a ativação de recursos de autoexclusão por períodos determinados, bloqueando seu acesso às plataformas. Tais mecanismos visam desestimular o comportamento compulsivo e evitar que o capital destinado a gastos essenciais seja desviado para as apostas³¹⁹.

A Lei nº 14.790/2023 também introduz restrições rigorosas sobre a conduta das operadoras no tocante às transações, pois o agente operador não pode conceder crédito,

³¹⁶ PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (Super)Endividamento: Reflexões sobre o Comportamento dos Apostadores Brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 73-74.

³¹⁷ PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (Super)Endividamento: Reflexões sobre o Comportamento dos Apostadores Brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 69.

³¹⁸ 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. 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: 17 out. 2025.

³¹⁹ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

adiantamento ou qualquer tipo de bonificação prévia para a realização de apostas, impedindo a criação de dívida ou incentivo ao gasto excessivo (art. 29)³²⁰.

Nesse ponto, cabe a observação de que os agentes operadores de apostas continuam a oferecer bonificação, geralmente para novos apostadores e tendo como base o valor depositado para a apostas, multiplicando-o por um percentual variável. Essa técnica transmite ao apostador a sensação de que recebeu um valor extra para apostar³²¹.

Assim como a Lei nº 14.790/2023 estabelece que as ações de comunicação e marketing incluam cláusulas de advertência claras e ostensivas sobre os riscos de vício e as consequências do endividamento, buscando dissuadir a percepção de que o jogo é uma fonte de renda garantida ou solução para problemas financeiros, ou meio de sustento (art. 17).

A Portaria nº 1.231/2024, por sua vez, regulamentou a questão da publicidade, impondo uma série de ações e restrições a serem observadas na divulgação das apostas de quota fixa, a fim de coibir a publicidade abusiva e promover o jogo responsável. Contudo, a regulamentação ainda possui lacunas a serem preenchidas³²².

A constatação de que existem indivíduos que apresentam mais propensão ao jogo patológico e que se encontram em situação de vulnerabilidade, em especial a financeira, mostra que não é suficiente a adoção de técnicas de diminuição de assimetria informativa, a partir de divulgações, devendo a regulação considerar os diferentes tipos de apostadores para que seja efetiva e adequada³²³.

A questão da publicidade é uma questão central a ser abordada na regulação das apostas de quota fixa, visto que tem relevância significativa para a propagação das apostas e jogos, notadamente em uma sociedade consumerista e digital. O reconhecimento da sua importância sobreleva a compreensão de que o mercado de apostas não é comum, nem uma relação de

³²⁰ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

³²¹ PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (Super)Endividamento: Reflexões sobre o Comportamento dos Apostadores Brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 60.

³²² CONDEGE. Nota Técnica: Regulação da publicidade no mercado de fornecedores de serviço de apostas de Quota Fixa. Brasília, DF: Condege, 2025, p. 3. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/DPE-PR-e-demais-Defensorias-pedem-regulacao-mais-rigidadas-publicidades-de-Bets>. Acesso em: 17 out. 2025.

³²³ DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins A Ilegalidade dos Cassinos Virtuais na Lei 14.790/2023: Inconsistências Normativas dos Cassinos Virtuais como Atividades de Jogos On-Line de Aposta de Quota Fixa. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 21.

consumo simples, visto que a sua exploração pode acentuar problemas sociais como o vício e o endividamento dos apostadores, repercutindo em toda a sociedade.

Por isso, a tributação das apostas de quota fixa não pode ser guiada apenas pelo aspecto fiscal, ou seja, do quanto será arrecado a partir das receitas obtidas pelos agentes operadores de apostas. Devem ser considerados outros aspectos extrafiscais para que a tributação cumpra com a sua função social de induzir comportamentos que promovam o desenvolvimento da atividade, com reconhecido potencial de risco, que devem ser mitigados.

5 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE NA TRIBUTAÇÃO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA NA LEI Nº 14.790/2023

A criação das apostas de quota fixa pela Lei nº 13.756/2018 e sua posterior regulamentação pela Lei nº 14.790/2023 tem produzido efeitos perceptíveis nas esferas social, econômica e fiscal, conforme demonstrado nos capítulos anteriores desta pesquisa. O incremento das receitas públicas figura entre as principais finalidades e benefícios da regulação desse setor econômico de alta rentabilidade.

Todavia, os efeitos adversos decorrentes do jogo problemático e do jogo patológico revelam um conjunto de impactos que transcendem a dimensão econômica. O endividamento dos apostadores e de suas famílias, a sobrecarga potencial do sistema público de saúde e a deterioração de vínculos sociais e laborais exemplificam o caráter multidimensional e sensível dessa atividade.

Por se tratar de atividade de potencial risco, impõe-se uma regulamentação abrangente e sensível aos riscos individuais e sociais envolvidos. Nesse contexto, a Lei nº 14.790/2023³²⁴ previu medidas voltadas à promoção do chamado “jogo responsável”, como a proibição de participação de menores de 18 anos, procedimentos de identificação com reconhecimento fácil do apostador, além de diversas restrições à publicidade.

A Lei nº 14.790/2023 também previu que a regulamentação realizada pelo Ministério da Fazenda deveria exigir dos agentes operadores de apostas o desenvolvimento de sistemas de monitoramento de atividade do apostador, com ferramentas que permitam estabelecer limites de gastos e autoexclusão ou até exclusão compulsória, para prevenir danos como o endividamento e a dependência a partir da identificação dos apostadores de risco³²⁵.

Contudo, em entrevista ao TCU, o psiquiatra Hermano Tavares criticou a própria expressão “jogo responsável”, originada do termo em língua inglesa *responsible gambling*, argumentando que o ato de arriscar perder dinheiro conscientemente não poderia ser qualificado

³²⁴ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

³²⁵ DIAS, Eduardo Rocha. Sports Betting and Prevention of Problem Gambling: Proposals for Regulatory Changes in Brazil and the Use of Responsible Gambling Algorithms. *Beijing Law Review*, v. 15, p. 1940-1960, 2024, p. 1941.

como responsável, preferindo o termo “jogo menos irresponsável” ou “jogo com menor risco possível”, em tom irônico³²⁶.

No âmbito tributário, quando a norma tem por finalidade desestimular o consumo de determinados bens ou serviços, uma das formas de atuação estatal é a aplicação do princípio da seletividade. O qual orienta a graduar alíquotas conforme a essencialidade dos bens e serviços e também pode (e deve) conduzir outras escolhas regulatórias no campo das apostas de quota fixa, à luz de sua natureza principiológica e de sua função extrafiscal, como se examinará neste capítulo.

5.1 O PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE: FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

O princípio da seletividade expressa a busca por uma tributação mais justa e racional, orientada por valores constitucionais como a capacidade contributiva, a isonomia e a justiça fiscal. A seletividade permite ao legislador graduar a carga tributária de modo compatível com o impacto social das atividades econômicas, de forma que aquelas de maior relevância social sejam menos oneradas, enquanto atividades de caráter supérfluo ou potencialmente nocivo possam ser tributadas de maneira mais gravosa.

No tocante à tributação das apostas de quota fixa, o estudo da seletividade apresenta especial relevo, uma vez que essa atividade envolve aspectos socioeconômicos que desafiam o equilíbrio entre a arrecadação, a liberdade econômica e a proteção dos consumidores apostadores. Nesse contexto, a aplicação do princípio serve à definição de alíquotas adequadas e à concretização de finalidades extrafiscais, como a mitigação dos impactos negativos relacionados ao jogo.

Inicialmente, o presente tópico abordará o conceito, o conteúdo e a finalidade do princípio e, em seguida, sua base constitucional, tanto sob a ótica tradicional, quanto contemporânea, com vistas a situar sua aplicação na tributação das apostas de quota fixa.

³²⁶ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 10. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

5.1.1 Conceito, conteúdo e finalidade

A seletividade é algo inerente à formulação das normas do ordenamento jurídico, visto que os enunciados factuais correspondem aos fatos jurídicos, ou seja, às ocorrências que fazem incidir as normas individuais e concretas, a partir de seleções da realidade, ou pontos de vista da realidade, definidas como de relevância normativa³²⁷.

Essa dinâmica se evidencia no princípio da seletividade tributária, mediante o qual o legislador elege certos fatos econômicos como mais ou menos relevantes, atribuindo-lhes carga tributária diferenciada conforme valores sociais e finalidades extrafiscais, que devem ser analisados à luz da essencialidade³²⁸.

É clássica a definição que relaciona a seletividade com a igualdade material, por tratá-la como uma discriminação ou sistema de alíquotas diferenciadas em razão da necessidade das mercadorias à alimentação, ao vestuário, à moradia e à higiene das classes mais numerosas, para as quais o legislador ordinário deverá estabelecer alíquotas menores, em uma relação inversa de proporcionalidade³²⁹.

Em outras palavras, quanto mais essencial o bem ou serviço para o consumo, menor deve ser a tributação. Por outro lado, quanto mais dispensável ao consumo, maior será o ônus tributário. A questão é definir o que é essencial dentro de uma sociedade multifacetada e permeada de valores e interesses plurais.

Schoueri³³⁰ aponta que a essencialidade é um conceito aberto, a ser preenchido a partir do conceito de justiça distributiva, devendo seu significado ser extraído tanto a partir da ótica individual dos contribuintes, quanto da coletividade. Sobre as necessidades coletivas, será essencial o bem que se aproxime dos objetivos e valores constitucionais. Logo, será essencial não apenas o produto a ser consumido pelas camadas mais desfavorecidas, a fim de erradicar a pobreza, quanto aquele que impulse o desenvolvimento nacional.

Embora o conceito de essencialidade possua textura aberta e dependa de avaliação interpretativa, deve ser preservado o núcleo mínimo de seu significado previsto na Constituição.

³²⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 33ª ed. São Paulo: Noeses, 2023, p. 441.

³²⁸ MIGUEL, Carolina Romanini. Princípio da seletividade: a essencialidade como critério constitucional para fixação de alíquotas do ICMS. IBET Doutrina: São Paulo, 2022, p. 273-274. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Carolina-Romanini-Miguel.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

³²⁹ BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 11ª ed. São Paulo: Forense, 2007, p. 347.

³³⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 413. Disponível em: <https://schoueri.com.br/wp-content/uploads/2020/09/LES-Normas-tributarias-indutoras-com-OCR.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

Tal núcleo consiste na maior onerosidade tributária atribuída aos produtos considerados supérfluos e na menor carga incidente sobre aqueles tidos como essenciais a uma vida digna. Assim, o legislador infraconstitucional e o Poder Executivo não podem se afastar desse preceito e devem aplicar a seletividade de maneira a fomentar bens e serviços essenciais, ao estabelecerem alíquotas diferenciadas e benefícios fiscais referentes ao IPI e ICMS³³¹.

Fossati³³² aponta que o princípio da seletividade não possui previsão expressa na maioria dos países do Ocidente, em que é tratado como princípio implícito. Segundo o autor, na verdade, o princípio da seletividade configura uma técnica de tributação que permite a diferenciação da base de cálculo e, principalmente, das alíquotas dos impostos sobre o consumo, a partir da relevância ou imprescindibilidade do bem jurídico para o consumidor final.

Segundo Paulsen³³³, a seletividade também se refere à técnica de tributação fundada na capacidade contributiva das pessoas que permite a distinção e escolha de tratamentos tributários diversos de acordo com a natureza ou finalidade dos bens, dos produtos ou das mercadorias a serem tributados. A seletividade tem previsão constitucional, havendo casos em que o critério para a aplicação foi prescrito, como ocorre com a essencialidade das alíquotas do IPI.

Bainy³³⁴ critica a vinculação entre a seletividade e a capacidade contributiva, como se aquela fosse um subprincípio desta. Argumenta que a capacidade contributiva exige a consideração de características pessoais/subjetivas do contribuinte para que a tributação seja graduada. Já a essencialidade deve ser aferida de modo objetivo, com base nas características intrínsecas da mercadoria ou serviço (ICMS) ou do produto (IPI). Diante dessa dicotomia, o autor conclui que a vinculação da seletividade à capacidade contributiva não é devida, tendo em vista que os consumidores, ricos ou pobres, pagarão uma alíquota mais baixa em um produto essencial.

Comunga-se desse entendimento, citando-se como exemplo itens da cesta básica que geralmente possuem alíquotas menores, em razão de sua essencialidade, mas cuja tributação deverá ser arcada pelo consumidor final, independentemente de sua capacidade contributiva.

³³¹ TAMANAHA, Rodolfo Tsunetaka. Controle da Seletividade com Finalidade Extrafiscal na Jurisprudência do STF/Control of Selectivity with Extrafiscal Purpose in the Case Law of the STF. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 7, n. 9, 2019. DOI: 10.12957/rfptd.2019.44159. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfptd/article/view/44159>. Acesso em: 21 out. 2025.

³³² FOSSATI, Gustavo Schneider. *Tributação do Consumo*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 154. Edição do Kindle.

³³³ PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 159.

³³⁴ BAINY, Alexandre Feliciano. *A seletividade em função da essencialidade no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)*. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p. 51-52. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/56628>. Acesso em: 22 out. 2025.

Aliás, a tributação do consumo tende a favorecer consumidores que possuem mais capacidade contributiva, já que o peso é mais sentido por aqueles que se encontram em condições financeiras desfavoráveis.

A verificação da regressividade da tributação de consumo revela que o princípio da seletividade pode ser utilizado para, ao menos, buscar reduzir os efeitos regressivos. Para isso, é necessário que os bens consumidos por pessoas de baixa renda possuam alíquotas distintas dos bens que são consumidos geralmente por pessoas com renda mais elevada³³⁵.

Para Machado Segundo³³⁶, a seletividade possui um campo de aplicação potencialmente amplo, estendendo-se a qualquer tributo brasileiro, principalmente àqueles cujo montante não é dimensionado pelas características da pessoa e sim do objeto tributado. Essa observação desloca a seletividade de uma mera técnica de tributação de impostos sobre o consumo para um conceito aplicável sempre que o critério de distinção for o bem ou serviço em si.

Ademais, o autor acrescenta que a constitucionalidade do critério de seletividade é condicionada ao princípio da igualdade, pois o critério escolhido para diferenciar o tratamento tributário precisa estar em conformidade com a Constituição, seja por determinação expressa (como a essencialidade), seja para não colidir com outros objetivos ou parâmetros constitucionais. O crivo da igualdade, portanto, determina se o critério eleito para tratar desigualmente os desiguais é ou não justo³³⁷.

A seletividade expressa um importante instrumento de justiça fiscal, voltado à distribuição equitativa da carga tributária entre os diversos bens e serviços. A aplicação desse princípio permite que o legislador tribute de forma mais gravosa os produtos considerados supérfluos, preservando, por outro lado, aqueles essenciais à vida em sociedade³³⁸. Assim, a seletividade reflete uma escolha valorativa do sistema tributário, que busca compatibilizar eficiência arrecadatória e equidade social, o que é uma questão central a ser perquirida na temática das apostas de quota fixa.

Esse caráter eminentemente finalístico é o que confere à seletividade o enquadramento de norma princípio, “para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado

³³⁵ SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 415. Disponível em: <https://schoueri.com.br/wp-content/uploads/2020/09/LES-Normas-tributarias-indutoras-com-OCR.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

³³⁶ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de Direito Tributário. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 110.

³³⁷ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de Direito Tributário. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 110.

³³⁸ MOREIRA, André Mendes; MOTTA, Thelson Barros. Seletividade do IPI e controle jurisdicional: possibilidade e limites. Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, n. 239, p. 39-51, 2015, p. 41.

de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção”³³⁹.

Os princípios constituem mandamentos de otimização, que ordenam a realização de um determinado fim em sua máxima extensão, porém, dentro dos limites fáticos e jurídicos existentes. Por conseguinte, a satisfação de um princípio ocorre em graus, variando conforme os demais princípios e regras contidos no sistema³⁴⁰.

Sob essa perspectiva, o princípio da seletividade tributária também se apresenta como um mandamento de otimização, voltado à concretização da justiça fiscal, a partir de critérios como a essencialidade. Sua aplicação ocorre dentro das possibilidades econômicas e estruturais do Estado, bem como os valores e fins constitucionais que orientam a tributação.

O princípio da seletividade é uma norma que se concretiza por meio da alteração graduada de alíquotas. Conforme aumenta o grau de essencialidade do produto, menor deve ser a alíquota incidente sobre ele. Por outro lado, bens considerados supérfluos ou dotados de potencial nocividade devem suportar ônus fiscal mais elevado³⁴¹.

Assim, ao determinar que produtos essenciais sejam menos onerados em relação aos supérfluos, o princípio da seletividade impõe uma busca pela maximização da equidade na distribuição da carga tributária, compatibilizando, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas, a arrecadação estatal com a proteção das necessidades fundamentais do contribuinte.

Em posição contrária, BAINY³⁴² considera a seletividade como regra, diante dos comandos prescritivos ao legislador na adoção de alíquotas diferenciadas, a partir do critério da essencialidade, e que será obrigatória para o IPI, assim como para o ICMS, caso não seja adotada alíquota única.

O princípio da seletividade tem como finalidade precípua assegurar a satisfação das necessidades humanas mais fundamentais, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, que devem ser priorizadas na tributação.

³³⁹ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 129.

³⁴⁰ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 90.

³⁴¹ VALLE, Maurício Dalri Timm do. O Princípio da Seletividade do IPI. Revista Internacional de Direito e Brasil (RIDB), Lisboa, ano 2, n. 9, p. 10475-10499, set. 2013, p. 10495. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/09/2013_09_10475_10499.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

³⁴² BAINY, Alexandre Feliciano. A seletividade em função da essencialidade no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p. 35. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/56628>. Acesso em: 22 out. 2025.

Nesse desiderato, o princípio da igualdade atua como mecanismo de proteção constitucional frente à utilização da tributação para a promoção de interesses particulares, assegurando que a carga tributária seja distribuída de forma justa e racional³⁴³.

Ocorre que, nos moldes em que se ancora o princípio da seletividade, mediante a graduação de alíquotas fixadas com base do critério da essencialidade, cuja definição é discricionária e não representa imunidade ou isenção tributária, a proteção do mínimo existencial se revela insuficiente no tocante aos impostos sobre o consumo³⁴⁴.

Ademais, Farias³⁴⁵ aduz que, apesar de a principal função da seletividade consistir ao acesso dos bens de primeira necessidade pela população, os entes têm desconsiderado a relevância do produto ou do serviço e visado apenas aos fins arrecadatórios. Essa preocupação ganha relevo no âmbito da tributação das apostas de quota fixa e motivou a presente pesquisa, por exemplo, na questão da alíquota diferenciada para o imposto de renda sobre os prêmios obtidos pelas apostas.

Conforme apontado no capítulo sobre a tributação, em regra, a alíquota para prêmios de loterias é de 30%. No entanto, a Lei nº 14.790/2023³⁴⁶ estipulou a alíquota de 15% para os prêmios de apostas de quota fixa. Na ótica da essencialidade, estas deveriam sofrer tributação mais elevada por não se tratar de um serviço essencial. Na verdade, é um serviço com potencial risco à saúde dos consumidores, além de outros prejuízos que podem ser experimentados pelos apostadores sejam financeiros, psicológicos ou em suas relações pessoais, como foi exposto no capítulo dos impactos socioeconômicos.

Por isso, o tratamento menos oneroso para o imposto de renda de prêmios de apostas de quotas fixas pode ter sido conferido com fins meramente arrecadatórios, sem considerar a essencialidade do serviço ou as externalidades negativas decorrentes dessa atividade, como é próprio da natureza do imposto de renda. Contudo, o princípio da seletividade também pode ser

³⁴³ FOSSATI, Gustavo Schneider. *Tributação do Consumo*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 156-157. Edição do Kindle.

³⁴⁴ FOSSATI, Gustavo Schneider. *Tributação do Consumo*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 189-190. Edição do Kindle.

³⁴⁵ FARIAS, Luiz Roberto Barros. *A tributação seletiva no IPI e no ICMS: indeterminação e controle do conceito de essencialidade*. 2017. 177 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017, p. 24-25. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/1967>. Acesso em: 22 out. 2025.

³⁴⁶ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

utilizado para atendimento da finalidade extrafiscal, a partir do estímulo ou desestímulo do consumo mediante redução ou elevação das alíquotas aplicáveis.

Essa dimensão da seletividade pode ser percebida no IPI, o qual é usado para a concretização de políticas públicas, seja para favorecer operações consideradas úteis ou para dificultar aquelas que se mostrem indesejadas. Um exemplo é o fumo, que possui alíquotas elevadas que denotam o caráter extrafiscal da seletividade, para além da essencialidade. O consumo desse produto não apenas é supérfluo como é desaconselhável, por afetar a saúde³⁴⁷.

Nessa esteira, Machado Segundo³⁴⁸ aponta que a tributação mais onerosa sobre cigarros não decorre da capacidade contributiva do consumidor, mas da finalidade extrafiscal que legitima o tratamento diferenciado para produtos nocivos como o cigarro. Assim como esse tratamento desigual é admitido na tributação de empresas que, embora exerçam a mesma atividade econômica, adotam práticas de preservação ambiental diferentes. Em tal hipótese, o critério de diferenciação para a concretização da igualdade material não decorre da capacidade contributiva, mas do caráter poluente ou benéfico da atividade, o que revela a utilização da seletividade para a realização de finalidades extrafiscais.

No caso das apostas de quota fixa, a seletividade assume relevância especial, pois a tributação dessa atividade deve considerar os riscos sociais associados ao jogo. A dimensão extrafiscal da seletividade pode servir de critério para desestimular comportamentos potencialmente nocivos, como o endividamento e a dependência, ao mesmo tempo em que busca ampliar os recursos para políticas públicas de prevenção e tratamento dos transtornos associados ao jogo.

Assim como o Estado utiliza a tributação seletiva de produtos como tabaco e álcool como mensagem regulatória para induzir comportamentos e transformar a realidade social, o mesmo pode ocorrer em relação à tributação das apostas de quota fixa. Nesse contexto, a seletividade deixa de ser apenas um critério técnico de graduação de alíquotas e assume o papel de um instrumento de política pública, apto a promover justiça fiscal e preservar o interesse social frente aos efeitos adversos do jogo, sem impedir o exercício da atividade econômica em um ambiente seguro e transparente.

Entretanto, Farias³⁴⁹ adverte que a seletividade não deve ser compreendida a partir de uma separação rígida entre finalidades fiscais e extrafiscais. No caso do IPI ou do ICMS, a

³⁴⁷ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 130.

³⁴⁸ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de Direito Tributário. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 75.

³⁴⁹ FARIAS, Luiz Roberto Barros. A tributação seletiva no IPI e no ICMS: indeterminação e controle do conceito de essencialidade. 2017. 177 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito,

seletividade orienta a graduação de tributos conforme a capacidade contributiva, concentrando maior carga sobre bens supérfluos, quanto à ótica fiscal. Já sob o aspecto extrafiscal, atua como instrumento de justiça social, ao assegurar maior acessibilidade a bens e serviços essenciais.

A questão da extrafiscalidade da tributação para além da finalidade arrecadatória se mostra ainda mais importante a partir da constatação do aumento do consumismo na sociedade contemporânea, o que autoriza ao Estado intervir, por meio de uma tributação seletiva, para buscar desestimular o consumo de produtos que prejudiquem bens e valores sociais como a vida e a saúde das pessoas. Nesse cenário, já se discute a utilização da tributação para influenciar nos hábitos alimentares da população (*food taxes*)³⁵⁰.

A percepção da mudança do comportamento da população e a conseqüente necessidade de reformulação da atuação estatal para abarcar tanto o aspecto fiscal quanto extrafiscal podem ser visualizados com a reforma tributária, implementada a partir da Emenda Constitucional nº 132/2023³⁵¹, que criou o IS sobre bens e serviços que prejudiquem a saúde ou o meio ambiente (art. 153, VIII).

A seletividade possui assento constitucional, o qual será exposto a seguir, demonstrando a evolução do tema, sob o critério da essencialidade e da extrafiscalidade, e os novos parâmetros que devem ser considerados a partir da reforma tributária.

5.1.2 Base constitucional tradicional e contemporânea

A CRFB/1988³⁵² impõe expressamente a seletividade para o IPI, a ser aplicada com base no critério da essencialidade, conforme o inciso I, do § 3º, do art. 153. Para o ICMS, o art. 155, § 2º, inciso III, dispõe que esse tributo poderá ser seletivo.

Desde a Constituição de 1967, a seletividade já era obrigatória para o IPI, com o mesmo enunciado atualmente apresentado. Já para o imposto estadual vigente na ordem constitucional anterior – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) –, a seletividade era proibida dado

Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017, p. 36. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/1967>. Acesso em: 22 out. 2025.

³⁵⁰ DAHINTEN, Augusto Franke; DAHINTEN, Bernardo Franke. A sociedade de consumo e a utilização de tributos como ferramenta a desestimular o consumo: destaque às food taxes. Revista Fórum de Direito Tributário, Belo Horizonte, ano 13, n. 73, p. 135-152, jan./fev. 2015, p. 7.

³⁵¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

³⁵² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

o caráter eminentemente fiscal. A alíquota era única e os bens considerados de primeira necessidade deveriam ser desonerados (imunes) da tributação³⁵³.

Contudo, a Emenda Constitucional nº 1/1969³⁵⁴ suprimiu a previsão de desoneração do ICM incidente sobre gêneros de primeira necessidade, mantendo apenas a seletividade do IPI, vinculada à essencialidade dos produtos. Até a promulgação da CRFB/1988, portanto, vigorou um modelo contrário à lógica da seletividade para o ICMS, então ICM, o qual era regido pelo princípio da uniformidade de alíquotas, voltado à preservação da neutralidade tributária³⁵⁵.

A previsão da seletividade para o IPI e para o ICMS demonstra o caminho traçado pela CRFB/1988 para a consecução de suas finalidades, adotando a seletividade como meio para a concretização da igualdade. A seletividade possui um alcance mais amplo que a imunidade, a isenção ou benefícios pontuais, capaz de abarcar desde a incidência mais gravosa até a completa eliminação da tributação. Embora sua aplicação seja mais complexa que a tributação uniforme, pode representar o ponto de equilíbrio entre a simplicidade e a justiça³⁵⁶.

Outra questão que deve ser destacada se refere ao fato de que a CRFB/1988 utiliza a vocábulo “poderá”, em vez de “será” seletivo para o ICMS. A interpretação literal desses verbos indica que a seletividade somente é obrigatória para o IPI, sendo facultativa para o ICMS.

Fossati³⁵⁷, no entanto, aponta que não há nenhum dispositivo ou motivo que justifique apenas o IPI ser graduado seletivamente pelo critério da essencialidade, devendo todos os impostos indiretos sobre o consumo serem interpretados sistematicamente a partir da igualdade e liberdade do consumidor final que suportará o ônus da tributação. Por essa razão, esse “poderá” ser seletivo do ICMS, deve ser interpretado como “deverá”, o que delimita o campo

³⁵³ BAINY, Alexandre Feliciano. A seletividade em função da essencialidade no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p. 35. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/56628>. Acesso em: 22 out. 2025.

³⁵⁴ BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc01-69.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

³⁵⁵ MILEO FILHO, Francisco Sávio Fernandez. A seletividade na tributação sobre o consumo e o critério da essencialidade: fundamentos, limites normativos e escopo constitucional. 2021. 238 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 77. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003083760>. Acesso em: 24 out. 2025.

³⁵⁶ MILEO FILHO, Francisco Sávio Fernandez. A seletividade na tributação sobre o consumo e o critério da essencialidade: fundamentos, limites normativos e escopo constitucional. 2021. 238 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 79. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003083760>. Acesso em: 24 out. 2025.

³⁵⁷ FOSSATI, Gustavo Schneider. Tributação do Consumo. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 160-161. Edição do Kindle.

de atuação discricionária do legislador na eleição dos bens e mercadorias considerados essenciais ou não.

Bainy³⁵⁸ aponta que esse “poderá” diz respeito à possibilidade de o Estado adotar a seletividade ou manter o imposto com alíquota uniforme, com finalidade meramente fiscal. Contudo, se o Estado optar pelo sistema de alíquotas diferenciadas (como ocorreu em todos os estados), será obrigatória a observância do critério da essencialidade no ICMS.

Por conta disso, diz-se que a dicotomia entre os tratamentos constitucionais conferidos ao IPI e ao ICMS é aparente, uma vez que a faculdade se refere à autonomia dada aos estados para adotarem ou não a sistemática da seletividade na instituição desse imposto e não quanto ao exercício da seletividade, que será obrigatória em função da essencialidade³⁵⁹.

A abordagem da seletividade aplicada ao IPI e ao ICMS constitui elemento central para a compreensão do princípio da seletividade tributária, pois nesses tributos sobre o consumo a sua previsão constitucional é expressa. Tal previsão confere ao princípio um conteúdo normativo concreto, orientado pelo critério da essencialidade, que serve de parâmetro para a diferenciação das alíquotas conforme a relevância social e econômica dos bens e serviços tributados.

Com a Reforma Tributária, o princípio da seletividade aplicado ao IPI (art. 153, III, CRFB/1988) e ao ICMS (art. 155, II, CRFB/1988) sofrerá alterações, uma vez que esses tributos serão gradualmente substituídos pelo IBS (art. 156-A)³⁶⁰ e pela CBS (art. 195, V, § 16)³⁶¹, os quais serão orientados pelo princípio da neutralidade.

Todavia, o princípio da seletividade não será extinto, ganhando destaque a seletividade a ser aplicada com base no critério da extrafiscalidade, que justifique a diferenciação por

³⁵⁸ BAINY, Alexandre Feliciano. A seletividade em função da essencialidade no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p. 61. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/56628>. Acesso em: 22 out. 2025.

³⁵⁹ ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em Função da Essencialidade: ICMS e Energia Elétrica. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 39, p. 201-225, 2021, p. 206. DOI: <https://doi.org/10.46801/2595-6280-rdta-39-10>. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>. Acesso em: 29 out. 2025.

³⁶⁰ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

³⁶¹ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

questões sociais, econômicas ou ambientais. A seletividade fundamentada na essencialidade dos bens e serviços de consumo representa apenas uma dimensão da seletividade.

Até porque a norma não se resume ao texto, mas ao sentido obtido pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico, visto que há normas sem um dispositivo correspondente³⁶². Portanto, a interpretação de uma norma deve transcender seu texto literal, considerando o contexto e as finalidades públicas almejadas, o que pode resultar na revelação de normas implícitas.

Por isso, ainda que não houvesse um dispositivo expresso, a seletividade poderia ser considerada um princípio implícito, como corolário do princípio da capacidade contributiva e da igualdade tributária.

Essa é a situação que ocorre no âmbito do ISS, em que a CRFB/1988 não prevê explicitamente a aplicação do princípio da seletividade às alíquotas ou à base de cálculo do imposto, mas as exigências sociais impõem a observância da distribuição do ônus tributário desde a configuração das hipóteses de incidência tributária, visando à maior realização da capacidade contributiva. Assim, o princípio da seletividade, enquanto norma específica do Sistema Tributário Nacional aplicada aos impostos sobre o consumo, pode ser aplicado, ainda que não esteja expressamente previsto na Constituição em relação ao ISS³⁶³.

A seletividade, com finalidade extrafiscal, já se faz presente na CRFB/1998 no âmbito do IPTU desde a Emenda Constitucional nº 29/2000, que incluiu o inciso II, no § 1º, do art. 156³⁶⁴, prevendo que as alíquotas podem ser diferenciadas em função do uso e da localização do imóvel.

Quanto ao uso, a seletividade no IPTU pode ser aplicada para estabelecer alíquotas superiores para imóveis de uso comercial em relação às alíquotas fixadas para imóveis de uso residencial, tendo em vista a presunção de riqueza gerada aos proprietários³⁶⁵. Já em relação à

³⁶² ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 23.

³⁶³ FOSSATI, Gustavo Schneider. Tributação do Consumo. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 163-164. Edição do Kindle.

³⁶⁴ BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição da República Federativa do Brasil; e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

³⁶⁵ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de Direito Tributário. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 112.

localização, as alíquotas do IPTU podem ser distintas para imóveis situados em bairros nobres, periféricos, universitários, ambientais, entre outros³⁶⁶.

No caso do IPVA, a Emenda Constitucional nº 42/2003³⁶⁷ incluiu o inciso II, do § 6º, no art. 155, prevendo que as alíquotas poderão ser diferenciadas em função do tipo e utilização dos veículos.

Pelo critério do tipo de veículo, é possível aplicar uma tributação diferenciada para carros movidos a gasolina, diesel, flex ou de acordo com as cilindradas. Enquanto pelo critério da utilização, a tributação pode variar conforme se trate de veículos de passeio, transporte de passageiros ou transporte de carga³⁶⁸.

A Emenda Constitucional nº 132/2023³⁶⁹ alterou esse dispositivo e consolidou a seletividade com finalidade extrafiscal, ao acrescentar a variação de alíquotas em função do valor e do impacto ambiental do veículo (art.155, §6º, II, alterado pela EC 132/2023).

O critério ambiental, em particular, estabelece a mais pura manifestação da seletividade moderna em impostos patrimoniais, desvinculando-se da essencialidade para o consumo e se voltando para a indução de condutas sustentáveis, tributando mais veículos poluentes em detrimento dos menos poluentes (como elétricos ou híbridos).

Sob essa ótica, a tributação ambiental não tem apenas o propósito de arrecadar recursos para o Estado, como ocorre nas políticas fiscais tradicionais, mas pretende igualmente ou até prioritariamente promover comportamentos sustentáveis por meio da redução da carga tributária, ao mesmo tempo em que desestimula práticas prejudiciais ao meio ambiente mediante o aumento, colaborando para a transição em direção a uma “economia verde”³⁷⁰.

³⁶⁶ MILEO FILHO, Francisco Sávio Fernandez. A seletividade na tributação sobre o consumo e o critério da essencialidade: fundamentos, limites normativos e escopo constitucional. 2021. 238 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 58.

³⁶⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

³⁶⁸ MILEO FILHO, Francisco Sávio Fernandez. A seletividade na tributação sobre o consumo e o critério da essencialidade: fundamentos, limites normativos e escopo constitucional. 2021. 238 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 58.

³⁶⁹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

³⁷⁰ SANTOS, Flávio Felipe Pereira Vieira dos; SCABORA, Filipe Casellato. Tributação Ambiental e Extrafiscalidade no Brasil: Incentivos Fiscais e Regressividade da Tributação Verde. Revista Direito Tributário Atual, n. 52, p. 144–161, 2022, p. 148. DOI: 10.46801/2595-6280.52.5.2022.2216. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2216>. Acesso em: 24 out. 2025.

A importância da questão ambiental também se revela a partir da sua menção expressa no art. 153, VIII³⁷¹, que prevê a criação do chamado IS sobre a “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar”.

A criação do IS representa um marco na consolidação do princípio da seletividade, ao evidenciar sua transição de um critério meramente técnico de diferenciação de alíquotas para um verdadeiro instrumento de política pública. Ao prever expressamente a incidência desse tributo sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, a CRFB/1988 amplia o alcance do princípio, conferindo-lhe uma dimensão extrafiscal voltada à regulação de comportamentos e à concretização de objetivos socioambientais.

Destaca-se que, no IS, a finalidade da especificação não se baseia na capacidade contributiva do sujeito, mas em um critério de diferenciação voltado à tributação extrafiscal. Logo, a incidência do tributo não ocorre de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, mas em função do grau de prejudicialidade da atividade à saúde e ao meio ambiente³⁷².

Scaff³⁷³ aponta que esse tipo de tributo, na literatura econômica, é identificado como imposto pigouviano, em referência a Arthur Pigou, que desenvolveu sua fundamentação teórica baseada na seletividade, propondo a tributação diferenciada de atividades conforme seus efeitos sociais. A lógica subjacente consiste em onerar mais intensamente as condutas que geram externalidades negativas, como a poluição ou os danos à saúde, e beneficiar aquelas que produzem externalidades positivas, associadas a bens e serviços essenciais.

No Brasil, o IS se concentra na correção das externalidades negativas, permitindo sua incidência em diferentes fases do ciclo econômico. Nesse cenário, a seletividade não somente serve de instrumento da justiça fiscal, como assume uma função indutora, reforçando o papel do sistema tributário como meio de intervenção orientado pelo interesse coletivo.

A perspectiva instrumental do direito tributário mostra que o tributo pode ser usado como um meio de escolha racional. A partir da seletividade extrafiscal, o Estado não impõe

³⁷¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em:

³⁷² FOLLONI, André. Competência Tributária do Imposto Seletivo: o Texto e seus Contextos. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 617-642, 2024, p. 623. DOI: 10.46801/2595-6280.57.25.2024.2606. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2606>. Acesso em: 27 set. 2025.

³⁷³ SCAFF, Fernando Facury. Panorama sobre a EC n. 132: um Salto no Escuro, com Torcida a Favor. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, p. 681-700, 2024, p. 691. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2534>. Acesso em: 22 out 2025.

condutas de forma coercitiva, mas orienta o comportamento dos particulares mediante incentivo ou desestímulos econômicos. Trata-se de uma forma de regulação indireta, na qual o contribuinte mantém sua liberdade de escolha, embora essa decisão seja influenciada por custos ou vantagens que visam induzir práticas socialmente desejáveis³⁷⁴.

O IS, nesse contexto, assume um papel de destaque para a implementação de políticas públicas voltadas à proteção da saúde e do meio ambiente. Em relação à saúde, as alíquotas elevadas de cigarros e bebidas alcoólicas têm a finalidade extrafiscal de desestimular o consumo, ao mesmo tempo em que os recursos dessa arrecadação poderiam ser aplicados para custear medidas preventivas e de tratamento dos efeitos nocivos desses produtos³⁷⁵.

O mesmo raciocínio deve ser feito em relação às apostas de quota fixa. O caráter extrafiscal da tributação revela que o princípio da seletividade não pode apenas fundamentar a aplicação de alíquotas mais elevadas dessa atividade. Sua atuação deve se manifestar de forma ampla, orientando comportamentos e servindo de instrumento de regulação para a concretização de fins e valores econômicos e sociais, não se reduzindo à graduação de alíquotas.

A Lei Complementar nº 214/2025³⁷⁶, que regulamentou o art. 153, VI, da CRFB/1988, incluiu as apostas na relação de serviços sujeitos ao IS (§ 1º do art. 409), cuja alíquota será definida por lei ordinária. Essa lei ainda não foi editada, mas o exame de seleção para estipular a alíquota do IS das apostas de quota fixa deverá considerar obrigatoriamente os impactos causados à saúde dos indivíduos e à coletividade.

A previsão constitucional do IS demonstra a evolução do princípio da seletividade. Tradicionalmente vinculada à essencialidade, a seletividade contemporânea passa a ter na extrafiscalidade o seu principal fundamento, operando como mecanismo de influência indireta sobre escolhas econômicas.

³⁷⁴ COSTA, Vitor Rangel Mendes da; SILVA, Antônio Cláudio Portella Serra e. A função extrafiscal do Imposto Seletivo na Reforma Tributária como instrumento de controle sobre bens nocivos ao meio ambiente. Cadernos UNDB – Estudos Jurídicos Interdisciplinares, São Luís, v. 8, n. 1, 20 set. 2025, p. 9. Disponível em: <https://periodicos.undb.edu.br/index.php/cadernosundb/article/view/309>. Acesso em: 24 out. 2025.

³⁷⁵ COSTA, Vitor Rangel Mendes da; SILVA, Antônio Cláudio Portella Serra e. A função extrafiscal do Imposto Seletivo na Reforma Tributária como instrumento de controle sobre bens nocivos ao meio ambiente. Cadernos UNDB – Estudos Jurídicos Interdisciplinares, São Luís, v. 8, n. 1, 20 set. 2025, p. 9-10. Disponível em: <https://periodicos.undb.edu.br/index.php/cadernosundb/article/view/309>. Acesso em: 24 out. 2025

³⁷⁶ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

Inclusive, no âmbito das normas tributárias indutoras, Schoueri³⁷⁷ menciona o emprego da seletividade para concretizar o princípio da defesa do consumidor, consistente na alteração da alíquota pelo governo, a partir da essencialidade do produto ou das necessidades da economia.

Essa perspectiva se coaduna com o IS e com a tributação das apostas de quota fixa a partir da regulamentação promovida pela Lei nº 14.790/2023, a qual deve obedecer ao critério da seletividade, uma vez que se trata de atividade nociva à saúde, que acarreta a dependência, como o álcool e o cigarro, em que os apostadores se sujeitam à perda de seu patrimônio, devendo ser desestimulada³⁷⁸.

A seletividade é um dos principais instrumentos de realização da função extrafiscal na seara tributária³⁷⁹, porém não é o único. A função extrafiscal possui um escopo mais amplo, tornando-se pertinente ampliar a sua análise aos tributos em geral, tema que será explorado no próximo tópico, permitindo compreender como essa função das normas tributárias pode contribuir para o aperfeiçoamento da tributação e regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil.

5.2 SELETIVIDADE E EXTRAFISCALIDADE: A TRIBUTAÇÃO COMO MECANISMO DE REGULAÇÃO

A extrafiscalidade pode ser concebida em dois sentidos: amplo e estrito. Em sentido amplo, compreende todas as funções da norma diversas das finalidades fiscal e simplificadora. Dessa forma, a tributação extrafiscal pode ter como finalidade a redistribuição de renda, o desenvolvimento econômico setorial, regional e nacional ou outro objetivo que não seja a arrecadação de receitas ou a simplificação do sistema tributário³⁸⁰.

A extrafiscalidade em sentido estrito, por sua vez, designa as normas tributárias indutoras, em que o tributo é intencionalmente usado para fins não arrecadatários, mas regulatórios, a fim de direcionar comportamentos individuais e coletivos. O tributo é empregado

³⁷⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 382.

³⁷⁸ LOQUES, Luiz César Martins. *Direito e Regulação das Apostas no Brasil*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025, p. 97-98.

³⁷⁹ DAHINTEN, Augusto Franke; DAHINTEN, Bernardo Franke. A sociedade de consumo e a utilização de tributos como ferramenta a desestimular o consumo: destaque às food taxes. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, ano 13, n. 73, p. 135-152, jan./fev. 2015, p. 4.

³⁸⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 32. Disponível em: <https://schoueri.com.br/wp-content/uploads/2020/09/LES-Normas-tributarias-indutoras-com-OCR.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

como instrumento de fomento ou desestímulo a determinadas atividades, conforme sua relevância social³⁸¹.

Caravelli³⁸² define a extrafiscalidade como “a aptidão para influenciar o comportamento do contribuinte ou de terceiros relacionados ao fato gerador da hipótese tributária”, devendo essa aptidão contribuir de alguma maneira para a tutela ou promoção do bem jurídico escolhido, sem representar uma sanção.

Bicalho³⁸³ sintetiza algumas características geralmente relacionadas à extrafiscalidade: a) constitui uma faculdade do legislador; b) é uma função dos tributos, ao lado da função fiscal; c) é um elemento finalístico do tributo; e d) é instrumento da atuação interventiva do Estado.

Ainda que a extrafiscalidade seja considerada uma faculdade do legislador, cabe a observação feita por Gouvêa³⁸⁴, de que ela decorre da supremacia do interesse público, que confere ao Estado o poder de tributar para obter receitas para custeio de suas despesas ou para realizar as finalidades constitucionais, mediante a destinação de valores para fins específicos ou estímulos indutores de comportamento criados a partir de diferenciações entre as coisas e as pessoas.

Como decorrência da supremacia, a extrafiscalidade impõe ao legislador o dever, e não uma faculdade, de considerar os efeitos extrafiscais decorrentes da criação e da modulação dos tributos, mesmo nas hipóteses em que a finalidade arrecadatória seja predominante.

Isso porque não há como conceber uma norma jurídica que ignore os valores constitucionais, nem é concebível uma norma tributária que não vise à arrecadação. Por isso, toda norma tributária possui, simultaneamente, funções fiscal e extrafiscal. A função extrafiscal é identificada quando a norma busca concretizar as finalidades e direitos previstos na Constituição, enquanto a fiscalidade se manifesta no objetivo de garantir receitas para a manutenção do Estado. Embora seja possível observar a predominância de uma dessas funções na prática, elas estão intrinsecamente ligadas e coexistem em qualquer regra tributária, sendo separadas apenas para fins didáticos³⁸⁵.

³⁸¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 33. Disponível em: <https://schoueri.com.br/wp-content/uploads/2020/09/LES-Normas-tributarias-indutoras-com-OCR.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

³⁸² CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. Extrafiscalidade: (re)construção conceitual no contexto do Estado Democrático de Direito e aplicações no Direito Tributário. 1ª ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 77.

³⁸³ BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Extrafiscalidade tributária: pós-modernidade e legitimação do Estado Social Brasileiro. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014, p. 165.

³⁸⁴ GOUVÊA, Marcus de Freitas. A extrafiscalidade no direito tributário. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 279.

³⁸⁵ GOUVÊA, Marcus de Freitas. A extrafiscalidade no direito tributário. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 47.

Ademais, constatando que todo tributo produz algum efeito extrafiscal que pode alterar o equilíbrio do sistema econômico, Schiavolin³⁸⁶ aduz que o legislador deve considerar esses impactos ao elaborar a norma tributária, pois toda incidência fiscal interfere nas decisões de consumo, produção e investimento, em maior ou menor grau. Logo, a extrafiscalidade deve ser vista como pressuposto da política tributária, voltada à harmonização entre arrecadação e regulação econômica.

Essa dupla função das normas tributárias pode ser visualizada no Imposto de Renda, que possui como função precípua a arrecadação de recursos para a União, isto é, a função fiscal. Porém, Machado Segundo³⁸⁷ aponta que esse tributo também pode ser usado como instrumento para intervir na economia, mediante incentivos ou desestímulos a determinadas atividades. O autor cita as concessões de isenções às indústrias instaladas nas regiões Norte e Nordeste como exemplo da função extrafiscal do imposto de renda.

Nessa linha de entendimento, o imposto de renda incidente sobre os prêmios líquidos das apostas de quota fixa também revela o caráter extrafiscal da norma, uma vez que a tributação pode servir de desestímulo da prática aos apostadores, ainda que em patamar inferior à alíquota cobrada de outras modalidades de loteria, tendo em vista que há países como o Reino Unido em que os apostadores não são tributados diretamente³⁸⁸.

A extrafiscalidade pretende influenciar o comportamento dos cidadãos, inculcando padrões de conduta que sejam adequados para atingir os objetivos pretendidos. Essa finalidade é inerente à extrafiscalidade, que tende a corrigir determinados comportamentos e a implantar atitudes que favoreçam a consecução do objetivo extrafiscal. A finalidade comportamental substitui a finalidade fiscal, uma vez que a tributação extrafiscal se preocupa mais em inculcar hábitos e gerar determinadas atitudes sociais do que em arrecadar dinheiro³⁸⁹.

No sistema tributário brasileiro, a extrafiscalidade deve ser analisada à luz das atribuições delineadas pela CRFB/1988, observando-se a relação entre a carga tributária suportada pelo contribuinte e o retorno social proporcionado pelas políticas públicas. Essa correlação entre extrafiscalidade, receitas e despesas públicas configura um critério de

³⁸⁶ SCHIAVOLIN, Roberto. L'extrafiscalità: profili generali. In: PIRES, Manuel (Coord.). Da Extrafiscalidade. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2011, p. 13.

³⁸⁷ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de Direito Tributário. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 280.

³⁸⁸ PATON, David; SIEGEL, Donald S.; WILLIAMS, Leighton Vaughan. Taxation and the Demand for Gambling: New Evidence from the United Kingdom. *National Tax Journal*, v. 57, n. 4, p. 847-861, Dec. 2004, p. 848. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ntj/journal/v57y2004i4p847-61.html>. Acesso em: 24 out. 2025.

³⁸⁹ ALABERN, Juan Enrique Varona. Extrafiscalidad y dogmática tributaria. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2009, p. 31.

legitimação do Estado social, ao promover uma distribuição mais equitativa da riqueza nacional, garantindo que a tributação cumpra não apenas uma função arrecadatória, como instrumental ao desenvolvimento e à justiça social³⁹⁰.

A extrafiscalidade constitui uma exceção ao princípio capacidade contributiva na medida em que permite a adoção de critérios diversos da manifestação de riquezas dos sujeitos passivos da obrigação tributária em virtude de um bem tutelado constitucionalmente³⁹¹.

Esses critérios ou parâmetros utilizados pela extrafiscalidade para justificar a adoção de tratamento diverso da capacidade contributiva conferido a contribuintes que se encontram em posição desigual podem se referir a fatores sociais, ambientais, trabalhistas ou regionais específicos³⁹².

A CRFB/1988 prevê a extrafiscalidade em diversos dispositivos, entre os quais Baleeiro e Derzi³⁹³ elencam de maneira exemplificativa: as contribuições para custeio da intervenção do Estado no domínio econômico (art. 149); a imunidade de produtos exportados (art. 153, § 3º, III); os estímulos para cumprimento da função social do ITR (art. 153, § 4º) e do IPTU (art. 156, § 1º); a seletividade obrigatória do IPI (art. 153, § 3º). Em todo caso, os autores advertem que as isenções, reduções ou benefícios tributários não podem os distinguir com base em critérios arbitrários, que não se justifiquem ou violem a razoabilidade.

Segundo Schoueri³⁹⁴, os critérios utilizados para tratamento diferenciado devem ser adequados à finalidade do tributo extrafiscal; necessários, de maneira que o resultado não poderia ser atingido por outros meios menos gravosos; e proporcionais quantos aos efeitos produzidos, para justificar os custos e benefícios entre a discriminação e a restrição dos direitos atingidos. Essa visão revela a aplicação da máxima da proporcionalidade de Alexy³⁹⁵ na seara tributária.

³⁹⁰ BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. *Extrafiscalidade tributária: pós-modernidade e legitimação do Estado Social Brasileiro*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014, p. 171.

³⁹¹ BRANDÃO, Virginia Junqueira Rugani. *A sanção premial como instrumento de política urbana: uma abordagem a partir de sua aplicação ao imposto predial e territorial urbano*. 2016. 170 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 155. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_BrandaoVJR_1.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

³⁹² MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de Direito Tributário*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 65.

³⁹³ BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 357.

³⁹⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 294-295. Disponível em: <https://schoueri.com.br/wp-content/uploads/2020/09/LES-Normas-tributarias-indutoras-com-OCR.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

³⁹⁵ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 116.

Nesse contexto, a tributação diferenciada para as apostas de quota fixa no Brasil deve considerar os efeitos danosos provocados pelos transtornos do jogo à saúde, bem como os prejuízos financeiros resultantes do descontrole em apostas, ou, ainda, o perigo à integridade dos resultados dos eventos esportivos, que são impactos advindos da legalização do mercado de apostas.

Essa observação é importante, visto que ao longo da história as apostas foram proibidas por afrontarem a moral e os bons costumes. Mas como pontua Caravelli³⁹⁶, em uma sociedade moderna democrática, a norma tributária indutora deve ser legítima e amparada pela Constituição, sob pena de ser declarada inconstitucional, razão pela qual são ilegítimos os chamados “impostos para moralização dos costumes”.

A extrafiscalidade no âmbito das apostas de quota fixa deve ter como finalidade o equilíbrio entre os diversos interesses envolvidos sobre o mercado de apostas, envidando-se esforços para a manutenção da atividade para a obtenção de receitas, mas também mitigando os malefícios sociais gerados, tendo a tributação um papel essencial para a consecução desse objetivo, considerando que “longe de afastar o mercado, o pressupõe”³⁹⁷.

Isso porque a instituição de tributos distorce o mercado, alterando a relação de procura e oferta, a partir da indução de comportamentos entre produtor e consumidor. Dessa maneira, Carvalho³⁹⁸ afirma que o “tributo ótimo” deve propiciar a arrecadação ao Estado, provocando o mínimo de distorções no mercado e preservando os direitos fundamentais, atendidos os seguintes requisitos: “(1) ter base grande de contribuintes; (2) ter regras simples e objetivas; (3) incidir sobre produtos e serviços de demanda inelástica; (4) ser justo (não violar a isonomia); e (5) ter baixo custo administrativo”.

Especificamente sobre a tributação das apostas de quotas fixas, destaca-se o requisito relativo à elasticidade da demanda, pois se o tributo incidir sobre produtos em que há baixa sensibilidade dos consumidores em relação à alteração dos preços, estes continuarão a consumir o bem, ainda que haja a incorporação ao preço³⁹⁹.

³⁹⁶ CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. Extrafiscalidade: (re)construção conceitual no contexto do Estado Democrático de Direito e aplicações no Direito Tributário. 1ª ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 115.

³⁹⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 44.

³⁹⁸ CARVALHO, Cristiano. A análise econômica do Direito Tributário. In: SCHOUERI, Luis Eduardo. (Coord.). Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 254.

³⁹⁹ CARVALHO, Cristiano. A análise econômica do Direito Tributário. In: SCHOUERI, Luis Eduardo. (Coord.). Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 256.

Marques⁴⁰⁰ menciona que a demanda das apostas esportivas possa apresentar certa elasticidade no cenário em que as operadoras sofram uma carga tributária mais pesada e ajustem as estruturas de seus preços, acarretando a redução das apostas ou migração dos consumidores para plataformas estrangeiras ou não regulamentadas. Em outro giro, a demanda pode ser inelástica em relação aos consumidores ávidos ou que valorizam determinados serviços ou características apresentadas pelas operadoras, de modo que as apostas continuem a ser realizadas, apesar de “*odds*” menos vantajosas ou aumento de preço.

À luz da extrafiscalidade, é preciso ter em vista o objetivo pretendido com a tributação das apostas esportivas, uma vez que se a intenção é desestimular o consumo, se a demanda for inelástica, a elevação dos preços em decorrência da tributação não o diminuirá, acarretando apenas o aumento de custos para as operadoras ou apostadores⁴⁰¹.

Outro ponto que a tributação das apostas de quota fixa deve considerar é a constatação de Beltrame⁴⁰² de que nem sempre a administração fazendária possui recursos de pessoal para gestão e controle da tributação. Além disso, o autor menciona que a extrafiscalidade dá origem a uma tributação comportamentalista, o que pode fazer com que o desestímulo esperado seja efêmero, uma vez que o preço mais alto tende a ser “normalizado”, sendo difícil conciliar a psicologia dos comportamentos individuais com a racionalidade fiscal.

A regulamentação das apostas de quota fixa ainda está em andamento, o que mostra que ainda há um campo normativo amplo a ser preenchido. Nesse cenário, as considerações ora ventiladas são relevantes para a aplicação do princípio da seletividade em sua tributação no Brasil.

A seletividade tributária, no plano prático, pode ser promovida por meio de diferenciações de alíquotas, base de cálculo, isenções, incentivos fiscais, entre outros instrumentos, desde que não haja vedação ou a CRFB/1988 preveja a forma para a operacionalização dessa seletividade, como ocorre nos tributos qualificados como seletivos⁴⁰³.

⁴⁰⁰ MARQUES, Melissa Barros. As perspectivas de tributação com a legalização de apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2023, p. 47. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76725>. Acesso em: 13 jan. 2025.

⁴⁰¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 49.

⁴⁰² BELTRAME, Pierre. Les impositions extra-fiscales en France. In: PIRES, Manuel (Coord.). Da Extrafiscalidade. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2011, p. 176-177.

⁴⁰³ MILEO FILHO, Francisco Sávio Fernandez. A seletividade na tributação sobre o consumo e o critério da essencialidade: fundamentos, limites normativos e escopo constitucional. 2021. 238 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 56. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003083760>. Acesso em: 24 out. 2025.

É o caso do IS, instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023⁴⁰⁴, em que a CRFB/1988 prevê um critério específico de aplicação da seletividade, em função da prejudicialidade que determinados bens e serviços acarretam à saúde e ao meio ambiente, com a finalidade extrafiscal de desestimular o consumo.

Para Adamy⁴⁰⁵, o IS apenas contempla a dimensão negativa ou sancionatória da extrafiscalidade, uma vez que impõe custos adicionais aos comportamentos não desejados, sem estabelecer, por outro lado, a possibilidade de que os comportamentos desejados sejam estimulados, mediante a aplicação da dimensão positiva ou promocional da extrafiscalidade.

A função promocional da extrafiscalidade tem por finalidade incentivar práticas vantajosas ou desejadas sob a ótica econômica ou social. Assim, ao lado de medidas onerosas, devem ser previstos prêmios e incentivos que promovam as condutas socialmente desejadas, contribuindo para a realização das finalidades constitucionais⁴⁰⁶.

A implementação e a manutenção do IS com a finalidade extrafiscal de desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente despertam a preocupação quanto ao risco da propagação do comércio informal e clandestino de bebidas alcoólicas e cigarros⁴⁰⁷, assim como do mercado ilegal de apostas.

Couto⁴⁰⁸ afirma que essa preocupação deve nortear a aplicação da seletividade tributária no IS, para que a oneração de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente não provoque o chamado efeito rebote, isto é, em vez de reduzir o consumo, a tributação diminua a arrecadação do mercado formal, com o aumento do comércio ilegal.

Essa é uma das grandes preocupações no tocante ao mercado de apostas, que operou durante um longo período na ilegalidade e cuja regulamentação, por ser recente, ainda não está

⁴⁰⁴ BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

⁴⁰⁵ ADAMY, Pedro. Extrafiscalidade na Reforma Tributária: Essencialidade Rígida e o Fim da Função Promocional do Direito Tributário. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 58, p. 410-431, dez. 2024, p. 423. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2660>. Acesso em: 23 out. 2025

⁴⁰⁶ ADAMY, Pedro. Extrafiscalidade na Reforma Tributária: Essencialidade Rígida e o Fim da Função Promocional do Direito Tributário. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 58, p. 410-431, dez. 2024, p. 415. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2660>. Acesso em: 23 out. 2025

⁴⁰⁷ COUTO, Deivison Roosevelt do. A Função Extrafiscal do Imposto Seletivo sob a Ótica da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a Extrafiscalidade Tributária. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 60, p. 116-137, 2025, p. 130. DOI: 10.46801/2595-6280.60.5.2025.2758. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2758>. Acesso em: 24 out. 2025.

⁴⁰⁸ COUTO, Deivison Roosevelt do. A Função Extrafiscal do Imposto Seletivo sob a Ótica da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a Extrafiscalidade Tributária. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 60, p. 116-137, 2025, p. 130. DOI: 10.46801/2595-6280.60.5.2025.2758. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2758>. Acesso em: 24 out. 2025.

sedimentada entre os apostadores. Logo, uma tributação excessiva pode acarretar o retorno ao estado anterior de operações em plataformas não licenciadas.

No âmbito do IS, Costa⁴⁰⁹ se manifesta quanto à possibilidade de esse imposto se tornar mero instrumento de arrecadação, não cumprindo a sua finalidade extrafiscal, diante da pressão de grupos econômicos que podem influenciar na aplicação da seletividade. Assim como, ao onerar determinados produtos de consumo popular, a regressividade fiscal também pode aumentar, sem que haja a contraprestação dos benefícios almejados, notadamente na questão ambiental. Por isso, o autor argumenta que além da tributação, devem ser adotadas políticas compensatórias.

A questão da regressividade fiscal deve receber especial atenção na regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil, diante dos dados apresentados no capítulo anterior, revelando que os impactos socioeconômicos são sentidos de maneira mais acentuada pelas classes de renda mais baixa, podendo gerar ou agravar situações de endividamento.

Tais impactos devem conduzir a aplicação do princípio da seletividade na tributação das apostas de quota fixa tanto na lei que fixará a alíquota do IS para esse serviço, bem como para servir de parâmetro para a regulamentação que vai muito além da tributação.

É que o princípio da seletividade, conforme aponta Fossati⁴¹⁰, apresenta “inúmeras dificuldades de delimitação e é muito suscetível a trabalhos de lobby e negociações políticas. Ele preenche as exigências da proteção do mínimo existencial na tributação do consumo de forma insuficiente e não assegura uma tributação conforme”, quando aplicado somente em função da essencialidade na graduação de alíquotas.

Porém, enquanto princípio, pode orientar a atuação estatal na promoção de um ambiente seguro e saudável para a realização de apostas para os apostadores, transparente e sustentável para o mercado, a partir da implementação de medidas que visam à alteração da legislação tributária, assim como a regulamentação referente ao jogo responsável, que deve passar necessariamente pela revisão da publicidade, um dos principais vetores para a disseminação das apostas de quota fixa no Brasil.

Não basta que sejam criadas normas extrafiscais, se não houver o acompanhamento dos efeitos causados em concreto pela imposição dessas normas indutoras pela Administração

⁴⁰⁹ COSTA, Vitor Rangel Mendes da; SILVA, Antônio Cláudio Portella Serra e. A função extrafiscal do Imposto Seletivo na Reforma Tributária como instrumento de controle sobre bens nocivos ao meio ambiente. Cadernos UNDB – Estudos Jurídicos Interdisciplinares, São Luís, v. 8, n. 1, 20 set. 2025, p. 18. Disponível em: <https://periodicos.undb.edu.br/index.php/cadernosundb/article/view/309>. Acesso em: 24 out. 2025.

⁴¹⁰ FOSSATI, Gustavo Schneider. Tributação do Consumo. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 191. Edição do Kindle.

Pública⁴¹¹ para verificar se a medida foi eficaz e legítima a sua permanência no ordenamento jurídico.

5.3 PROPOSIÇÕES PARA A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE NA TRIBUTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA

A aplicação do princípio da seletividade na tributação das apostas de quota fixa representa uma possibilidade de concretizar o equilíbrio entre a função fiscal e a dimensão extrafiscal dos tributos. A seletividade é inerente à elaboração das normas jurídicas, em menor ou maior grau, e a sua abordagem nesta pesquisa mostra o seu potencial para ser utilizada como instrumento de regulação econômica e social para mitigar efetivamente as externalidades negativas, além de incentivar práticas alinhadas ao jogo responsável.

No atual contexto brasileiro, alinha-se à abordagem que considera que as apostas de quota fixa devem ser tratadas como uma questão de saúde pública⁴¹², visto que 1,4 milhões de brasileiros já apresentam comportamento enquadrado como jogo problemático na escala PGSI⁴¹³, sendo a maioria adolescentes, o que revela o impacto mais acentuado em grupos vulneráveis.

A abordagem dos danos causados pelo jogo e pelas apostas como matéria de saúde pública implica na necessidade de reestruturação do atendimento em saúde mental, tendo em vista problemas críticos como: a ausência de dotação específica para a prevenção e tratamento de pacientes com transtornos relacionados às apostas e aos jogos de azar online na Atenção Primária à Saúde; profissionais sem treinamento qualificado para acolher e diagnosticar apostadores com comportamentos de jogo problemático e ludopatia na rede de atenção básica, que é a principal porta de entrada do SUS; ausência de campanhas oficiais para a prevenção sobre os riscos e prejuízos causados pelas apostas; e ausência de coordenação do Ministério da

⁴¹¹ BRANDÃO, Virginia Junqueira Rugani. A sanção premial como instrumento de política urbana: uma abordagem a partir de sua aplicação ao imposto predial e territorial urbano. 2016. 170 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 158. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_BrandaoVJR_1.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

⁴¹² GONÇALVES FILHO, Péricles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coord.). BETS: a regulação do mercado de apostas. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2025, p. 296.

⁴¹³ LARANJEIRA, Ronaldo Ramos; MADRUGA, Clarice Sandi (Coords.). III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas: Caderno Temático Lenad III – Jogos de Aposta na População Brasileira. São Paulo: Unifesp, 2025. Disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

Saúde perante os estados e municípios, bem como junto aos demais órgãos que podem agir para mitigar os danos, como o Ministério da Fazenda e o Ministério dos Esportes⁴¹⁴.

Os transtornos causados pelo descontrole em jogo e apostas online podem provocar o desequilíbrio das finanças dos apostadores e acentuar endividamento ou superendividamento. Essa já é a situação vivenciada pela metade dos entrevistados em pesquisa realizada pela Anbima⁴¹⁵ e pelo Procon-SP⁴¹⁶.

Para mudar esse cenário, será necessário adotar diversas medidas, o que impõe um desafio à regulamentação e ultrapassa a seara tributária e a aplicação do princípio da seletividade, abrangendo outros campos da regulamentação. Dentro do escopo do presente trabalho, apresentam-se algumas propostas para a aplicação do princípio da seletividade na tributação das apostas de quota fixa no Brasil, bem como outras propostas não tributárias que se mostram relevantes para o aperfeiçoamento da sua regulamentação, com vistas a equalizar os benefícios decorrentes do aumento na arrecadação fiscal e os prejuízos socioeconômicos do mercado de apostas.

5.3.1 Aumento do montante destinado à Saúde na Contribuição sobre o *Gross Gaming Revenue*

A Lei nº 14.790/2023⁴¹⁷ estabeleceu uma contribuição de 12% sobre a receita bruta das apostas, após a dedução dos valores dos prêmios pagos aos apostadores e do imposto de renda incidente sobre a premiação, que será destinada a diversas áreas sociais, como educação, segurança pública, esporte, seguridade social, turismo e a saúde, nos percentuais previstos no § 1º-A, do art. 30, da Lei nº 13.756/2018⁴¹⁸.

⁴¹⁴ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 29. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

⁴¹⁵ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 57. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

⁴¹⁶ PROCON-SP. Relatório Técnico da Pesquisa Comportamental: “Jogos e Apostas” Percepção do Consumidor. São Paulo: Fundação Procon, 2025, p. 10. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/RELATPESQCOMPJOGOSEAPOSTAS2025.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

⁴¹⁷ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

⁴¹⁸ 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 de março

Em relação à saúde, especificamente para “prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos”, o percentual será de 1% do valor total da contribuição sobre o GGR (inciso VI). O percentual é ínfimo, se comparado ao destinado a outras áreas, como 36% para o esporte (inciso III); 28% para o turismo (inciso V); 13,60% para a segurança pública (inciso II); e 10% para a educação (inciso I). Tais números revelam que, de fato, o Brasil ainda não trata os transtornos relacionados aos jogos e apostas como uma questão de saúde pública, assim como evidencia que essa pauta não recebeu a atenção devida na regulamentação das apostas de quota fixa.

Para se ter ideia de o quanto esse valor é insuficiente, basta verificar que no primeiro semestre de 2025, o valor arrecadado com a contribuição sobre os 12% do GGR dos agentes operadores de aposta totalizou cerca de R\$ 2,14 bilhões⁴¹⁹. Desse valor, somente será destinado ao Ministério da Saúde o valor R\$ 2,57 milhões, aproximadamente, para ações de prevenção e tratamentos dos danos decorrentes de jogos e apostas. Como o repasse é mensal, esse valor foi de menos de 500 mil, no período de seis meses.

O princípio da seletividade tributária pode ser aplicado para fundamentar o aumento do percentual da contribuição sobre o GGR, para cumprimento da finalidade extrafiscal de prevenir e mitigar os efeitos danosos à saúde relacionados à prática de jogos e apostas. A extrafiscalidade, nesse ponto, não será utilizada apenas para desestimular o consumo (extrafiscalidade em sentido estrito), como também para realizar o direito fundamental à saúde (extrafiscalidade em sentido amplo).

O desestímulo à prática de apostas e jogos de azar online pode ser alcançado não apenas em função da elevação de preço que a tributação pode acarretar, podendo tal objetivo igualmente ser concretizado por meio de campanhas oficiais que orientem de maneira clara e objetiva sobre os riscos e prejuízos ligados às apostas de quota fixa.

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 n°s 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 n° 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n°s 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, bem como das Leis n°s 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 dos Decretos-Leis n°s 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴¹⁹ GOVERNO FEDERAL. No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Ministério da Fazenda, 26 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 5 set. 2025.

As campanhas educativas devem enfatizar que as apostas esportivas e os jogos de azar online (Jogo do Tigrinho e afins), que são espécies de apostas de quota fixa no modelo adotado no Brasil, não são uma forma de investimento. Essa informação precisa ser difundida, já que o levantamento da Anbima⁴²⁰ apontou que cerca de 4 milhões de pessoas consideram as apostas uma forma de investimento financeiro.

O aumento do valor da contribuição sobre o GGR destinado à prevenção e ao tratamento dos transtornos de jogo se justifica a partir da necessidade de custear a capacitação de pessoal da atenção especializada e da atenção primária em saúde, além da realização de ações e programas voltados especificamente à temática de vício em jogos e apostas.

No levantamento realizado pelo TCU⁴²¹, é possível visualizar a estrutura da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que apresenta órgãos especializados para o tratamento da dependência de álcool e drogas, quais sejam: o Centros de Atenção Psicossocial – CAPS AD Álcool e Drogas e o Centros de Atenção Psicossocial – CAPS AD III Álcool e Drogas. Este último voltado ao atendimento de crianças e adolescentes que necessitam de cuidados clínicos contínuos pelo sofrimento psíquico intenso causado pelo álcool ou drogas.

Além do que já foi elaborado um plano de ação pelo Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (Desmad), priorizando os seguintes eixos: “Eixo 1 - Qualificação dos profissionais da RAPS; Eixo 2 - Prevenção e Redução dos Danos; Eixo 3 – Cuidado; e Eixo 4 – Pesquisa”⁴²².

Esse modelo pode ser adequado para a criação de um departamento específico para jogos e apostas no Ministério da Saúde, com plano de atuação similar ao plano acima, visto que além da prevenção e do cuidado, contempla os investimentos em pesquisas. A implantação e manutenção desse microsistema deve ser levado em conta para estipular o novo percentual a ser destinado à saúde para a prevenção, controle e mitigação dos danos relacionados à prática de apostas de quota fixa no Brasil.

⁴²⁰ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025, p. 161. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

⁴²¹ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 15. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

⁴²² TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 17. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

5.3.2 Instituição de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico para prevenção, tratamento e mitigação dos impactos danosos das apostas

Outra possibilidade de atuação da aplicação do princípio da seletividade na tributação das apostas de quota se refere à possibilidade de criação de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) para prevenção, tratamento e mitigação dos danos relacionados às apostas de quota fixa.

A CIDE está prevista no art. 149 da CRFB/1988⁴²³, sendo um tributo de competência exclusiva da União, que pode utilizar tal instrumento para intervir no domínio econômico, com finalidade extrafiscal, “observados do art. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”.

A utilidade na escolha dessa espécie tributária consiste na possibilidade de vinculação da arrecadação, o que poderá assegurar que realmente sejam empregados recursos públicos para a mitigação dos impactos sociais decorrentes das apostas de quota fixa, a partir de medidas de prevenção e tratamento.

O Reino Unido instituiu um tributo com natureza semelhante em abril deste ano (2025), o chamado *Statutory Levy*, formalizado pelo *The Gambling Levy Regulations 2025* (Regulamentos da Taxa de Jogos de Azar de 2025)⁴²⁴ e administrado pela *UK Gambling Commission (UKGC)*, autoridade reguladora do setor.

O *Statutory Levy* foi criado para substituir as contribuições voluntárias que a indústria fazia anteriormente. A sua finalidade é o custeio de pesquisas, prevenção e tratamento, na seguinte proporção: 20% para a criação do *Research Programme on Gambling* (RPG), ou seja, um Programa de Pesquisa sob medida sobre Jogos de Azar, além de pesquisas adicionais; 30% para desenvolver mecanismos abrangentes de prevenção e intervenção precoce; e 50% para serviços de tratamentos e apoio, em parceria com o terceiro setor⁴²⁵.

⁴²³ “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

⁴²⁴ UNITED KINGDOM. Statutory Instruments 2025 No. 213. Betting, Gaming and Lotteries. The Gambling Levy Regulations 2025. Made: 25th February 2025. Coming into force: 6th April 2025. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2025/213/made>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴²⁵ UNITED KINGDOM. Government response to the consultation on the structure, distribution and governance of the statutory levy on gambling operators. Department for Culture, Media & Sport, 27 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-statutory-levy-on-gambling>

A base de cálculo do tributo é o Produto de Jogo Bruto (*Gross Gaming Yield* - GGY) referente ao exercício fiscal anterior⁴²⁶. O GGY é o termo usado no Reino Unido para se referir à receita bruta das apostas, também chamado de GGR no âmbito internacional e o termo popularizado no Brasil.

A alíquota foi estipulada entre 0,1% e 1,1% sobre o GGY, conforme a modalidade de jogo ou aposta. Para as apostas online, foi estipulado o valor máximo de 1,1%, exceto as salas de negociação de intermediários de apostas remotas, loterias de sociedade com licenças remotas e gerentes de loteria externos⁴²⁷. A contribuição será anual e seu primeiro pagamento teve como prazo final o dia 1º de outubro de 2025, sendo isenta de pagamento a taxa com valor igual ou inferior a 10 euros⁴²⁸.

O pagamento do tributo deve ser feito de uma única vez e caso não seja realizado dentro do prazo, resultará na suspensão ou revogação da licença de operação pela *Gambling Commission*, exceto em caso de falha por erro administrativo⁴²⁹.

O modelo do Reino Unido pode ser adaptado e compatibilizado com a realidade brasileira, em que a autoridade reguladora é o Ministério da Fazenda, mas a execução necessitará da atuação coordenada do Ministério da Saúde, a partir da criação de um setor específico para tratar do tema. Nesse caso, relembra-se o plano de ação previsto para álcool e drogas, elaborado pelo Desmad, com eixo de atuação em pesquisa, qualificação de profissionais, prevenção e redução de danos, além dos serviços de tratamento⁴³⁰. Esse modelo pode ser adaptado à temática de jogos e apostas.

operators/outcome/government-response-to-the-consultation-on-the-structure-distribution-and-governance-of-the-statutory-levy-on-gambling-operators. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴²⁶ UNITED KINGDOM. Government response to the consultation on the structure, distribution and governance of the statutory levy on gambling operators. Department for Culture, Media & Sport, 27 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-statutory-levy-on-gambling-operators/outcome/government-response-to-the-consultation-on-the-structure-distribution-and-governance-of-the-statutory-levy-on-gambling-operators>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴²⁷ UNITED KINGDOM. Government response to the consultation on the structure, distribution and governance of the statutory levy on gambling operators. Department for Culture, Media & Sport, 27 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-statutory-levy-on-gambling-operators/outcome/government-response-to-the-consultation-on-the-structure-distribution-and-governance-of-the-statutory-levy-on-gambling-operators>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴²⁸ UNITED KINGDOM. Statutory Instruments 2025 No. 213. Betting, Gaming and Lotteries. The Gambling Levy Regulations 2025. Made: 25th February 2025. Coming into force: 6th April 2025. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2025/213/made>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴²⁹ UNITED KINGDOM. Statutory Instruments 2025 No. 213. Betting, Gaming and Lotteries. The Gambling Levy Regulations 2025. Made: 25th February 2025. Coming into force: 6th April 2025. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2025/213/made>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴³⁰ TCU. TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5). Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 15. Disponível em:

A distribuição dos custos sociais concretiza o valor constitucional da solidariedade⁴³¹ e legitima a criação dessa CIDE, assim como o princípio da seletividade tributária pode ser aplicado para desestimular o consumo de apostas e jogos no Brasil.

Além do que a CIDE pode se revelar mais eficaz para mitigação dos impactos negativos causado à saúde, tendo em vista que é um tributo criado especificamente para essa finalidade extrafiscal, podendo seus resultados serem aferidos de maneira mais objetiva a partir de um plano de ação que defina suas metas, a forma de execução, fiscalização e responsabilidades.

Importante destacar que no modelo do Reino Unido, há previsão de acompanhamento e revisão do tributo, que abarcará a realização de consultas e avaliação de impactos. Assim como a criação do tributo busca produzir dados concretos sobre os danos associados aos jogos de azar, bem como dos custos envolvidos e das ações que devem ser tomadas para a mitigação dos referidos danos⁴³².

Na seara legislativa brasileira, já há manifestação para a criação da chamada CIDE-Bets, como a Emenda nº 20 feita ao Projeto de Lei nº 1.087/2025⁴³³, estabelecendo a criação de CIDE para o custeio de políticas públicas nas áreas da saúde e da educação, voltadas à prevenção, ao tratamento e ao uso consciente das apostas online⁴³⁴. Essa emenda prevê uma alíquota de 15% sobre a transferência de valores realizada para a atividade de apostas virtuais de quota fixa, a ser paga mensalmente.

Esse modelo se mostra mais oneroso que o modelo que utiliza a receita bruta de apostas, que é o modelo adotado na contribuição de 12% sobre o GGR, estipulada pela Lei nº 14.790/203.

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

⁴³¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 151. Disponível em: <https://schoueri.com.br/wp-content/uploads/2020/09/LES-Normas-tributarias-indutoras-com-OCR.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

⁴³² UNITED KINGDOM. Government response to the consultation on the structure, distribution and governance of the statutory levy on gambling operators. Department for Culture, Media & Sport, 27 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-statutory-levy-on-gambling-operators/outcome/government-response-to-the-consultation-on-the-structure-distribution-and-governance-of-the-statutory-levy-on-gambling-operators>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴³³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.087/2025. Altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487436>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴³⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Emenda Nº 20 PL 1.087/2025. Emenda substitutiva ao Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, para instituir a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE incidente sobre a atividade de apostas virtuais de quota fixa e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3005832&filename=EMP+20+%3D%3E+PL+1087/2025. Acesso em: 23 out. 2025.

Nesse sentido, propõe-se que a CIDE também incida sobre a receita bruta das apostas GGR, mas com pagamento mensal, para que o desestímulo do consumo seja contínuo, porém, mantendo a competitividade do mercado, sem oneração excessiva dos preços, que pode resultar na migração dos apostadores para as plataformas não licenciadas.

O relatório final do Projeto de Lei nº 1.087/2025 foi aprovado pela Câmara Federal, sem as emendas que tratam sobre a CIDE-Bets. Até o presente momento, o projeto se encontra em tramitação no Senado Federal. Assim, permanece válida a proposta ora apresentada para criação de CIDE orientada à prevenção, tratamento e mitigação dos impactos danosos decorrentes das apostas de quota fixa no Brasil.

5.3.3 Outras propostas não tributárias

A pesquisa identificou outras propostas que, apesar de não se relacionarem diretamente com a tributação, são medidas que se mostram com potencial efetivo de reduzir as externalidades negativas decorrentes do mercado de apostas de quota fixa no Brasil, a fim de equilibrar a função fiscal e extrafiscal do Estado.

Em relação ao endividamento, poderia ser estipulado um valor mínimo para a realização das apostas, criando uma barreira de entrada a fim de desestimular o consumo, principalmente de pessoas que se encontram em vulnerabilidade financeira⁴³⁵. Por outro lado, pode ser estipulado limites de gastos com apostas online para apostadores que se enquadrem em perfil de jogo de risco ou sejam da faixa etária de 18 a 24 anos, como proposto no Reino Unido⁴³⁶.

Quanto às apostas realizadas com recursos do Bolsa Família e outros benefícios assistenciais, discorda-se da regulamentação que determinou a exclusão de beneficiários desses programas das plataformas de apostas. A proibição da utilização de recursos é a medida mais restritiva que generaliza as pessoas pela classe social. Nem todos os beneficiários do Bolsa Família que, eventualmente, realizam apostas, apresentam comportamentos associados ao vício. Assim como nem todos os beneficiários de programas assistenciais se encontram em situação de endividamento. Por isso, devem ser adotadas outras medidas menos gravosas para o caso, como a citada limitação de gastos diário, mensal ou outro determinado período.

⁴³⁵ PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (Super)Endividamento: Reflexões sobre o Comportamento dos Apostadores Brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). BETS - A Regulação do Mercado de Apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 74.

⁴³⁶ UNITED KINGDOM. High stakes: gambling reform for the digital age. Department for Culture, Media & Sport, 27 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/high-stakes-gambling-reform-for-the-digital-age/high-stakes-gambling-reform-for-the-digital-age>. Acesso em: 26 out. 2025.

A Lei nº 14.790/2023 e a regulamentação feita por portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas, com destaque para a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024⁴³⁷, previram uma série de medidas para a promoção do jogo responsável. Essa portaria detalha diversos aspectos que devem observados pelos agentes operadores de apostas, entre os quais: o monitoramento de risco para avaliar o perfil dos apostadores, ferramentas de limitação de gastos e de autoexclusão, proibição de acesso às plataformas por menores de 18 anos, divulgação de maneira clara e ostensiva sobre os riscos dos jogos e apostas, além de proibição de publicidade direcionada ou com apelo a crianças e adolescentes.

Porém, a regulamentação sobre a publicidade ainda apresenta brechas e áreas cinzentas que podem ser preenchidas e aperfeiçoadas, pois a promoção de um jogo responsável impõe o estabelecimento de uma “publicidade responsável” como meio de realizá-lo.

É preciso que seja revista a questão de patrocínio esportivo, sendo válidas as recomendações do Condege⁴³⁸, para que não seja permitida a denominação de eventos ou equipes esportivas por agentes operadores de apostas. Assim como a exibição direta de logomarcas de apostas em uniformes esportivos, a fim de proteger crianças e adolescentes da exposição a esses produtos.

De fato, embora a Lei nº 14.790/2023 preveja que as apostas não podem ser direcionadas ao público infanto-juvenil, é inegável que esse público vulnerável é exposto ao usar camisas de seus times com o nome dos agentes operadores de apostas, ir aos estádios em que as placas das “Bets” estão ao redor do campo, assim como a exposição é inevitável ao assistir a transmissão por meio televisivo ou digital, entre outros.

Veja-se o caso da Betano, que é a plataforma de apostas que teve o maior volume de acessos no primeiro trimestre de 2025, com 1,1 bilhão de acessos registrados⁴³⁹. A empresa, além de patrocinar os principais times e campeonatos de futebol no Brasil, ainda ostenta seu

⁴³⁷ 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. 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: 17 out. 2025.

⁴³⁸ CONDEGE. Nota Técnica: Regulação da publicidade no mercado de fornecedores de serviço de apostas de Quota Fixa. Brasília, DF: Condege, 2025, p. 16. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/DPE-PR-e-demais-Defensorias-pedem-regulacao-mais-rigidas-publicidades-de-Bets>. Acesso em: 17 out. 2025.

⁴³⁹ MARTINS, André. Os três números que mostram o mercado gigantesco das bets no Brasil. Exame, 13 de maio de 2025. Disponível em: <https://exame.com/brasil/os-tres-numeros-que-mostram-o-mercado-gigantesco-das-bets-no-brasil>. Acesso em: 26 out. 2025.

nome em um deles, a chamada Copa Betano do Brasil⁴⁴⁰, que congrega os times de todos os estados e de todas as categorias do futebol brasileiro, ampliando seu alcance a todos os públicos indistintamente.

Nesse compasso, mostra-se pertinente a adoção da regulação do Reino Unido que proibiu jogadores ativos da Premier League de realizarem publicidade de apostas, já que se tratam de personalidades com forte apelo entre menores de 18 anos⁴⁴¹. Igual restrição poderia ser imposta não apenas aos atletas de times da série A do Campeonato Brasileiro, como aos chamados *influencers*, que possuam entre os seus seguidores uma quantidade significativa do público infanto-juvenil.

No entanto, reconhece-se que, quanto aos *influencers*, a métrica para medição desse alcance é mais complexa e limitada, diante dos diversos meios de divulgação de conteúdo (Instagram, TikTok, YouTube, entre outros). Um caminho alternativo possível seria a aplicação de extrafiscalidade em sua dimensão positiva, a partir da concessão de “prêmios” para os agentes operadores de apostas que não utilizassem esse meio de publicidade.

Enfim, há um campo amplo de possibilidades para o aperfeiçoamento do modelo regulatório das apostas de quota fixa no Brasil, iniciada pela Lei nº 14.790/2023, que se encontra em fase de implementação, conforme demonstram as portarias expedidas pelo órgão regulador, qual seja o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas.

Para tanto, é primordial que haja a adoção de um modelo de coordenação regulatória que congregue a atuação do Ministério da Fazenda em articulação com o Ministério da Saúde, criando um regime de governança em que a atividade de apostas por quota fixa seja tratada como questão de saúde pública⁴⁴². Adicionalmente, esse modelo deve estabelecer a atuação de outros órgãos, como aqueles voltados à defesa dos consumidores, bem como possibilitar a participação de entidades representativas da sociedade civil.

Apesar dos desafios e barreiras que o princípio da seletividade tributária pode encontrar, ele pode ser aplicado para alterar a realidade jurídica, mediante a utilização de normas extrafiscais, para promover o equilíbrio entre as vantagens fiscais e econômicas que decorrem

⁴⁴⁰ MOURA, Athos. Copa do Brasil tem novo nome. O Globo, Panorama Esportivo, 6 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/panorama-esportivo/post/2022/12/copa-do-brasil-tem-novo-nome.ghtml>. Acesso em: 26 out. 2025.

⁴⁴¹ ASA. 16 Gambling – Committees of Advertising Practice Code. Advertising Standards Authority, Committees of Advertising Practice, s.d. Disponível em: https://www.asa.org.uk/type/non_broadcast/code_section/16.html. Acesso em: 26 out. 2025.

⁴⁴² GONÇALVES FILHO, Pérciles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coord.). BETS: a regulação do mercado de apostas. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2025, p. 297.

da exploração das atividades de apostas de quota fixa e os impactos socioeconômicos negativos advindos desse mercado.

Os danos e prejuízos sociais, ainda que inevitáveis em certa medida, devem ser mitigados, na maior extensão possível, em respeito aos princípios e valores constitucionais, os quais apontam que o caminho a ser trilhado é a seleção do meio-termo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo analisar a aplicação do princípio da seletividade na tributação das apostas de quota fixa no Brasil, a partir da regulamentação promovida pela Lei nº 14.790/2023.

A análise do cenário de apostas de quota fixa, desde a sua criação pela Lei nº 13.756/2018 e posterior regulamentação pela Lei nº 14.790/2023, revelou uma fonte relevante de arrecadação, mas também evidenciou um fenômeno socioeconômico de grande repercussão, que envolve aspectos de saúde pública, proteção aos consumidores e justiça fiscal.

Ao longo do desenvolvimento do estudo, buscou-se identificar como a regulamentação, com ênfase na tributação, poderia estabelecer um equilíbrio entre a função fiscal do Estado, voltada à obtenção de receitas decorrentes da prática das apostas de quota fixa, e a função extrafiscal, que exige a mitigação dos efeitos nocivos associados a essa atividade, mas preservando a liberdade econômica e o desenvolvimento do mercado.

A exposição da tributação das apostas de quota fixa demonstrou que atualmente os agentes operadores de apostas estão sujeitos ao pagamento de tributos gerais, como o IRPJ, CSLL, PIS e COFINS, como outras empresas em funcionamento no Brasil. Além de outros tributos específicos a serem pagos mensalmente, que são a contribuição sobre o GGR (12%) e a taxa de fiscalização.

A enumeração dos tributos evidenciou que os operadores possuem uma carga tributária elevada, o que deve ser considerado para a majoração nos tributos existentes ou criação de novos tributos para o setor. Não basta apenas olhar o faturamento ou valores movimentados desse mercado para justificar a exação com fins meramente arrecadatórios.

Por outro lado, sob a ótica dos apostadores, identificou-se que a Lei nº 14.790/2023 estipulou uma alíquota de IRPF de 15%, que é um percentual inferior ao padrão de 30% praticado para as outras modalidades de loteria previstas no Brasil. Esse fato indicou a utilização do tributo com finalidade meramente ou preponderantemente fiscal, que é a característica marcante dessa espécie de imposto.

No entanto, os impactos socioeconômicos negativos mostraram que não há como ignorar os danos que a legalização das apostas de quota fixa no Brasil e a demora em sua regulamentação, somadas a fatores como a publicidade massiva, causaram ou acentuaram. Transtornos de saúde ligados ao jogo problemático e ludopatia, bem como endividamento dos

apostadores, são questões alarmantes que foram evidenciadas pelos levantamentos contidos nesta pesquisa.

Nesse cenário, o princípio da seletividade tributária foi apresentado como instrumento de destaque para a realização de políticas públicas de prevenção e tratamento dos transtornos socioeconômicos relacionados ao jogo. A análise aprofundada revelou que seu uso transcende a mera graduação de alíquotas de tributos, configurando-se como uma diretriz orientadora de políticas sociais e de proteção ao consumidor, em consonância com os preceitos constitucionais de justiça fiscal e igualdade em sua dimensão material, que permite o tratamento diferenciado para situações desiguais na medida de sua desigualdade.

Esse princípio, tradicionalmente relacionado à essencialidade, ganhou nova roupagem e protagonismo com a reforma tributária implementada a partir da Emenda Constitucional nº 132/2023, que previu a instituição de um novo imposto em que a seletividade será aplicada em função da prejudicialidade à saúde e ao meio ambiente de produtos e serviços relacionados dentro da Lei Complementar nº 214/2025, a qual incluiu os serviços de apostas de quota fixa. No entanto, a lei ordinária que definirá a alíquota do IS para essa atividade ainda não foi editada, para mensurar a intensidade em que o princípio da seletividade tributária foi utilizado para atingir as suas finalidades.

O estabelecimento desse novo critério para a aplicação da seletividade tributária está fundamentado na função extrafiscal, cuja abordagem mostrou que as normas tributárias podem ser utilizadas como normas indutoras de comportamento, a partir do incentivo ou desestímulo do consumo de bens e serviços. No caso das apostas de quota fixa, deve ser buscado o desestímulo do consumo em virtude dos riscos inerentes à atividade, para promover e proteger a saúde física, mental e financeira dos apostadores.

Assim como, baseado no critério da prejudicialidade e para cumprimento da finalidade extrafiscal, o princípio da seletividade pode fundamentar a majoração do percentual de 1% atualmente previsto na contribuição do GGR, que deve ser destinada à área da saúde para a prevenção, controle e mitigação dos danos decorrentes dos jogos e apostas online.

Adicionalmente, foi proposta a criação de uma CIDE, com caráter extrafiscal, para vincular a arrecadação dos recursos para o custeio da prevenção e tratamento dos danos sociais associados aos jogos e apostas. Essa contribuição também tem o condão de concretizar o princípio da seletividade ao desestimular o consumo de apostas de quota fixa no Brasil, ao mesmo tempo em que possibilita a mitigação efetiva dos impactos socioeconômicos decorrentes dessa atividade econômica.

A partir da concepção de que o princípio da seletividade em si não é suficiente para assegurar a proteção do mínimo existencial no âmbito da tributação do consumo no Brasil, foram realizadas proposições além da seara tributária. Essas medidas incluem a estipulação de limite mínimo para desestimular o consumo. Assim como foi proposto o estabelecimento de um limite máximo de valor gasto com as apostas, a depender do perfil do apostador, para mitigar os prejuízos financeiros, sobretudo sobre os cidadãos que se já se encontram em vulnerabilidade socioeconômica.

A pesquisa ainda revelou que a publicidade é um dos principais motores de propulsão das apostas de quota fixa, o que demanda a adoção de medidas adicionais às diretrizes e aos comandos já estabelecidos pela regulamentação promovida pela Lei nº 14.790/2023 e a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, pois um jogo responsável pressupõe uma publicidade responsável. Além do que a imposição de restrições para a publicidade também se mostra uma maneira de prevenir os danos que são associados aos jogos e apostas, principalmente de públicos vulneráveis, como crianças e adolescentes.

Nesse cenário, a pesquisa contribui para o aprofundamento do debate jurídico sobre a aplicação do princípio da seletividade na tributação de atividades de risco, como as apostas de quota fixa, a partir das mudanças normativas promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei nº 14.790/2023.

Ao analisar a base constitucional, os aspectos extrafiscais e a finalidade social dessas normas, a pesquisa ofereceu uma compreensão crítica sobre como a tributação pode atuar como instrumento de regulação social, promovendo o desenvolvimento de políticas fiscais que concretizam aos valores constitucionais de solidariedade, saúde e proteção ao consumidor, além de propiciar a arrecadação de receitas para a realização das demais finalidades constitucionais.

No contexto social, a pesquisa revelou a importância de uma regulação que considere o impacto multidimensional das apostas de quota fixa, incluindo riscos relacionados à saúde, ao endividamento e à vulnerabilidade de grupos específicos, como crianças e adolescentes. A regulamentação desse mercado lucrativo deve contribuir para o desenvolvimento nacional e não para o adoecimento e empobrecimento de seus cidadãos.

Além do que, no âmbito acadêmico, a pesquisa contribui para o entendimento do paradigma regulatório do setor de apostas de quota fixa, promovendo a interlocução entre direito tributário, constitucional e regulação econômica. O fornecimento de subsídios teóricos e práticos poderão embasar futuros estudos e formulações de políticas públicas sobre a atividade e seus impactos socioeconômicos.

Contudo, apesar das importantes contribuições desta pesquisa para o aprofundamento do entendimento sobre o princípio da seletividade na tributação de apostas de quota fixa, suas limitações também devem ser destacadas. A complexidade do tema, a regulamentação ainda em seu estágio inicial e em constante alteração, bem como a falta de dados empíricos definitivos sobre os efeitos socioeconômicos das apostas de quota fixa no Brasil, restringe a abrangência de conclusões definitivas, especialmente quanto à eficácia das medidas regulatórias e fiscais adotadas.

Diante desse quadro, os resultados aqui apresentados podem servir de base para futuros estudos que aprofundem a análise do tema com a apresentação de dados mais sólidos, à medida que novas informações e estudos empíricos sejam disponibilizados.

Por fim, a pesquisa conclui que o princípio da seletividade na tributação das apostas de quota fixa deve ser aplicado como uma ferramenta de política pública de justiça social capaz de promover o equilíbrio entre a função fiscal e extrafiscal do Estado, ao assegurar a arrecadação de receitas, a expansão do mercado e a mitigação dos impactos socioeconômicos negativos relacionados às apostas de quota fixa no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABIDÃO NETO, Bichara; MOTTA, Marcos. **Considerações Jurídicas sobre a Regulamentação das Apostas Esportivas no Brasil**. Bichara e Motta Advogados, Artigos e Publicações, 24 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.bicharaemotta.com.br/consideracoes-juridicas-sobre-a-regulamentacao-das-apostas-esportivas-no-brasil/>. Acesso em: 12 set. 2025.
- ADAMY, Pedro. Extrafiscalidade na Reforma Tributária: Essencialidade Rígida e o Fim da Função Promocional do Direito Tributário. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 58, p. 410-431, dez. 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2660>. Acesso em: 23 out. 2025
- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Deputados analisam inclusão das apostas esportivas no Imposto Seletivo**. Câmara dos Deputados, Notícias, 1 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1078678-deputados-analisam-inclusao-das-apostas-esportivas-no-imposto-seletivo/>. Acesso em: 1 out. 2025.
- AGÊNCIA SENADO DE NOTÍCIAS. **MP de compensação do IOF é prorrogada até outubro**. Senado Federal, Notícias, 22 de julho de 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/07/22/mp-de-compensacao-do-iof-e-prorrogada-ate-outubro>. Acesso em: 13 set. 2025.
- AGÊNCIA SENADO DE NOTÍCIAS. **País terá nova tributação sobre consumo a partir de 2026**. Senado Federal, Notícias, 17 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/01/17/pais-tera-nova-tributacao-sobre-consumo-a-partir-de-2026>. Acesso em: 27 set. 2025.
- ALABERN, Juan Enrique Varona. **Extrafiscalidad y dogmática tributaria**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2009.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 9ª ed. São Paulo: Método, 2015.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em Função da Essencialidade: ICMS e Energia Elétrica. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 39, p. 201-225, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46801/2595-6280-rdta-39-10>. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>. Acesso em: 29 out. 2025.
- ALVES, Arthur Moraes Rodrigues Cavalcanti; BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. Responsabilidade civil em caso de fraudes de apostas esportivas online. **Revista FIDES**, v. 15, n. 1, p. 109-123, 2024. Disponível em: <https://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/688>. Acesso em: 11 set. 2025.

ANBIMA. **Raio X do Investidor Brasileiro**. 8ª ed. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, 2025. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

ARAÚJO, Victor Targino de. **Apostas desportivas no Brasil (Comentários aos artigos 29 a 35 da Lei nº 13.756/18 e sugestões de regulamentação)**. São Paulo, 2020, p. 5. Disponível em: https://www.academia.edu/43990572/APOSTAS_DESPORTIVAS_NO_BRASIL_Comentários_aos_artigos_29_a_35_da_Lei_n_o_13_756_18_e_sugestões_de_regulamentação_. Acesso em: 25 fev. 2025.

ASA. **16 Gambling – Committees of Advertising Practice Code**. Advertising Standards Authority, Committees of Advertising Practice, s.d. Disponível em: https://www.asa.org.uk/type/non_broadcast/code_section/16.html. Acesso em: 26 out. 2025.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BAINY, Alexandre Feliciano. **A seletividade em função da essencialidade no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)**. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/56628>. Acesso em: 22 out. 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Forense, 2007.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário Brasileiro**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores**. Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, set./2024. Brasília, DF: BCB, 2024. Acesso em 10 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Endividamento de Risco no Brasil – Atualização: impacto no Sistema Financeiro Nacional e qualificação dos indicadores**. Série Cidadania Financeira. Brasília: BCB, 2023, p. 10. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_8_endividamento_risco_2ed.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

BARBOSA, Tatiane. **Jogadores, treinadores e dirigentes de clubes são alvos de operação contra manipulação de resultados de jogos de futebol**. G1, Goiás, 9 de abril de 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2025/04/09/operacao-mira-grupo-suspeito-de-manipular-resultados-de-jogos-de-futebol.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2025.

BARCELLOS, Thaís. **Setor de cartões se antecipa e proíbe uso de crédito para apostas em bets**. O Globo, Economia, 2 de outubro de 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/10/02/setor-de-cartoes-se-antecipa-e-proibe-uso-de-credito-para-apostas-em-bets.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

BARROSO, Luis Roberto. Loteria – Competência Estadual – Bingo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, p. 262-277, 2000.

BELO HORIZONTE (Município). **Lei Ordinária nº 8.725, de 30 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2003/872/8725/lei-ordinaria-n-8725-2003-dispoe-sobre-o-imposto-sobre-servicos-de-qualquer-natureza-issqn-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

BELTRAME, Pierre. Les impositions extra-fiscales en France. In: PIRES, Manuel (Coord.). **Da Extrafiscalidade**. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2011.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade tributária: pós-modernidade e legitimação do Estado Social Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

BOAVENTURA, Bruno José Ricci. **A solução das antinomias jurídicas aparentes inseridas na consolidação das leis**. Boletim de Direito Administrativo (BDA) doutrina– pareceres–jurisprudência–legislação–tribunais de contas (decisões e orientações), n. 9, 2007. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/35/187/2035187.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

BRANDÃO, Virginia Junqueira Rugani. A (in)efetividade da isonomia aplicada aos tributos extrafiscais. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; SIQUEIRA, Julio Homem de; BEDÊ JÚNIOR, Américo; FABRIZ, Daury César; SIQUEIRA, Junio Graciano Homem de; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano (Coord.). **Limitações materiais ao poder de tributar**. Coleção Fórum Princípios Constitucionais Tributários, Tomo III. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 149-163.

BRANDÃO, Virginia Junqueira Rugani. **A sanção premial como instrumento de política urbana: uma abordagem a partir de sua aplicação ao imposto predial e territorial urbano**. 2016. 170 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_BrandaoVJR_1.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.564, de 22 de janeiro de 1900.** Aprova o regulamento para a cobrança do imposto de sello. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-3564-22-janeiro-1900-514338-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938.** Dispõe sobre o imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos casinos-balneários, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0241.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.** Lei das Contravenções Penais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 23 de fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.866, de 23 de outubro de 1942.** Dispõe sobre a aplicação do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4866.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944.** Dispõe sobre o serviço de loterias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del6259.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946.** Proíbe a prática ou a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. 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: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977.** Altera a legislação do imposto sobre a renda. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1598.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc01-69.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição da República Federativa do Brasil; e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4506.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966** (Código Tributário Nacional). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993**. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8672.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110637.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.** Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.833.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS não cumulativas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11051.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111941.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

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 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, bem como das 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, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e dos Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021.** Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

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 nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114183.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

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. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/134005>. Acesso em: 25 fev. 2025.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1303.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

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. 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: 11 set. 2025.

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. 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: 17 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Nota Técnica SEI nº 3987/2024/MF**. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/sei_47188766_nota_tecnica_3987-1.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024**. Institui a Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e a Agenda Regulatória para o exercício de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-561-de-8-de-abril-de-2024-553015529>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024.** Estabelece regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-spa/mf-n-615-de-16-de-abril-de-2024-554928583>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 722, de 2 de maio de 2024.** Estabelece os requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos on-line, a serem utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-722-de-2-de--maio-de-2024-557715851>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024.** Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024.** Estabelece os requisitos técnicos dos jogos on-line e dos estúdios de jogos ao vivo a serem observados por agentes operadores de loteria 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, e altera a Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.207-de-29-de-julho-de-2024-575312304>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 1.212, de 30 de julho de 2024.** Estabelece procedimentos para repasse das destinações do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa, de que trata o §1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.212-de-30-de-julho-de-2024-575307801>. Acesso em: 22 mar. 2025.

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. 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: 21 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024.** Dispõe sobre as condições e os prazos de adequação para as pessoas jurídicas que explorem a modalidade lotérica de apostas de quota fixa previstos no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 e no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, até o prazo de 31 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.475-de-16-de-setembro-de-2024-584820215>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 2.217, de 30 de setembro de 2025.** Altera a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, para incluir hipótese de vedação da participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-2.217-de-30-de-setembro-de-2025-659607741>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 213/2023-PLEN/SF.** Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160197#tramitacao_10644870. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Recurso Extraordinário nº 5035833/UF.** Tema 1035. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJe, Brasília, DF, 26 ago. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5035833>. Acesso em: 9 set. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 634.764/RJ.** Tema 700. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 8 jun. 2020. DJe, Brasília, DF, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4019006&numeroProcesso=634764&classeProcesso=RE&numeroTema=700>. Acesso em: 5 set. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda Nº 20 PL 1.087/2025.** Emenda substitutiva ao Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, para instituir a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE incidente sobre a atividade de apostas virtuais de quota fixa e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3005832&filenome=EMP+20+%3D%3E+PL+1087/2025. Acesso em: 23 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1.087/2025.** Altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487436>. Acesso em: 23 out. 2025.

CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. **Extrafiscalidade: (re)construção conceitual no contexto do Estado Democrático de Direito e aplicações no Direito Tributário.** 1ª ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

CARVALHO, Cristiano. A análise econômica do Direito Tributário. In: SCHOUERI, Luis Eduardo. (Coord.). **Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 33^a ed. São Paulo: Noeses, 2023.

CARVALHO, Priscila Cortez de. **A regulamentação dos jogos no Brasil: análise da alteração da natureza jurídica do contrato de jogos e apostas e os impactos sobre a interpretação das relações inter partes nos jogos de habilidade (pôquer) presencial e online**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

CAVALCANTE, Fernando Resende. Em busca de mais excitação: reflexões acerca das apostas esportivas. **Movimento**, v. 30, p. e30010, 2024.

CHAMBARELLI, Guilherme. **Entre o Leão e o Tigrinho: Reforma Tributária, Imposto Seletivo e Jogos Online**. Jota Info, Opinião e Análise, 27 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/entre-o-leao-e-o-tigrinho-reforma-tributaria-imposto-seletivo-e-jogos-online>. Acesso em: 27 set. 2025.

CHAVES JUNIOR, Eliano Nogueira. **O novo regramento para o licenciamento das empresas de apostas esportivas à luz da Lei nº 14.790/2023**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/39717>. Acesso em: 7 jan. 2025.

CNF; FEBRABAN; IPESPE. **Estudo Nacional sobre Bets: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online**. Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Federação Brasileira de Bancos; Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, 2024. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PEQUISA%20QUANTITATIVA%20BETS_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

CONAR. **Anexo “X” Apostas**. Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, 2023. Disponível em: <http://www.conar.org.br/pdf/CONAR-ANEXO-X-PUBLICIDADE-APOSTAS-dezembro-2023.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

CONDEGE. **Nota Técnica: Regulação da publicidade no mercado de fornecedores de serviço de apostas de Quota Fixa**. Brasília, DF: Condege, 2025. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/DPE-PR-e-demais-Defensorias-pedem-regulacao-mais-rigida-das-publicidades-de-Bets>. Acesso em: 17 out. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas**. Diário da República, 1.^a série, nº 153, 7 de agosto de 2015. Magglingen/Macolin, 18 set. 2014. Disponível em: <https://rm.coe.int/cets-215-pt/16809ed391>. Acesso em: 13 out. 2025.

COSTA, Vitor Rangel Mendes da; SILVA, Antônio Cláudio Portella Serra e. A função extrafiscal do Imposto Seletivo na Reforma Tributária como instrumento de controle sobre bens nocivos ao meio ambiente. **Cadernos UNDB – Estudos Jurídicos Interdisciplinares**, São Luís, v. 8, n. 1, 20 set. 2025. Disponível em: <https://periodicos.undb.edu.br/index.php/cadernosundb/article/view/309>. Acesso em: 24 out. 2025.

COUTO, Deivison Roosevelt do. A Função Extrafiscal do Imposto Seletivo sob a Ótica da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a Extrafiscalidade Tributária. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 60, p. 116-137, 2025, p. 130. DOI: 10.46801/2595-6280.60.5.2025.2758. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2758>. Acesso em: 24 out. 2025.

CURITIBA (Município). **Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre os tributos municipais, revogando as Leis nº 6.202/80, 6.457/83, 6.619/85, 7.291/88, 7.832/91, 7.905/92, 7.983/92, Lei Complementar nº 17/97 e Lei Complementar nº 28/99; e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-complementar/2001/4/40/lei-complementar-n-40-2001-dispoe-sobre-os-tributos-municipais-revogando-as-leis-n-6202-80-6-457-83-6-619-85-7-291-88-7-832-91-7-905-92-7-983-92-lei-complementar-n-17-97-e-lei-complementar-n-28-99>. Acesso em: 5 set. 2025.

DAHINTEN, Augusto Franke; DAHINTEN, Bernardo Franke. A sociedade de consumo e a utilização de tributos como ferramenta a desestimular o consumo: destaque às food taxes. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, ano 13, n. 73, p. 135-152, jan./fev. 2015.

DANTAS, Paulo Henrique de Holanda. **Imposto Seletivo como ferramenta de desestímulo das “bets”: uma aposta segura?** Texto para Discussão nº 334. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2024, p. 21. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/660669>. Acesso em: 1 out. 2025.

DE GODOI, Marciano Seabra. O Regime Específico de Incidência do Imposto sobre a Renda no Recebimento de Prêmios da Modalidade Lotérica das Apostas de Quota Fixa. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 57, p. 711-732, 2024.

DEUTSCHER, Christian; DIMANT, Eugen; HUMPHREYS, Brad R.; NOWAK, Adam. Match fixing and sports betting in football: empirical evidence from the German Bundesliga. **Public Finance Review**, v. 53, n. 5, p. 600-627, 2025, p. 601. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/10911421251334175>. Acesso em: 17 out. 2025.

DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins A Ilegalidade dos Cassinos Virtuais na Lei 14.790/2023: Inconsistências Normativas dos Cassinos Virtuais como Atividades de Jogos On-Line de Aposta de Quota Fixa. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). **BETS - A Regulação do Mercado de Apostas**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025.

DIAS, Eduardo Rocha. Sports Betting and Prevention of Problem Gambling: Proposals for Regulatory Changes in Brazil and the Use of Responsible Gambling Algorithms. **Beijing Law Review**, v. 15, p. 1940-1960, 2024.

DIAS, Eduardo Rocha; ANTÓNIO, Nazaré Silvyo Inácio. Apostas Desportivas e Jogos Online: Abordagem Comparada de Brasil e Angola e Medidas de Prevenção de Danos aos Apostadores. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 10, n. 5, p. 351-383, 2024, p. 358.

EGBA. **Leading the way in popular digital entertainment**. European Gaming and Betting Association, s.d. Disponível em: <https://www.egba.eu/home-page/leading-the-way-in-popular-digital-entertainment>. Acesso em: 10 out. 2025.

EL KHATIB, Ahmed Sameer. **Diversão ou Armadilha? Um estudo exploratório das Apostas Esportivas (Bets) entre Universitários Brasileiros sob a Lente da Teoria do Comportamento Planejado (TCP)**. SciELO Preprints, 2024. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.10133. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/10133>. Acesso em: 17 out. 2025.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. **Responsabilidade civil e jogos on-line: Diferentes nuances entre "game", "gamble" e "bet"**. Migalhas, 20 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/424919/responsabilidade-civil-e-jogos-on-line-game-gamble-e-bet>. Acesso em: 17 mar. 2025.

FARIAS, Luiz Roberto Barros. **A tributação seletiva no IPI e no ICMS: indeterminação e controle do conceito de essencialidade**. 2017. 177 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/1967>. Acesso em: 22 out. 2025.

FEIJÓ, Ricardo de Paula. **Regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2021.

FERNANDES, Roberto Brasil. **Direito das Loterias: conceitos e aspectos jurídicos**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA, Lucas Emanuel de Oliveira; FERNANDES, Antônio Alves Tôrres; BORBA, Lucas. A regulamentação das loterias e de outros jogos de azar no Brasil: uma análise exploratória. **Revista Direito GV**, v. 20, p. e2442, 2024.

FOLLONI, André. Competência Tributária do Imposto Seletivo: o Texto e seus Contextos. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 57, p. 617-642, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.57.25.2024.2606. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2606>. Acesso em: 27 set. 2025.

FONSECA, Manuel da; GUILHOTO, Joaquim. Uma Análise dos Efeitos Econômicos de Estratégias Setoriais (An Analysis of Economic Effects of Sectorial Strategies). **Revista Brasileira de Economia**, v. 41, n. 1, p. 81-98, 1987. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2401235. Acesso em: 13 out. 2025.

FOSSATI, Gustavo Schneider. Tributação das Apostas no Brasil. DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). **BETS - A Regulação do Mercado de Apostas**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025.

FOSSATI, Gustavo Schneider. **Tributação do Consumo**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2023. Edição do Kindle.

FRANCISCO, Maria Eduarda de Andrade. **Tributação das apostas online no Brasil e no mundo**. Consultor Jurídico, Opinião, 14 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-14/tributacao-das-apostas-online-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 3 set. 2025.

FRANCO, Danielle; POMPERMAYER, Murilo. **Portaria SPA 1.475/24 compromete legalidade e estabilidade jurídica no setor de apostas**. Jota Info, 8 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/portaria-spa-1-475-24-compromete-legalidade-e-estabilidade-juridica-no-setor-de-apostas>. Acesso em: 21 mar. 2025.

FREIRE, Verbênia Pinheiro de Castro Pontes. O Desafio do Equilíbrio entre a Restrição da Liberdade Econômica das Plataformas de Jogos e Apostas On-Line e a Liberdade Individual dos Beneficiários de Programas Assistenciais. In: DIAS, Eduardo Rocha (Org.). **Apostas Esportivas, Jogos On-Line e a Prevenção do Jogo Patológico**. Florianópolis: Conceito Atual Editora, 2025.

GAMBLING COMMISSION. **Gambling on credit cards to be banned from April 2020**. Gambling Commission, 14 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news/article/gambling-on-credit-cards-to-be-banned-from-april-2020>. Acesso em: 21 mar. 2025.

GERTLER, Paul J.; MARTINEZ, Sebastian; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. **Avaliação de Impacto na Prática**. 2ª ed. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2018.

GONÇALVES FILHO, Péricles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coord.). **BETS: a regulação do mercado de apostas**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2025.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOVERNO FEDERAL. **Brasil adere à Convenção de Macolin e intensifica o combate à manipulação de resultados esportivos.** Ministério do Esporte, 5 de setembro de 2025.

Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/noticias-e-conteudos/esporte/brasil-adere-a-convencao-de-macolin-e-intensifica-o-combate-a-manipulacao-de-resultados-esportivos>.

Acesso em: 13 out. 2025.

GOVERNO FEDERAL. **No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados.**

Ministério da Fazenda, 26 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>.

Acesso em: 3 set. 2025.

GRAND VIEW RESEARCH. **Sports Betting Market (2025-2030).** Disponível em:

<https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/sports-betting-market-report>. Acesso em: 17 out. 2025.

GUIMARÃES, João Pedro de Paula Santos; MANSUR, Aimerê Almeida. **Taxas sobre apostas de quota fixa têm caráter meramente arrecadatório.** Consultor Jurídico, Opinião,

7 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-07/taxas-sobre-apostas-de-quota-fixa-tem-carater-meramente-arrecadatorio/>. Acesso em: 13 set. 2025.

HARZHEIM, Amanda Vieira. Reforma Tributária no Brasil: simplificação e modernização do sistema com a Emenda Constitucional nº 132/2023. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 161, 2024. Disponível em:

<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/768>.

Acesso em: 1 out. 2025.

HORTA, Ricardo Garcia. Apostas esportivas: desafios e aspectos da cooperação jurídica internacional no combate à manipulação de resultados. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, v. 11, n. 11, p. 33-49, 2023.

IBJR. **Aumentar impostos das bets não resolve problema fiscal do Brasil e ainda expõe apostador à ilegalidade, alerta IBJR no Senado.** Instituto Brasileiro de Jogo Responsável,

28 de agosto de 2025. Disponível em: <https://ibjr.org.br/sala-de-imprensa/aumentar-impostos-das-bets-nao-resolve/>. Acesso em: 23 out. 2025.

ITAÚ. **Apostas on-line: estimativas de tamanho e impacto no consumo.** Banco Itaú, 2024.

Disponível em: https://macroattachment.cloud.itaubr.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

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.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2014.

KRISTENSEN, Joakim Hellumbråten; PALLESEN, Ståle; BAUER, Jonas; LEINO, Tony; GRIFFITHS, Mark D.; EREVIK, Eilin K. Suicidality Among Individuals With Gambling Problems: A Meta-Analytic Literature Review. **Psychological bulletin**, v. 150, n. 1, 2024.

KUMAR, Naveen. **Average Screen Time Statistics 2025 (By Age, Gender & Region)**. Demandsage, 16 de setembro de 2025. Disponível em: <https://www.demandsage.com/screen-time-statistics>. Acesso em: 9 out. 2025.

LANCE!. **Máfia do Apito: relembre como foi o escândalo de arbitragem do Brasileirão em 2005**. Lance!, 8 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.lance.com.br/lancepedia/mafia-do-apito-relembre-como-foi-o-escandalo-de-arbitragem-do-brasileirao-em-2005.html>. Acesso em: 17 out. 2025.

LARANJEIRA, Ronaldo Ramos; MADRUGA, Clarice Sandi (Coords.). **III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas: Caderno Temático Lenad III – Jogos de Aposta na População Brasileira**. São Paulo: Unifesp, 2025. Disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. **Simulação do Impacto da Tributação sobre os Rendimentos dos Jogadores nas Apostas de Quota Fixa**. Instituto Brasileiro do Jogo Responsável, 2024. Disponível em: https://bnldata.com.br/wp-content/uploads/2024/04/Impacto-da-Tributacao-sobre-Apostadores_LCA_IBJR_2024-04-11.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LIMA JUNIOR, João Manoel de. A Dignidade Contingente das Bets: Aproximações e Distanciamentos entre os Mercados Financeiro e de Apostas Esportivas. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). **BETS - A Regulação do Mercado de Apostas**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 131.

LIMA, Alícia Regianne Bezerra de; RODRIGUES, Fillipe Azevedo. Gambling and State intervention: individual choice from the perspective of freedom in John Stuart Mill. **MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics**, São Paulo, v. 12, 2024. DOI: 10.30800/mises.2024.v12.1526. Disponível em: <https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/1526>. Acesso em: 17 mar. 2025.

LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações**, Campo Grande, v. 20, n. 1, p. 239-255, 2019. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/1609>. Acesso em: 17 set. 2025.

LOBÃO, Júlio; ROLLA, Nuno. Um outro olhar sobre a eficiência dos mercados: o caso das bolsas de apostas de tênis. **Revista de Administração de Empresas**, v. 55, p. 418-431, 2015.

LOPES, André Filipe Rios. **O mercado eletrônico e o jogo on-line: caso português**. Lisboa: ISCAL, 2016.

LOQUES, Luiz César Martins. **Direito e Regulação das Apostas no Brasil**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MACINTYRE, Ian. **Estados dos EUA onde as apostas online são legais**. Alternar. Disponível em: <https://altenar.com/po/blog/states-where-online-gambling-is-legal-in-the-usa/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

MARCONDES, Rafael Marchetti. **Tributação de Prêmios em Apostas: mudanças promovidas pela IN 2.191/24, sua Inconstitucionalidade e ilegalidade**. Lei em Campo, 7 de maio de 2024. Disponível em: <https://leiemcampo.com.br/tributacao-de-premios-em-apostas-mudancas-promovidas-pela-in-2-191-24-sua-inconstitucionalidade-e-ilegalidade/>. Acesso em: 23 set. 2025.

MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. Caderno de Investigações Científicas Vol. 1. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/08/Prevencao-e-tratamento-do-superindividoamento.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025

MARQUES, Melissa Barros. **As perspectivas de tributação com a legalização de apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará (UFCE), Fortaleza-CE, 2023. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76725>. Acesso em: 23 fev. 2025.

MARTINS, André. **Os três números que mostram o mercado gigantesco das bets no Brasil**. Exame, 13 de maio de 2025. Disponível em: <https://exame.com/brasil/os-tres-numeros-que-mostram-o-mercado-gigantesco-das-bets-no-brasil>. Acesso em: 26 out. 2025.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 24ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MENEZES, Maria Eduarda Silva. **Apostas esportivas on-line: regulamentação e tributação**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos (UNICEPLAC), Gama-DF, 2023. Disponível em: <https://dspace.uniceplac.edu.br/handle/123456789/2681>. Acesso em: 23 fev. 2025.

MERREFIELD, Clark. **Sports betting in the US: A research roundup and explainer. The Journalist's Resource**. 2022. Disponível em: <https://journalistsresource.org/economics/sports-betting-research-roundup-explainer/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

MIGUEL, Carolina Romanini. **Princípio da seletividade: a essencialidade como critério constitucional para fixação de alíquotas do ICMS**. IBET Doutrina: São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Carolina-Romanini-Miguel.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

MILEO FILHO, Francisco Sávio Fernandez. **A seletividade na tributação sobre o consumo e o critério da essencialidade: fundamentos, limites normativos e escopo constitucional**. 2021. 238 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003083760>. Acesso em: 24 out. 2025.

MIYAZAWA, K. **Input-Output Analysis and the Structure of Income Distribution**. Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, 116. Heidelberg: Springer-Verlag, 1976.

MOREIRA, André Mendes; MOTTA, Thelson Barros. Seletividade do IPI e controle jurisdicional: possibilidade e limites. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 239, p. 39-51, 2015.

MOURA, Athos. **Copa do Brasil tem novo nome**. O Globo, Panorama Esportivo, 6 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/panorama-esportivo/post/2022/12/copa-do-brasil-tem-novo-nome.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2025.

MPGO. **Operação Penalidade Máxima: em primeira sentença, três denunciados pelo MPGO são condenados pela Justiça por atuarem em esquema de manipulação de resultados de jogos de futebol**. Ministério Público de Goiás, 7 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/operacao-penalidade-maxima-em-primeira-sentenca-tres-denunciados-pelo-mpgo-sao-condenados-pela-justica-por-atuarem-em-esquema-de-manipulacao-de-resultados-de-jogos-de-futebol>. Acesso em: 13 out. 2025.

NADAI, Bruno. **Apostas online: como o desespero financeiro torna os mais pobres as maiores vítimas**. InfoMoney, 22 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/apostas-online-como-o-desespero-financeiro-torna-os-mais-pobres-as-maiores-vitimas>. Acesso em: 10 out. 2025

NASCIMENTO, Houldine. **Brasil lidera acessos a sites de apostas esportivas em 2022**. Poder 360, 7 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/esportes/brasil-lidera-acessos-a-sites-de-apostas-esportivas-em-2022>. Acesso em: 13 out. 2025.

NIGRI, Thiago Steinberg; NIGRI, Victor Steinberg. Apostas esportivas e interferência de resultados. **Revista Acadêmica Online**, Brazil, v. 11, n. 55, p. 1-16, 2025. DOI: 10.36238/2359-5787.2025.V11N55.454. Acesso em: 17 out. 2025.

NORDSTRÖM, David; STEFANSDOTTER, Amanda; LUNDVALL, Karl; OKHOLM, Henrik Ballebye; SVÄRD, Petter. **Licensing System for Online Gambling – Which Tax-Rate Yields Both High Channelization and High Tax Revenues?** Copenhagen: Copenhagen Economics, 2016. Disponível em: <https://copenhageneconomics.com/publication/licensing-system-for-online-gambling/>. Acesso em 13 set. 2025.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; LUCENA, Iamara Feitosa Furtado. O Princípio da Neutralidade e a Reforma Tributária: Regra, Sofisma ou Utopia?. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 24, n. 49, p. 55-76, 30 dez. 2024. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitojustica/article/view/1710>. Acesso em: 27 set 2025.

OLIVEIRA, Davi Bezerra de. A reforma tributária brasileira: simplificação do sistema por meio do IVA dual (IBS e CBS) e a repartição de receitas no contexto da autonomia dos entes federativos. **RCMOS-Revista Científica Multidisciplinar O Saber**, v. 1, n. 1, 2025.

OLIVEIRA, Douglas Santa Rosa de; AMARAL, Karen Ohana Moitinho; GUSMÃO, Vilgner Pereira; OLIVEIRA, Denis Marcio Jesus de. Práticas de match-fixing em casas de apostas: impactos éticos e jurídicos no Direito Penal Brasileiro. **Revista Foco**, v. 17, n. 11, e6955, p. 1-25, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n11-184. Acesso em: 13 out. 2025.

PAES, Nelson Leitão. **O “Duplo Dividendo” da Regulação das Apostas Esportivas pela Internet**. 2018. 40 p. Monografia (Especialização em Regulação de Loterias e Apostas) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3797/1/1o-lugar-nelson-leitao-paes-010.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

PARENTE, Thiago Beserra. **Regulamentação e tributação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro**. 2023. 52 p. TCC (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023.

PATON, David; SIEGEL, Donald S.; WILLIAMS, Leighton Vaughan. Taxation and the Demand for Gambling: New Evidence from the United Kingdom. **National Tax Journal**, v. 57, n. 4, p. 847-861, Dec. 2004. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ntj/journal/v57y2004i4p847-61.html>. Acesso em: 24 out. 2025.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PENA, Esther Pereira de Araújo. **Jogo do bicho como patrimônio cultural brasileiro: a legalização do jogo de acordo com a Constituição Federal**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2024.

PINTO, Mauro Oliveira de Melo. **O impacto da legalização das apostas esportivas no Brasil: uma análise dos aspectos criminais no contexto do Direito Penal Brasileiro.** Sant'Ana do Livramento, 2024. 67 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Pampa, Sant'Ana do Livramento, 2024.

PINTO, Miriam Magdala; VERONEZ, Larissa Honorato; WULPI, Liara Pazini; GAIGHER, Lhais Corradi. Como escolher a melhor metodologia para avaliar o impacto social da sua iniciativa? **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 15, n. 35, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.3895/rts.v15n35.7821>. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rts/article/view/7821>. Acesso em: 13 out. 2025.

PIOVESAN, Eduardo; MIRANDA, Tiago. **MP sobre tributação de investimentos é retirada de pauta e perde a validade.** Câmara dos Deputados, Agência Câmara de Notícias, Economia, 8 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1209479-mp-sobre-tributacao-de-investimentos-e-retirada-de-pauta-e-perde-a-validade/>. Acesso em: 23 out. 2025.

PISCITELLI, Tathiane. **A Incongruência do Imposto Seletivo sobre Apostas.** Grupo Gen, Artigos, 22 de maio de 2025. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/tributario/a-incongruencia-do-imposto-seletivo-sobre-apostas/>. Acesso em: 27 set. 2025.

PORTAL DO COMÉRCIO. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor – Setembro de 2025.** Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Disponível em: https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-setembro-de-2025. Acesso em: 15 out. 2025.

PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (Super)Endividamento: Reflexões sobre o Comportamento dos Apostadores Brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (Coords.). **BETS - A Regulação do Mercado de Apostas.** São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2025.

PÓVOA, Luciano; MELO, Gabriel Penna Firme de; ESHER, Haroldo de Britto; SIMÕES, Rafael Augusto. **O Mercado de Apostas Esportivas On-line: Impactos, Desafios para a Definição de Regras de Funcionamento e Limites.** Texto para Discussão nº 315. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td315/view>. Acesso em: 13 set. 2025.

PROCON-SP. **Relatório Técnico da Pesquisa Comportamental: “Jogos e Apostas” Percepção do Consumidor.** São Paulo: Fundação Procon, 2025. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/RELATPESQCOMPJOGOSEAPOSTAS2025.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

PwC BRASIL; STRATEGY&. **O impacto das apostas esportivas no consumo**. PwC, 2024. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa RFB nº 2.021, de 2011**. 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, e a Instrução Normativa RFB nº 1.990, de 18 de novembro de 2020, que dispõe sobre a Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/137826>. Acesso em: 19 set. 2025.

RECIFE (Município). **Lei nº 15.563, de 27 de dezembro de 1991**. Institui o Código Tributário do Município do Recife e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-recife-pe>. Acesso em: 5 set. 2025.

RECIFE (Município). **Lei Ordinária nº 19.365, de 2025**. Altera a Lei nº 15.563, de 27 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://leggicomunali.it/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2025/1937/19365/lei-ordinaria-n-19365-2025-altera-a-lei-n-15563-de-27-de-dezembro-de-1991>. Acesso em: 5 set. 2025.

REINO UNIDO. **Gambling Act 2005**. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/part/2>. Acesso em: 9 mar. 2025.

RGA; Regulus Partners. **Portugal vs. other territories: Regulatory impact comparison**. Lisboa, 2018. Disponível sob a denominação “RP - RGA Portugal vs other online regulatory models in Europe FINAL” em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudiencia.aspx?BID=111227>. Acesso em: 23 out. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Ordinária nº 691, de 24 de dezembro de 1984**. Aprova o Código Tributário do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/l6911984.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

RODRIGUES, Léo. **CNC diz que bets causaram perdas de R\$ 103 bilhões ao varejo em 2024**. Agência Brasil, Economia, 16 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/cnc-diz-que-bets-causaram-perdas-de-r-103-bilhoes-ao-varejo-em-2024>. Acesso em: 17 out. 2025.

SADE, Yohann. **Regulamentação das Apostas Online no Brasil: Uma Análise Detalhada da Lei 14.790/23**. Sade e Gritz Advogados, 31 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://sadegritz.com.br/apostas/apostas-online-lei-14790/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SANTOS, Flávio Felipe Pereira Vieira dos; SCABORA, Filipe Casellato. Tributação Ambiental e Extrafiscalidade no Brasil: Incentivos Fiscais e Regressividade da Tributação Verde. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 52, p. 144–161, 2022. DOI: 10.46801/2595-6280.52.5.2022.2216. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2216>. Acesso em: 24 out. 2025.

SANTOS, Gabrielly Cordeiro dos; COELHO, Ivana Lara Ribeiro; BERNARDES, Rochele Juliane Lima Firmeza. Entre a Diversão e a Ruína: A Influência das Apostas Online/Bets no Endividamento Excessivo do Brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 4, p. 3396-3420, 2025. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v11i4.18903>. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18903>. Acesso em: 13 out. 2025.

SANTOS, João Manuel Casquinha Malaia; GIGLIO, Sérgio Settani. O papel da memória na construção da identidade organizacional: A sociedade Jockey Club (1868-1932) e o "desenvolvimento da riqueza pastoril". **Recordes**, v. 10, n. 1, p. 1, 2017.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003**. Altera a legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13701-de-24-de-dezembro-de-2003>. Acesso em: 5 set. 2025.

SÃO PAULO. **Decreto nº 5.886, de 20 de abril de 1933**. Modifica a legislação relativa aos jogos permitidos em casinos de praias, de balneários e de estações de água e aos jogos esportivos. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1933/decreto-5886-20.04.1933.html>. Acesso em: 23 de fev. 2025.

SBVC. **O efeito das Apostas Esportivas no Varejo Brasileiro**. Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo, 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/07/pesquisa-SBVC-AGP-2024-apostador-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

SCAFF, Fernando Facury. Panorama sobre a EC n. 132: um Salto no Escuro, com Torcida a Favor. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 56, p. 681-700, 2024, p. 691. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2534>. Acesso em: 22 out 2025.

SCHIAVOLIN, Roberto. L'extrafiscalità: profili generali. In: PIRES, Manuel (Coord.). **Da Extrafiscalidade**. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2011, p. 13.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. Disponível em: <https://schoueri.com.br/wp-content/uploads/2020/09/LES-Normas-tributarias-indutoras-com-OCR.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

SECKELMANN, Udo; ARAÚJO, Pedro Heitor de. **Tributação de bets ultrapassa 50% e mercado ilegal cresce**. Poder 360, Opinião, 16 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaio/tributacao-de-bets-ultrapassa-50-e-mercado-ilegal-cresce/>. Acesso em 13 set. 2025.

SILVA, Alessandro Ventura da. Uma Contribuição para a história do jogo no Brasil. **Inteligência Empresarial** (UFRJ), v. 37, p. 28-37, 2013.

SILVA, Eduardo Cardoso da; REZENDE, Paulo Izídio da Silva. A Regulamentação das Apostas Esportivas no Brasil: A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 10, p. 5552-5565, 2024.

SILVA, Rodrigo da Guia. Contratos de apostas esportivas online: questões atuais sobre a (in)exigibilidade das dívidas de jogo ou aposta. **Revista Brasileira de Direito Civil**, v. 32, n. 2, p. 281-281, 2023.

SOARES, Igor de Camargo. **Regulação e Tributação de Apostas Esportivas no Brasil: Lei nº 13.756/2018 e a Compatibilidade com o Ordenamento Jurídico Brasileiro**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa-PB, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16211>. Acesso em: 6 jan. 2025.

SOUSA, Maria José Rodrigues de; GUEDES, Gleidimar da Silva; PEREIRA, Cássio Luz; ALVES, Tanizi Barroso de Moura Maria; FEITOSA, Ioneide. A Regulamentação das Apostas de Quota Fixa no Brasil e as Mudanças Promovidas pela Lei nº 14.790 de 2023. **Revista FSA**, v. 21, n. 6, 2024. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2937>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SOUZA, Alcian Pereira de. **Modelo de avaliação de impacto da universidade na sociedade: um estudo sobre a Universidade do Estado do Amazonas (UEA)**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-14022025-160350/publico/Original_AlcianSouza.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

STF. **Embargos de Declaração no Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721, Distrito Federal**. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 12 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15372633071&ext=.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

STF. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721, Distrito Federal**. Supremo Tribunal Federal, Plenário. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 18 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15374238866&ext=.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

TAMANAH, Rodolfo Tsunetaka. Controle da Seletividade com Finalidade Extrafiscal na Jurisprudência do STF/Control of Selectivity with Extrafiscal Purpose in the Case Law of the STF. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 7, n. 9, 2019. DOI: 10.12957/rfptd.2019.44159. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfptd/article/view/44159>. Acesso em: 21 out. 2025.

TCU. **TC 024.852/2024-4 (Apenso: TC 003.944/2025-5)**. Relatório de Levantamento – Jogos de Apostas Online (BETS). Tribunal de Contas da União, Plenário. Brasília, 2024, p. 35. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

UNITED KINGDOM. **Government response to the consultation on the structure, distribution and governance of the statutory levy on gambling operators**. Department for Culture, Media & Sport, 27 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-statutory-levy-on-gambling-operators/outcome/government-response-to-the-consultation-on-the-structure->

UNITED KINGDOM. **High stakes: gambling reform for the digital age**. Department for Culture, Media & Sport, 27 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/high-stakes-gambling-reform-for-the-digital-age/high-stakes-gambling-reform-for-the-digital-age>. Acesso em: 26 out. 2025.

UNITED KINGDOM. **Statutory Instruments 2025 No. 213. Betting, Gaming and Lotteries. The Gambling Levy Regulations 2025**. Made: 25th February 2025. Coming into force: 6th April 2025. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2025/213/made>. Acesso em: 23 out. 2025.

VAL, Fernando de Arruda do. **A regulamentação das apostas esportivas no Brasil**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/31752>. Acesso em 23 fev. 2025.

VALLE, Maurício Dalri Timm do. O Princípio da Seletividade do IPI. **Revista Internacional de Direito e Brasil (RIDB)**, Lisboa, ano 2, n. 9, p. 10475-10499, set. 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/09/2013_09_10475_10499.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

VASQUES, Priscilla Maria Santana Macedo; CUNHA, Isaac Rodrigues. Regulamentação, Tributação e Proteção do Consumidor nas Apostas Eletrônicas: O Lugar Das ‘e-Bets’ no Direito Brasileiro. **Revista Interagir**, n. 127, p. 38-41, 2024, p. 39. DOI: <https://doi.org/10.12662/1809-5771ri.127.5766.p38-41.2024>. Disponível em: <https://unichristus.emnuvens.com.br/interagir/article/view/5766>. Acesso em: 27 set. 2025.

XP. **Apostas esportivas (bets) são investimentos?** Expert XP, 14 de novembro de 2024. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/aprenda-a-investir/relatorios/apostas-esportivas>. Acesso em: 13 out. 2025.

YAKOWICZ, Will. **Where Is Sports Betting Legal? A Guide To All 50 States**. Forbes, 2025. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/willyakowicz/2025/01/22/where-is-sports-betting-legal-america-2022/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

ZORZETTO, Ricardo; ORLANDI, Ana Paula. **Proliferação das bets aumenta gastos de famílias e risco de problemas com o jogo**. Pesquisa Fapesp, São Paulo, n. 344, out. 2024, p. 18-19. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>. Acesso em: 17 out. 2025.