

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS - UEA  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ESO  
CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**PEDRO AFONSO TOLEDO VASCONCELOS**

**O MERCADO DE JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS  
BENEFÍCIOS DA LEGALIZAÇÃO PARA OS PROGRAMAS SOCIAIS**

**MANAUS, AMAZONAS  
2022**

PEDRO AFONSO TOLEDO VASCONCELOS

**O MERCADO DE JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS  
BENEFÍCIOS DA LEGALIZAÇÃO PARA OS PROGRAMAS SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à apreciação da Banca Examinadora, da Escola Superior de Ciências Sociais – ESO, da Universidade do Estado do Amazonas, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Tarcísio da Costa Lobato

**MANAUS, AMAZONAS  
2022**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, por terem me dado todo o suporte, apoio, e paciência mesmo sem entender nada sobre o tema abordado no trabalho. Obrigado por sempre estarem ao meu lado.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Tarcísio Lobato, por todo apoio, orientação, disponibilidade, suporte e compartilhamento de ensinamentos ao longo do curso e na parte de preparação deste trabalho.

Aos professores da Universidade do Estado do Amazonas, por terem compartilhado da melhor maneira possível seus conhecimentos ao longo dos últimos quatro anos.

Ao meu colega de turma Fernando Richerley, que acabou se tornando um amigo para a vida, sem ele essa jornada teria sido muito mais difícil e complexa. E ao meu amigo de longa data José Marcus, que foi quem me apresentou a esse mundo de apostas esportivas no ano de 2017, tema esse que virou o assunto deste trabalho.

## RESUMO

O mercado das apostas esportivas é um setor que vem apresentando a cada ano que passa um grande crescimento e potencial econômico, tanto em países onde teve sua regulamentação (caso da Espanha) quanto em países onde ela ainda não foi regulamentada (caso do Brasil). O presente trabalho tem como proposta fazer uma análise geral da evolução desse mercado na Espanha, passando pelo período pré e pós regulamentação, apresentando suas consequências para a economia do país, e visando por meio disso, projetar o futuro que esse mercado pode ter no Brasil apresentando uma sugestão de modelo para o caso da regulamentação dos jogos no país. Com relação aos métodos utilizados para realização dessa pesquisa, será apresentado um estudo empírico por meio de uma análise comparativa dos tributos arrecadados com apostas e jogos de azar na Espanha e em países conhecidos por terem apresentado sucesso neste mercado, traçando um paralelo com os repasses das loterias federais no Brasil. O modelo sugerido, propõe tributar um valor único para os tipos de apostas de cota fixa e *spread*, onde os usuários vão declarar seus lucros de acordo com a quantidade gerada, e parte da arrecadação do Estado será destinada a programas sociais relacionados aos setores de saúde e educação.

**Palavras-chave:** apostas esportivas, loterias, jogos de azar, programas sociais, tributação.

## RESUMO

El mercado de las apuestas deportivas es un sector que viene mostrando cada año un gran crecimiento y potencial económico, tanto en países donde ha sido regulado (España) como en países donde aún no ha sido regulado (Brasil). El presente trabajo se propone hacer un análisis general de la evolución de este mercado en España, recorriendo el periodo pre y post regulación, presentando sus consecuencias para la economía del país, y pretendiendo con ello, proyectar el futuro que puede tener este mercado en Brasil y presentando una especie de modelo para el caso de la regulación del juego en el país. En cuanto a los métodos utilizados para llevar a cabo esta investigación, se presentará un estudio empírico por medio de un análisis comparativo de los impuestos recaudados por las apuestas y los juegos de azar en España y en países conocidos por haber tenido éxito en este mercado, dibujando un paralelo con las transferencias de los Loterías federales en Brasil. El modelo sugerido propone tributar un montante único para las apuestas de cuota fija y tipo spread, donde los usuarios declararán sus ganancias de acuerdo con el montante generado, y parte de los ingresos del Estado se destinarán a programas sociales relacionados con sectores de salud y educación.

**Palabras-claves:** apuestas deportivas, loterías, juegos de azar, programas sociales, tributación.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Arrecadação dos Jogos de Azar na Espanha .....	28
Figura 2 - Total Repassado pela Loteria Federal do Governo .....	29
Figura 3 - Repasses Destinados ao FIES (a) e FNS (b) .....	30
Figura 4 - Repasses Destinados para Seguridade Social .....	31

## LISTA DE SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBS	Contribuição Social Sobre Operações com Bens e Serviços
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COFOG	Classificação por Função do Governo
DGOJ	<i>Dirección General de Ordenación del Juego</i>
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GGR	<i>Gross Gaming Revenue</i>
IR	Imposto de Renda
IRPF	<i>Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas</i>
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
LCCP	<i>Licence Conditions and Codes of Practices</i>
NGCB	<i>Nevada Gaming Control Board</i>
NRA	<i>Nevada Resort Association</i>
P2P	<i>Peer-to-Peer</i>
RJO	Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online
SELAE	<i>Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado</i>
SRIJ	Serviço de Regulação e Inspeção dos Jogos
UCL	<i>Uefa Champions League</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>10</b>
2.1	EVOLUÇÃO DO MERCADO NA ESPANHA	10
2.2	A HISTÓRIA DO MERCADO NO BRASIL	11
2.3	A RELAÇÃO DE OUTROS PAÍSES COM AS APOSTAS	14
2.3.1	REINO UNIDO	14
2.3.2	LAS VEGAS – EUA	15
2.3.3	PORTUGAL	16
2.4	A ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E A TRIBUTAÇÃO	17
2.4.1	ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA	17
2.4.2	GASTOS DO GOVERNO E O QUE REPRESENTAM	18
2.5	A TRIBUTAÇÃO DO MERCADO NA ESPANHA	19
2.6	O FUNCIONAMENTO E LUCRATIVIDADE DAS CASAS DE APOSTAS	20
2.7	O FUTURO PODE SER NA <i>BLOCKCHAIN</i> ?	22
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>25</b>
4.1	REINO UNIDO	25
4.2	LAS VEGAS – EUA	26
4.3	PORTUGAL	26
4.4	ESPANHA	27
4.5	REPASSES DAS LOTERIAS NO BRASIL	28
4.6	SUGESTÃO DE MODELO PARA O BRASIL	32
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>35</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>37</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A prática das apostas esportivas, também conhecidas popularmente para algumas pessoas como jogos de azar, é algo que existe desde a origem da humanidade (CHAGAS, 2016).

A busca constante da população por atividades que pudessem gerar entretenimento e lazer sempre esteve ligada à nossa criação, a partir desse ponto surgiram os jogos de azar, que se desenvolveram com o passar dos anos, na maioria das vezes como atividades de entretenimento e até econômicas.

Com a evolução e desenvolvimento da globalização e dos meios de comunicação, em específico o da internet, o mercado das apostas se tornou cada vez mais ativo e presente, deixando de ser algo apenas recreativo para se transformar em uma atividade extremamente lucrativa (MORAES DE LIRA, 2017).

Exemplo disso, é como as competições esportivas - Copa do Mundo de Futebol e a *Uefa Champions League* (UCL) - movimentam milhões por fora das quatro linhas. A final da UCL da temporada de 2020, realizada entre a equipe do *Paris Saint Germain* e Bayern de Munique, foi assistida por cerca de 400 milhões de pessoas. Estima-se que no referido ano, apenas no Brasil este setor de apostas movimentou naquele ano cerca de R\$4,3 bilhões de reais, mesmo com um mercado sem regulamentação.

Tendo como objetivo não deixar o dinheiro oriundo do setor de apostas e jogos de azar circular livremente sem nenhum tipo de tributação, alguns países buscaram regulamentar este mercado (EUA, Portugal, Reino Unido e Espanha). Os resultados foram sentidos logo nos primeiros anos, com um aumento do valor recebido por parte do governo e uma parte repassada para diversos programas sociais. Portanto, é muito importante analisar o quanto a população foi beneficiada após a legalização deste mercado e se realmente vale a pena continuar com este tipo de investimento.

Nesse cenário, este trabalho tem como objetivo geral analisar de que forma é realizada a tributação no mercado de apostas em outros países e como o Brasil pode aplicar esta arrecadação em programas sociais. Como objetivos específicos: a) Analisar o mercado de apostas no Brasil e em outros países; b) Analisar a situação do mercado na Espanha, visto que teve sua regulamentação

recente; c) Investigar a tributação empregada pelos demais países no mercado de apostas; d) Descrever sobre os repasses dos tributos provenientes da loteria federal; e) Construir uma proposta de tributação no mercado de apostas para o Brasil.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Serão apresentados a seguir, as principais informações a respeito do tema em questão abordado neste trabalho. Elas abrangem desde a origem do mercado de apostas esportivas no Brasil e Espanha, juntamente com conceitos a respeito de tributação, gastos do governo, funcionamento e lucratividade de uma casa de apostas e um possível futuro para este seguimento.

### 2.1 EVOLUÇÃO DO MERCADO NA ESPANHA

Historicamente é possível confirmar que as apostas esportivas e jogos de azar surgiram no país cerca de 200 anos, tendo sido colocadas em prática primeiramente por meio das loterias que naquela época já eram totalmente legalizadas e sendo regulamentadas pelo estado espanhol. Entretanto, jogos que exigiam habilidades do jogador, como por exemplo o caso do *poker* e do *blackjack*, só foram legalizados no país no ano de 1977 (ELICES E CAUSELO, 2016).

No ano de 1812, período no qual a Espanha seguia em guerra contra as invasões napoleônicas, foi criada a principal loteria do país, hoje em dia conhecida como “*Lotería El Gordo de Navidad*”, é para muitos o maior evento lotérico do mundo. Na época de sua criação, o principal objetivo era arrecadação de recursos para custear todos os gastos que o país estava tendo durante a guerra. Atualmente o sorteio que se assemelha ao da “Mega Sena da Virada” no Brasil, paga cerca de R\$15 bilhões de reais em prêmios, divididos em mais de 15 categorias. De acordo com Helena (2021) parte do dinheiro arrecadado é convertido em doações para orfanatos e instituições de caridade do país.

Com o passar dos anos e a evolução cada vez mais rápida dos meios de comunicação e tecnologias, em especial o da internet, o governo espanhol decidiu criar uma lei em novembro de 2006<sup>1</sup> visando regulamentar as apostas tanto em casas físicas quanto em casas online, esse segundo já estava em grande expansão em diversos países (Nuevatribuna, 2016). Porém, foi apenas no ano de 2008 que as primeiras casas de apostas foram inauguradas em solo

---

<sup>1</sup> Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid.

espanhol, ainda com algumas restrições em certas cidades.

Entretanto, em 27 de maio de 2011 entrou em vigor na Espanha a lei de número 13/2011 referente a regulamentação dos jogos e apostas no país. A lei divide os jogos em dois tipos de atividades distintas: os jogos de loteria, que são de controle total do Estado Espanhol, bastante semelhante aos jogos de loteria que estão ativos hoje no Brasil; e os demais tipos, como apostas esportivas, jogos de *poker* e *blackjack*, roletas dos cassinos, entre outras, que são de controle de todas as instituições que possuem as licenças necessárias para poderem trabalhar com esse tipo de negócio (GONZÁLEZ ESPEJO E DAVID VELÁZQUEZ, 2011).

## 2.2 A HISTÓRIA DO MERCADO NO BRASIL

Sendo introduzido pelos povos portugueses que colonizaram o nosso país a partir do ano de 1500, os jogos de azar eram utilizados como uma forma de lazer e distração para aquela nova população que acabava de chegar no solo brasileiro. Com o passar dos anos e desse longo período de colonização, os jogos passaram a ser ensinados, e em certos momentos, inclusive os nativos da região também usufruíam desse tipo de prática (PEDRO ENRICK, 2018).

Durante o período colonial, em nenhum momento foi possível chegar a um consenso com relação a legalidade ou ilegalidade da prática dos jogos de azar em território brasileiro. Devido a inexistência de um regime próprio e a forte influência dos povos portugueses nas colônias, foram aplicadas as leis que eles já seguiam em Portugal, e que também era semelhante as leis aplicadas na Europa, leis essas muito impulsionadas pelos religiosos que condenavam a prática dos jogos de azar, com relações as punições aplicadas para aqueles que fossem flagrados jogando, elas variavam desde prisão até açoite (CAMPOS, 2008).

Entretanto, essa situação se manteve até 1830, oito anos após a Independência do Brasil, quando foi criado o chamado: Código Criminal do Império, por Dom Pedro I. Nesse código, os jogos de azar continuaram sendo proibidos, e estavam no mesmo capítulo que tratava de ofensas à religião, moral e costumes, para os funcionários públicos que fossem flagrados jogando, a sanção era a perda do cargo.

No ano de 1889, o Brasil passou a ser considerado uma República, e a partir desse acontecimento, surgiu o Código Penal Brasileiro, que até hoje está em vigor. Dentro desse novo tipo de regime, os jogos de azar foram classificados como todo o tipo de jogo que dependia único e exclusivamente da sorte para sair vencedor, e foram colocados no chamado livro das contravenções (OLIVEIRA, 2019). Esse tipo de classificação, acabou abrindo certas brechas que possibilitavam a inovação nos jogos e nas suas modalidades, foi o que aconteceu no ano de 1892, quando o então Barão de Drummond, dono de um zoológico no Rio de Janeiro, criou o chamado Jogo do Bicho, visando inicialmente quitar as dívidas pendentes, alegando ao governo, que os incentivos recebidos não eram suficientes para manter o funcionamento do local.

Após a autorização do governo brasileiro, foi dado início dentro do zoológico, o Jogo do Bicho. Porém, não tardou para que esse tipo de jogo se espalhasse para outros lugares do Rio de Janeiro, e até em outros estados do país. Em alguns casos incentivado pelo próprio Barão de Drummond, que vendia bilhetes do jogo por fora, sem que o indivíduo precisasse entrar no local. Devido a esse tipo de conduta, o Jogo do Bicho, passou a ser classificado como um jogo de azar (MONTEIRO, 2017). Durante anos, a República tentou combater esse rápido crescimento dos jogos, por meio de punições e sanções, entretanto, Getúlio Vargas colocou um fim na República, e deu início a chamada Era Vargas.

Durante o período de 1930 até 1945, o Brasil vivenciou a Era Vargas, três anos após o início do seu governo, o político tratou de legalizar oficialmente os jogos, porém ligados diretamente a espetáculos que ocorriam em casas fechadas de show por meio do Decreto-Lei nº 3.688<sup>2</sup>. Foi neste período que o nosso país vivenciou a chamada “era de ouro dos cassinos” e jogos de azar, onde no seu auge cerca de 70 estabelecimentos funcionavam de forma legal no país (PEDRO ENRICK, 2018). Todavia, mesmo sendo regulamentado, os conservadores e religiosos continuaram lutando para que os jogos acabassem, alegando que eles eram prejudiciais à saúde e contra os princípios da igreja, essa luta foi vencida após a queda de Getúlio Vargas em 1945.

Com a queda de Vargas, Eurico Gaspar Dutra foi quem assumiu o poder no país em 1945 e prontamente assinou o Decreto-Lei nº 9.215<sup>3</sup>, influenciado

---

<sup>2</sup> Lei das Contravenções Penais – Decreto-lei nº 3688, de 3 de outubro de 1941.

<sup>3</sup> Decreto-Lei nº 9215, de 30 de abril de 1946.

por sua esposa que defendia os princípios tradicionais religiosos, morais e do bom costume, que proibia o funcionamento de qualquer estabelecimento que praticasse alguma modalidade de jogo de azar, feito isso foi colocado um fim a todos os cassinos existentes no nosso país.

Os anos se passaram, e a situação com relação a legalidade dos jogos de azar continuaram no mesmo ponto, até que houve o golpe militar no ano de 1964, que derrubou o governo de João Goulart, onde Marechal Castelo Branco acabou assumindo o poder do nosso país, com uma promessa de que essa situação mudaria, fazendo inclusive com que os empresários que já haviam trabalhado nesse ramo criassem um pouco de expectativa (MONTEIRO, 2017). Contudo, não foi isso que aconteceu. A primeira atitude de fato tomada pelo então presidente, foi a criação da Loteria Federal, através do Decreto-Lei nº 204<sup>4</sup>, usando como justificativa o fato de que os jogos de azar deviam sim voltar a funcionar, porém sob controle total do estado, com suas receitas sendo utilizadas para sanar problemas na área da saúde que passavam por uma grave crise econômica durante aquele período.

Atualmente a Loteria Federal é de controle e funcionamento da Caixa Econômica Federal, os jogos são classificados em cinco categorias distintas, a primeira chamada de Loteria Federal, que organiza o concurso de prognósticos de números semanalmente; a segunda chamada de Loteria Instantânea, conhecida como a raspadinha; a terceira chamada de Loteria de Números, onde temos a Mega-Sena, a Quina, a Loto-fácil e a Dupla-Sena; a quarta é a de Loteria Esportiva, onde ocorrem os prognósticos de eventos esportivos; e a quinta é a Loteria Específica de Números ou Símbolos, muito semelhante a de números, sua principal diferença está no fato de que os clubes futebolísticos cedem seus símbolos para divulgação dos jogos (MOURA BARBOSA, 2017).

Com o fim da ditadura militar após mais de 20 anos, no dia 5 de outubro de 1988, foi criada a Constituição Federal, que manteve o estilo conservador das últimas décadas no que diz respeito aos jogos de azar no Brasil. Nessa nova constituição o esporte passou a ser classificado como um direito constitucional, fazendo com que fosse criada a Lei nº 8.672<sup>5</sup>, conhecida como “Lei Zico” abrindo exceção para os clubes realizarem bingos visando arrecadar fundos para o

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967.

<sup>5</sup> Lei nº 8.672, de 06 de julho de 1993.

financiamento de dívidas (ALVES E PIERANTI, 2007). Em um curto período diversas casas de bingo se espalharam pelo Brasil. Em 1998 surgiu a Lei nº 9.615<sup>6</sup> chamada de “Lei Pelé”, que diferente da “Lei Zico”, ela buscava trazer mais transparência aos clubes de futebol do país com relação a prestação de contas. A lei autorizava o funcionamento de máquinas de caça-níquel no Brasil.

A situação se manteve inalterada até o ano de 2004, quando foi revelado esquemas de corrupção que favoreciam assessores do Planalto e empresários do ramo dos Jogos de Azar que negociavam propinas para que certas licitações fossem liberadas. O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou a Nova Medida Provisória de número 168<sup>7</sup> do mesmo ano, proibindo toda prática de jogos em território nacional, cassando todas as licenças que estavam em vigor naquele período no país.

Hoje, existe apenas o Projeto de Lei do Senado nº 186/2014 que foi proposto pelo então senador Ciro Nogueira, buscando a legalização dos jogos no Brasil, e que permanece em tramite no Senado Federal, entretanto a aprovação ou não segue em debate, visto que os que são contra alegam que essa liberação levaria o estímulo ao vício e facilidade de corrupção, e os que são a favor, alegam que receitas de bilhões poderiam ser arrecadadas com os tributos gerados por esse mercado, sem contar o aumento na atenção do setor turístico do país.

No dia 24 de fevereiro de 2022, foi aprovado na câmara dos deputados o Projeto de Lei 442/91 que legaliza os jogos no Brasil. Entre as condições desse projeto, destaca-se o fato da liberação da abertura de um cassino para os estados de até 15 milhões de habitantes, dois para estados que possuam entre 15 e 25 milhões de habitantes e três para os estados que tenham mais de 25 milhões de habitantes. Entretanto, o projeto necessita aprovação do senado e posteriormente pelo Presidente da República.

## 2.3 A RELAÇÃO DE OUTROS PAÍSES COM AS APOSTAS

### 2.3.1 REINO UNIDO

---

<sup>6</sup> Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.

<sup>7</sup> Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004.

Hoje, as leis referentes as apostas e jogos de azar do Reino Unido, são as mais completas do mundo no que diz respeito a esses mercados. Um dos principais responsáveis por esse feito, foi o Ex-Primeiro Ministro Tony Blair que assinou o chamado *Gambling Act 2005*<sup>8</sup>. Foi a partir dessa lei, aprovada no ano de 2005, que as empresas passaram a atuar de forma regulamentada e seguindo uma série de normas específicas (AMARO, 2022).

No ano de 2014, foi aprovada a *2014 Gambling Bill*, uma espécie de lei complementar a de 2005, mas que teve como foco principal a retirada de licenças organizada pela *Licence Conditions and Codes of Practices (LCCP)*, nela as apostas online foram separadas das apostas de cota fixa. Ao todo no Reino Unido existem oito tipos de licenças, são elas: Arcade, Apostas de cota fixa, Bingo, Cassino, Máquinas de Jogos, Software de Apostas, Loterias e Apostas online. O não cumprimento das LCCP levará as empresas a receberem as chamadas ações regulatórias, elas variam desde a emissão de aviso prévio até em casos mais drásticos a suspensão da licença junto com penalidades financeiras (SILVA, 2019).

O órgão responsável por controlar essa atividade é a chamada *Gambling Association*,<sup>9</sup> um fator fundamental no sucesso do modelo britânico é exatamente pela existência dessa associação, nela todo apostador deve realizar um cadastro e apenas após sua efetivação é que eles podem realizar alguma aposta ou participar de um jogo de azar. Isso vale para os cassinos e casas de apostas, através do Registro Público presente no site, todo apostador tem acesso a quais empresas estão com as licenças em dia e porventura tenha alguma penalidade, e pode-se verificar também quais pessoas estão devidamente cadastradas (CATARINO E CORDEIRO, 2020).

### 2.3.2 LAS VEGAS – EUA

Quando se fala de Las Vegas logo associamos a cidade ao mundo das apostas, cassinos e grandes eventos esportivos. Localizado nos Estados Unidos dentro do Estado de Nevada, essa cultura fazia parte da vida da população bem

---

<sup>8</sup> Lei aprovada pelo Parlamento do Reino Unido em 07 de abril de 2005.

<sup>9</sup> Órgão público executivo não departamental do Governo do Reino Unido, responsável por regular o jogo e supervisionar as leis do jogo na Grã-Bretanha. Criado em 01 de setembro de 2007.

antes da criação do estado, trazida por garimpeiros que viajaram até a região em busca de ouro e apresentaram os jogos para todos. Entretanto, apenas no ano de 1931 é que foi criada a lei que liberava os jogos de azar no estado, apresentado pelo então deputado estadual Phil Tobin, foi sancionado o Projeto de Lei 98<sup>10</sup> da Assembleia. No decorrer dos anos essa lei sofreu algumas alterações, porém segue em vigor até os dias atuais. E vale ressaltar que nos Estados Unidos cada governo estadual cria a sua lei, sendo assim os jogos não são legais em todo país (VOGEL, 2014).

No estado o órgão responsável por controlar essas atividades é a *Nevada Gaming Control Board* (NGCB)<sup>11</sup> que foi criada no ano de 1955 visando proteger a indústria dos jogos através de investigações, aplicações de sanções e leis, cobrança de taxas e liberação ou não de licenças para operadores. Os custos para obtenção de uma licença em Las Vegas variam de acordo com o tipo de empresa que será aberta, com valores podendo chegar até US\$ 1 milhão, entretanto, a taxa de licença anual é de apenas US\$ 500 (ALAMO E MORGAN, 2019).

### 2.3.3 PORTUGAL

O mercado de apostas esportivas em Portugal é um tanto quanto recente, tendo em vista que a sua regularização só ocorreu no ano de 2015 por meio do decreto-lei 66/2015<sup>12</sup>, na qual o governo aprovou o Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (RJO). Juntamente com esta lei, foi criado o chamado Serviço de Regulação e Inspeção dos Jogos (SRIJ), órgão responsável pela fiscalização das entidades que trabalham com esse tipo de mercado, retiradas e renovações de licenças para operadores e por disponibilizar o relatório anual de movimentações financeiras providas dos jogos (AMARO, 2022).

O mercado português, entretanto, não é nada atrativo para a população em geral que deseja praticar esse tipo de atividade, no país existe monopólio sobre os estabelecimentos físicos, tem um baixo número de empresas licenciadas e são cobrados impostos altíssimos sobre as receitas e ganhos. O

---

<sup>10</sup> Projeto de lei para regulação dos jogos de azar aprovado em 19 de março de 1931.

<sup>11</sup> Agência governamental do estado de Nevada que atua juntamente com a *Nevada Gaming Commission*.

<sup>12</sup> Decreto aprovado em 29 de abril de 2015.

valor cobrado pelo governo para retirada de novas licenças gira em torno dos €12.000, com ela tendo validade de apenas três anos, atualmente no país apenas 15 licenças para casas de apostas com cotas fixas foram concedidas (IBIA, 2021).

## 2.4 A ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E A TRIBUTAÇÃO

No estudo da Economia do Setor Público, o principal foco de interesse é discutir quais as melhores formas de realizar determinada atividade de modo que esta seja economicamente eficiente para o Estado, causando o bem-estar social e o interesse público coletivo. Este setor não existiria caso os bens e recursos fossem perfeitamente alocados na economia, o que acabaria resultando na chamada situação ótima de mercado, e se não existissem as falhas de mercado. Conceito criado pelo economista Vilfredo Pareto, onde segundo ele, o estágio de “Ótimo de Pareto” ocorreria a partir do momento em que nenhum indivíduo na sociedade ficaria em melhores condições sem que outro se prejudicasse (FERNANDEZ, 2014).

O conceito apresentado, se relaciona diretamente com a Teoria de Equilíbrio Geral, se estudarmos um mercado que ainda não chegou nesse estágio do Ótimo de Pareto, qualquer tipo de mudança de alocação dos recursos, acabaria beneficiando um determinado tipo de agente econômico sem que outro fosse prejudicado. Quando chegamos ao equilíbrio, essa teoria já não vai ser possível, visto que seria impossível o crescimento de um agente sem que outro saísse prejudicado. O excedente econômico seria gigantesco nessa situação (SUNO, 2022).

### 2.4.1 ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

De modo a equilibrar a balança de gastos, o governo necessita se financiar, e a principal forma de conseguir recursos para que isso aconteça, é por meio da arrecadação de tributos. Estes que são divididos em algumas categorias, entre elas, taxas: destinada para fins específicos e sendo formada por um valor fixo; impostos: podendo ser usado para diversas finalidades, como por exemplo o Imposto de Renda (IR), arrecadado pelo governo visando financiar

atividades relacionadas a educação, saúde e lazer, este não tendo um valor fixo (TROMBETTA, 2022).

Visando angariar recursos necessários para chegar ao equilíbrio, o governo utiliza alguns instrumentos, é o caso da tributação, a partir da criação de novos tipos de impostos ou aumentando aqueles que já existem, aplicando posteriormente em atividades ligadas a educação, saúde, lazer e transporte público, visando redistribuir da maneira mais justa possível essa renda para a sociedade (RODRIGUES E TEIXEIRA, 2010).

Segundo Matias-Pereira (2010) devido à complexidade deste sistema ele acaba se tornando ineficiente e caro, estimulando a sonegação e prejudicando na grande maioria das vezes a população de classe mais baixa. Por conta disso, é necessário buscar a sua simplicidade, por meio de um sistema mais transparente e consistente, aumentando assim a conformidade tributária dos contribuintes (GIAMBIAGI, 2002).

Visando solucionar esse problema do sistema brasileiro, muito tem se falado da reforma tributária, mudança necessária pelo fato de dificultar o crescimento econômico e social do país, prejudicando a competitividade e apresentando desvantagem aos produtos nacionais se comparados com os do mercado externo. No Brasil a reforma tributária segue em processo de tramitação no governo, onde já foram apresentadas a PEC 110<sup>13</sup> pelo senado e o Projeto de Lei 3887/2020<sup>14</sup>.

#### 2.4.2 GASTOS DO GOVERNO E O QUE REPRESENTAM

Uma despesa pública trata-se da aplicação de dinheiro arrecadado por meio de impostos visando custear serviços públicos prestados à sociedade. De forma mais técnica e tendo como base informações oriundas do Tesouro Nacional, é uma aplicação de recursos que visa atender a uma necessidade da coletividade prevista no orçamento. Os gastos são mecanismos utilizados nessa atuação, definidos por meio das prioridades do Estado (BRASIL, 2022).

---

<sup>13</sup> Proposta de Emenda à Constituição apresentada em 09 de julho de 2019. Alterar o Sistema Tributário Nacional e dá outras providencias.

<sup>14</sup> Projeto de Lei apresentado em 21 de julho de 2020. Instituir a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS, e alterar a legislação tributária federal.

Entre os principais gastos do governo, pode-se destacar o fato de que existem 28 funções que necessitam destes recursos baseada na Classificação por Função do Governo (COFOG), e que todos os anos elas são reanalisadas de modo que possam atender da melhor forma possível a população. Funções administrativas, educacionais, da saúde, de defesa nacional, programas sociais, dívidas públicas e previdência social são alguns exemplos, sendo que no Brasil, os dois últimos citados representam as maiores despesas do Estado (AMARAL E OLIVEIRA, 2010)

Todavia, necessita-se saber qual a principal importância da existência dos gastos do governo, que tratam-se da principal forma de manter os gastos públicos em determinados setores, de modo que esteja em completo equilíbrio com a inflação. Por meio disso, o Estado pode controlar o avanço das dívidas públicas, contendo os juros sobre as dívidas. É colocada em prática a teoria Keynesiana, onde é dita a importância que esses gastos exercem sobre o crescimento econômico, causando o efeito multiplicador de renda: quanto mais gastos mais renda (CAMPOS, 2016).

## 2.5 A TRIBUTAÇÃO DO MERCADO NA ESPANHA<sup>15</sup>

A partir de 2006, foi colocada em vigor a lei 35/2006<sup>16</sup>, que estipula quais valores ganhos com jogos e apostas esportivas devem ser declarados no “*Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas*” (IRPF), os quais foram divididos em duas categorias: é obrigatório declarar caso seus lucros com jogos sejam superiores a €1600/ano; é obrigatório declarar caso seus lucros com jogos sejam superiores a €1000/ano e a renda anual supere os €22000/ano.

Com a crise econômica que ocorreu no ano de 2008 e se espalhou pela Europa nos anos seguintes, a Espanha acabou sendo obrigada a realizar algumas alterações no que dizia a respeito as tributações aplicadas ao mercado de jogos de azar e apostas esportivas. O tipo de tributo responsável por classificar e cobrar essas taxas é o IRPF.

A Lei 13/2011, divide os jogos em dois tipos de atividades: a parte dos jogos de loteria de natureza estatal, que só podem ser organizadas pela chamada “*Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado*” (SELAE); e o

---

<sup>15</sup> Basado en la “Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego”.

<sup>16</sup> Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

segundo tipo são os jogos organizados pelas empresas privadas, geralmente donas de cassinos, que só podem ser abertos após deferida uma licença prévia que autoriza a abertura desse tipo de negócio.

Até o ano de 2013, as premiações entregues referentes aos jogos ou sorteios (como os de loteria), que eram regulados pela SELAE eram isentas do pagamento de IRPF. Entretanto, com o agravamento da crise econômica na Europa, essa situação acabou mudando, e buscando aumento nas receitas o governo espanhol acabou eliminado em partes essa isenção do IRPF, para todos os prêmios que superem 2500 euros será aplicada uma taxa de 20%.

No caso dos investidores/apostadores, a tributação é diferente e varia de acordo com o valor dos rendimentos, entrando na declaração dos impostos como ganhos patrimoniais, ou seja, somando o salário da pessoa com os ganhos em jogos. A porcentagem que deve ser declarada varia de acordo com a quantidade de lucros recebidos do mercado, conforme será mostrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Porcentagens Descontadas no IRPF

<b>GANHOS ANUAIS</b>	<b>DESCONTOS DE IRPF</b>
Até 12.450€	19%
De 12.450€ Até 20.200€	24%
De 20.200€ Até 35.200€	30%
De 35.200€ Até 60.000€	37%
De 60.000€ Até 300.000€	45%
Acima de 300.000€	47%

Fonte: Martín (2022)

No Brasil temos o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), obrigação tributária destinada totalmente à Receita Federal. Sua maior porcentagem descontada do salário das pessoas que possuem alguma renda ou proventos de qualquer natureza é de 27,5%, apenas para aqueles que tenham uma renda superior mensal de R\$4.664,68.

## 2.6 O FUNCIONAMENTO E LUCRATIVIDADE DAS CASAS DE APOSTAS

Para que seja possível produzir um cenário onde as apostas esportivas e os jogos de azar sejam completamente regularizados no Brasil, é necessário

compreender como as casas de apostas funcionam, como é formada uma razão de chances (ou “*odd*” no jargão utilizado) para determinado tipo de evento e se elas possuem taxas ou algum tipo de cobrança para a realização de uma aposta.

A quantidade de dinheiro que uma pessoa pode ganhar ao realizar um investimento em uma casa de apostas, seja ela física ou virtual, é determinada a partir das “*odds*”, que traduzida para o português, pode ser chamada de razão de chances. De forma mais direta, essa *odd* é o quanto a casa está disposta a pagar para o apostador caso o evento na qual ele apostou saia vencedor. Um exemplo, na partida entre Atlético Mineiro x CR Flamengo realizada no dia 20 de fevereiro de 2022 pela final da Super Copa do Brasil, a casa de apostas *Bet365* tinha como *odd* 2.70 para a vitória do time do Atlético, 3.25 para o empate e 2.70 para a vitória do time do Flamengo, na ocasião a partida terminou empatada em 2x2, e a *odd* vencedora foi a de 3.25, ou seja, para cada R\$1,00 investido o prêmio recebido foi de R\$3,25.

Ainda trabalhando com o exemplo anterior, surge a seguinte dúvida: como a casa de apostas citada determinou esses três valores de bonificação para essa partida? Esse processo é realizado por especialistas contratados pelas casas, que através do uso de complexos algoritmos e bancos de dados de todas as equipes, jogadores e campeonatos, acabam gerando estatisticamente a *odd* considerada justa para uma partida. O processo não é 100% conhecido pelo público, tendo em vista que as empresas não revelam abertamente e buscam a máxima assertividade da formação de uma *odd*. Existem, entretanto, fatores externos que podem influenciar nessa decisão, como por exemplo o clima na cidade que será realizada certa partida, a motivação das equipes, o fator casa e até a ausência ou não de um jogador chave na partida.

Diante desse contexto uma importante pergunta a ser feita é: Se as casas de apostas cobram alguma taxa ou comissão sobre os lucros de uma aposta vencedora? A resposta que temos é negativa, elas não realizam nenhum tipo de cobrança sobre os lucros. A partir dessa negativa, surge a principal dúvida sobre as casas de apostas que é, como elas geram receitas? O principal mecanismo é do chamado “*Juice*”, que se trata de uma comissão cobrada sobre as apostas fazendo com que elas lucrem independente do resultado, de forma matemática ele equivale a diferença da soma dos inversos das odds que deveriam ser iguais

a 1. O cálculo será explicado na Tabela 2, dada a partida citada anteriormente da final da Super Copa do Brasil de 2022.

Tabela 2 – Cálculo do *Juice* nas Apostas Esportivas

<b>EVENTO</b>	<b>ODD</b>	<b>PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA</b>
VITÓRIA DO ATLÉTICO	2,70	$1/2,70 = 0,3704$
EMPATE	3,25	$1/3,25 = 0,3077$
VITÓRIA DO FLAMENGO	2,70	$1/2,70 = 0,3704$
SOMA DAS PROBABILIDADES:		1,0484%
<b>JUICE:</b>		$1,0484 - 1 = 0,484 \times 100 = 4,84\%$

Fonte: Nettuno Trader (2022)

No exemplo citado, a “comissão” cobrada pela casa de apostas foi de 4,84%, esse resultado será a receita dessa partida nesse mercado em específico, independente do resultado. Embora não seja cobrada dos apostadores nenhum tipo de comissão ou taxa, as odds não são justas, visto que o somatório dos seus inversos nunca vai ser igual a 1 (100%), porém, não são ilegais, elas apenas pagam um valor maior que a razão de chances diz. Outra forma na qual as casas de apostas geram receitas, é por meio do balanço que sobra após finalizado um evento, as apostas perdedoras pagam as apostas vencedoras.

## 2.7 O FUTURO PODE SER NA *BLOCKCHAIN*?

Os avanços tecnológicos vêm tornando o acesso à internet cada vez mais fácil e comum atualmente, esse rápido desenvolvimento vem levando os seres humanos a adentrarem em um universo totalmente desconhecido, mas que segue em constante crescimento. As tecnologias estão transformando as relações das pessoas, rompendo muitas das vezes as formas de se oferecer bens e serviços, possibilitando eficiência e praticidade, e substituindo as anteriores, é a chamada inovação disruptiva, um exemplo é a *Blockchain*.

De forma técnica a *Blockchain* é um conjunto de dados que trafega em uma rede de *peer-to-peer* (P2P), que se trata de um tipo de rede computadores na qual cada ponto atua simultaneamente como cliente e servidor, permitindo assim o compartilhamento de dados e serviços sem que seja preciso usar um servidor central. O tráfego de dados na rede P2P traz aos usuários enorme

confiabilidade, tendo em vista que é impossível alterar essas informações e cada usuário vai ter acesso a elas.

Fundada no ano de 2011, a empresa começou atuando no mercado financeiro operando criptomoedas, criando uma carteira que representou cerca de 30% de todas as negociações realizadas através de bitcoins durante os anos de 2012 e 2020.

A transparência e confiabilidade desse sistema tem levado diversas empresas a adentrarem nesse tipo de mercado, e passarem a realizar suas operações de forma virtual através das criptomoedas, suas transferências possuem alto grau de rastreabilidade tendo em vista que todas ficam registradas no livro razão. No Brasil por exemplo, temos o programa piloto “BNDESToken”, criado pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), projetado com o objetivo de rastrear através da *Blockchain* a aplicação de recursos públicos em operações de crédito, as informações geradas aumentariam o grau de transparência para a sociedade de como os recursos públicos estão sendo utilizados no desenvolvimento do país.

Analisando esses fatores, podemos chegar ao tópico principal deste artigo, que seria o do mercado de apostas. Essa facilidade e transparência pode levar com que em um curto período as empresas migrem para o setor da *Blockchain*, onde as operações funcionariam através do mercado de criptomoedas, tornando assim mais difícil a aplicação de tributos para os usuários e casas de apostas. Em termos financeiros, o Brasil estaria perdendo uma oportunidade caso isso venha a acontecer, pois a regulamentação do mercado no país, tendo em vista que as empresas estejam atuando na *Blockchain*, não seria benéfica para os usuários e empresas.

### 3 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva tendo como abordagem principal o modelo quali-quantitativo, onde para a realização do embasamento teórico foi usado o método de pesquisa bibliográfica por meio de artigos, teses e monografias, e para a parte quantitativa foram analisados alguns dados quantitativos referentes ao tema em questão.

Classificada como exploratória, pois, segundo Severino (2007, p.123) “busca captar informações sobre algum objeto, delimitando um campo de trabalho e mapeando as condições de manifestação deste objeto”. Segundo Malhotra (2004), esse tipo de pesquisa ajuda na compreensão do tipo de problema enfrentado pelo pesquisador, de maneira que seja possível identificar quais são os aspectos relevantes e quais dados são possíveis obter poder desenvolver uma abordagem.

Nas pesquisas descritivas, nota-se a presença da observação, registro, análise interpretação e classificação, sem que exista interferência por parte do pesquisador, sendo assim “os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, porém, não são manipulados pelo pesquisador” (Andrade, 2009, p. 114). Neste conceito, é possível notar a padronização da coleta de dados e a busca pelo entendimento de como as variáveis podem ou não se relacionar.

De acordo com Lakatos e Marconi (1987, p. 66), as pesquisas bibliográficas tratam-se da coleta, seleção e documentação de todo tipo de bibliografia publicada sobre o assunto que está sendo abordado, em monografias, teses, dissertações, livros, tendo como principal objetivo conectar o pesquisador com todo tipo de material produzido sobre o tema em questão.

Segundo Baptista (1999), as concepções quantitativas não são baseadas radicalmente em números, pois existe a influência de pressupostos teóricos e limitações. Para a abordagem qualitativa utilizada, o mundo real possui uma relação direta com o sujeito analisado por meio de números, logo, para esse tipo de abordagem, não foi necessário a utilização de métodos e técnicas matemáticas (PRODANOV E FREITAS, 2013). Neste método há uma preocupação maior de como serão coletados os dados do que com o produto.

## 4 RESULTADOS

A fim de criar um cenário ideal para uma possível regulamentação do mercado de apostas esportivas no Brasil, é conveniente analisar como esse mesmo processo funciona em países e estados nos quais essa atividade já é devidamente regulamentada, como por exemplo no Reino Unido, em Las Vegas nos EUA, em Portugal e no país que é o foco desse artigo: a Espanha. Serão analisados e discutidos abaixo quais os principais benefícios econômicos para os países citados anteriormente, um pouco sobre a tributação do mercado, os impactos que esse mercado teve no Estado e o quanto foi benéfico para a população.

### 4.1 REINO UNIDO

Com relação a tributação do mercado no Reino Unido, ela depende de alguns fatores como receita anual, tipo de atividade e quantidade de estabelecimentos ativos. Os custos para retirada de uma licença variam entre £3.000 e £25.700, dependendo do tipo de estabelecimento solicitado, anualmente é cobrado cerca de 3% da receita anual dos operadores para que essa licença continue ativa. Para as apostas de quota fixa é tributado 15% do valor do *Gross Gaming Revenue* (GGR)<sup>17</sup>, 10% do GGR em apostas do tipo *Spread*<sup>18</sup> e 3% do GGR sobre apostas em corridas de cavalo. Também é cobrado 19% de impostos corporativos (IBIA, 2022).

Uma importante pergunta a ser feita, é o que é feito com a receita arrecadada pelo governo britânico provinda do mercado de apostas e jogos de azar. Segundo dados da *The National Lottery*<sup>19</sup> no período de janeiro até março de 2021, foi arrecadado £8,373.9 milhões de libras, onde £1,887.5 milhões (aproximadamente 23% desse valor) foi destinado a projetos coordenados pelo órgão citado, divididos da seguinte maneira: 40% foram destinados ao setor da saúde, educação e meio ambiente; 20% ao setor de esportes; 20% ao setor de artes; 20% ao setor de herança patrimonial.

---

<sup>17</sup> Métrica utilizada pelas empresas de jogos e apostas, também chamada de Receita Bruta dos Jogos, que corresponde a diferença entre a quantia apostada menos a quantia que eles ganham.

<sup>18</sup> Tipo de apostas onde o ganho máximo obtido não é pré-determinado no momento da realização da aposta.

<sup>19</sup> Loteria Nacional administrada pelo Estado e regulada pela *Gambling Commission*.

## 4.2 LAS VEGAS – EUA

No que diz respeito a tributação deste mercado, é possível afirmar que o Estado possui as taxas mais atrativas para os clientes, tendo em vista que é cobrada uma taxa sobre o GGR que varia entre 3,5% e 6,75% tanto para as de tipo *spread* quanto para as de quota fixa. As apostas estão sujeitas ao pagamento de 0,25% sobre o volume de negócios movimentado, porém, existe um projeto de lei que propôs a revogação desse imposto. Sobre os ganhos dos jogadores, não há nenhum tipo de imposto direto, entretanto, esse lucro gerado é classificado como parte da receita na declaração do imposto de renda (IBIA, 2022).

Segundo dados da *Nevada Resort Association (NRA)*<sup>20</sup>, no ano fiscal de 2020, as receitas do governo chegaram à marca de US\$3,8 bilhões, desse valor US\$ 1,3 bilhão foi total do setor de turismo/hotelaria. Com relação aos impostos, foi arrecadado cerca de 45,2% provindo das taxas sobre os jogos de azar, esse valor representa quase metade da arrecadação total deste setor, o que mostra como o Estado se beneficia bastante deste mercado. O setor do turismo, segundo dados da NRA, foi responsável por empregar no ano de 2020 mais de 433.000 pessoas tanto diretamente quanto indiretamente. Na educação, destaca-se o fato de que até o presente ano mais de um terço de todo financiamento realizado para construção das escolas públicas de Nevada, vem da indústria dos jogos de azar, desde o ano de 2000 calcula-se que mais de US\$ 1,4 bilhão em receita de impostos foi usado nesses financiamentos.

## 4.3 PORTUGAL

Com relação a tributação deste mercado, as receitas geradas através da bolsa de apostas, sendo elas de tipo *spread* e quota fixa, são taxadas em 35% do GGR, os jogos organizados pela Santa Casa de Misericórdia de Portugal, que detém o monopólio das apostas físicas esportivas, de *odds* fixas e em corridas de cavalo no país, estão sujeitos a um tributo de 4,5% sobre apostas e de 20% para aqueles que obtiverem ganhos superiores a €5.000. Diante das altas taxas

---

<sup>20</sup> Órgão responsável por monitorar e defender as políticas fiscais relativas aos jogos de azar no Estado de Nevada.

cobradas, o mercado português não é tão atrativo para os seus usuários (IBIA, 2022).

Entretanto, apesar do monopólio praticado pela Santa Casa de Misericórdia, o país apresentou no primeiro semestre do ano de 2021, segundo dados do Ministério da Economia Português, mais de 80 milhões de euros de receita gerada através da tributação dos jogos online no país. Esse resultado mostra que apesar das taxas cobradas serem altíssimas, a economia portuguesa foi beneficiada de forma significativa por esse mercado.

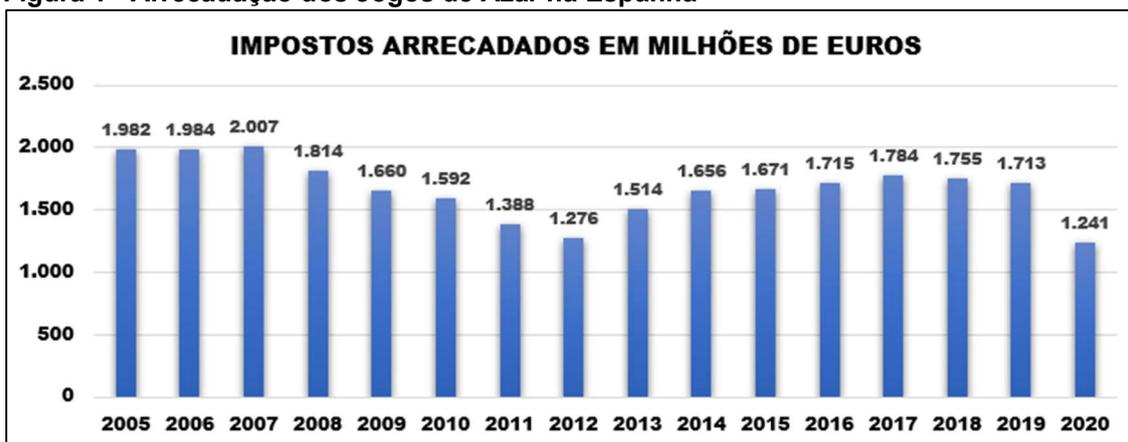
A Santa Casa reverte parte de seus recursos obtidos para áreas do esporte, educação e lazer. No setor da saúde a instituição é proprietária do: Hospital Ortopédico Sant'Ana na Parede, da Escola Superior e o Centro de Reabilitação de Alcoitão, a unidade de cuidados integrados Maria José Nogueira Pinto em Cascais. Todas elas dependem financeiramente dessa receita da Santa Casa.

#### 4.4 ESPANHA

Após a lei de 13/2011, também conhecida como *Gambling Act 2011*, ter sido aprovada no país o Estado determinou que este novo setor econômico seria de responsabilidade do Ministério do Consumo Espanhol, por meio da *Dirección General de Ordenación del juego* (DGOJ), órgão que tem como função a regulação, autorização, coordenação, controle e, caso seja necessária aplicação de taxas de jogo a nível estadual. Dentro deste novo órgão encontra-se a SELAE, que é a responsável por todas as atividades relacionadas a jogos de azar que sejam de controle do estado.

Conforme já havia sido abordado no decorrer deste artigo, as tributações para os apostadores que realizem seus investimentos em instituições privadas variam de acordo com o valor de receita gerada, podendo este chegar até a 47% na declaração do imposto de renda. Com relação as apostas, é tributado entre 10% e 20% do GGR para as de tipo *spread* e 20% do GGR para as de quota fixa. Também é cobrado cerca de 25% de impostos corporativos e de atividades econômicas, dependendo de qual região for a empresa. É importante analisarmos se após deferida a lei do ano de 2011, quais foram os impactos no setor econômico do país, na Figura 1, será apresentada a quantidade em milhões de euros que foi arrecadado no período de 2005 até 2020.

**Figura 1 - Arrecadação dos Jogos de Azar na Espanha**



Fonte: Elaborado pelo autor, dados do Relatório Anual do Jogo (2020).

O total arrecadado no ano de 2017 foi de aproximadamente €1.784 milhões, tendo sido o máximo após a aprovação da lei de 2011. Nota-se que de 2008 até 2012 o setor esteve em queda, muito influenciado por conta da crise econômica que ocorreu mundialmente naquele período. Os valores anteriores a 2012 não consideravam a arrecadação de jogos online, visto que esse setor não era tributado. No ano de 2020, percebe-se que houve uma queda considerável quando comparado com o ano anterior, fato que ocorreu devido à crise no sistema da saúde da *Covid 19*.

Segundo dados do relatório apresentado, no ano de 2019 dos €1.713 milhões arrecadados, €1.456 milhões foi recolhido pela SELAE, onde €27 milhões foi destinado a programas sociais, grupos de combate ao câncer e patrocínios esportivos e o restante foi transferido para a Federação Espanhola de Futebol. O montante que sobra corresponde ao valor arrecadado pelas empresas privadas, que sustentou de forma direta 84.797 empregos no país e de forma indireta (setor hoteleiro) esse número sobe para 175.338.

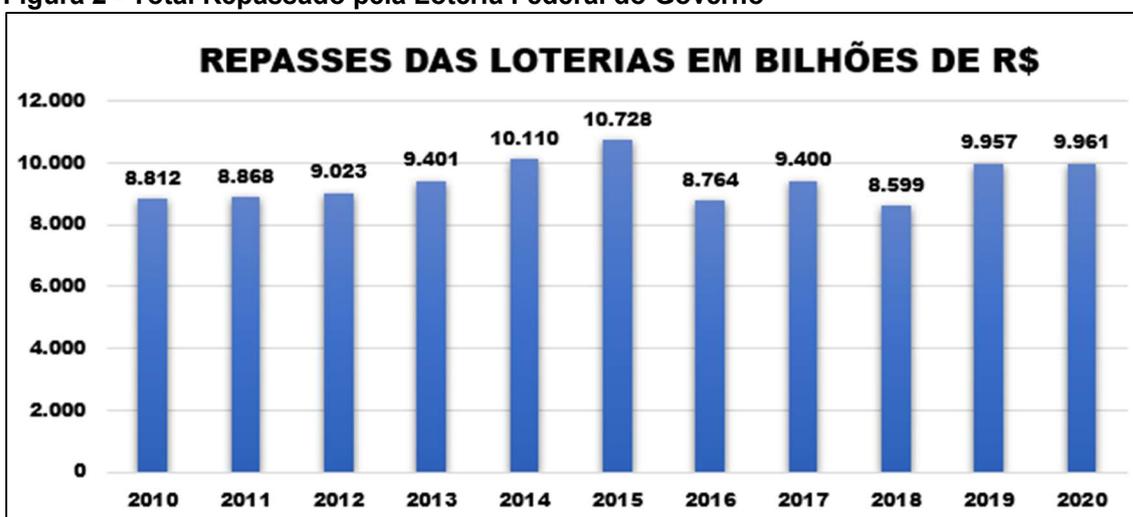
#### 4.5 REPASSES DAS LOTERIAS NO BRASIL

Tendo sido criada em 1961, as Loterias Federais - de controle da Caixa Econômica conforme foi discutido no referencial teórico - são responsáveis por organizar diversas categorias de jogos, parte das suas receitas geradas são repassadas para órgãos e programas do governo que visam beneficiar a

população, como por exemplo o FNS, FNC, COB, FIES, FNSP<sup>21</sup>, Seguridade Social, Ministério do Esporte, entre outros. Anualmente é elaborado um relatório disponível no site da Caixa Econômica Federal que contém o total repassado para os diferentes setores.

Sabendo que em um possível cenário no qual as apostas esportivas realizadas tanto por meios físicos quanto online sejam regulamentadas no Brasil, e que sua arrecadação tributária também constará nos balanços das Loterias Federais, é importante saber qual a quantidade foi repassada nos últimos anos. Na Figura 2, tem-se o total em bilhões de reais dos últimos 10 anos (2010-2020), valores deflacionados para o ano base de 2020.

**Figura 2 - Total Repassado pela Loteria Federal do Governo**



Fonte: Elaborada pelo autor, dados: Caixa Econômica Federal (2020).

Em 2020 foi repassado mais de nove bilhões de reais, tendo sido neste ano o terceiro maior valor da série analisada, mesmo em um ano pandêmico, sendo que o setor que mais recebeu benefícios foi o da seguridade social, com quase três bilhões do total. Nota-se que mesmo durante o período conhecido como crise político-econômica de 2015/2016 vivido no país, os valores repassados não sofreram graves alterações, houve uma queda de 19% nos repasses entre os anos citados, e mostraram grande recuperação, com um crescimento de quase 10% em 2017.

<sup>21</sup> FNS: Fundo Nacional de Saúde; FNC: Fundo Nacional de Cultura; COB: Comitê Olímpico Brasileiro; FIES: Fundo de Financiamento Estudantil; FNSP: Fundo Nacional de Segurança Pública.

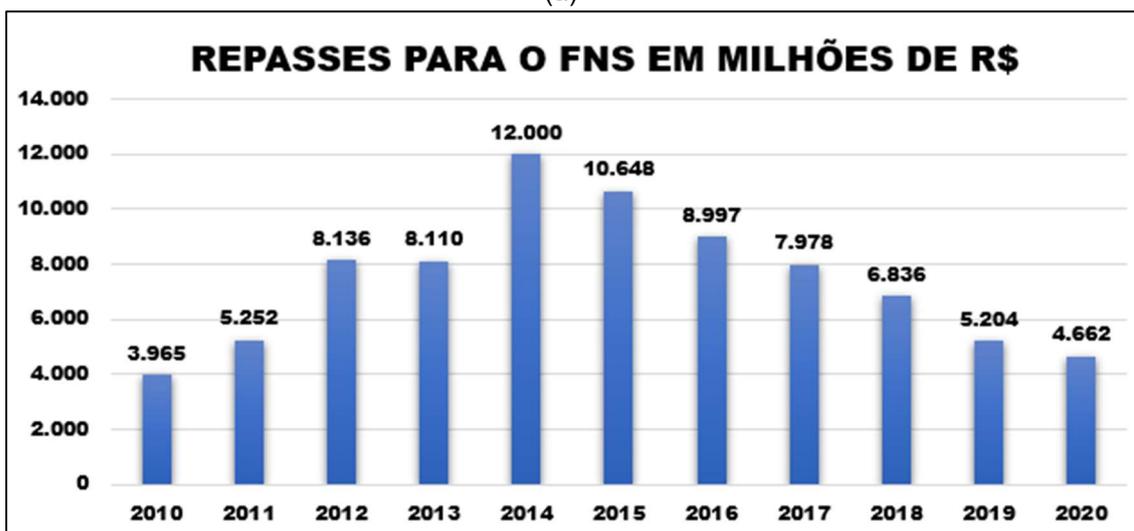
Sabendo da precariedade no sistema educacional e de saúde do Brasil, nas Figuras 3 e 4 será apresentado o total repassado para o FNS e FIES durante o mesmo período desconsiderando a inflação.

Figura 3 - Repasses Destinados ao FIES (a) e FNS (b)



Fonte: Elaborada pelo autor, dados: Caixa Econômica Federal (2020).

(a)



Fonte: Elaborada pelo autor, dados: Caixa Econômica Federal (2020).

(b)

Diferente da Figura 1 que apresentou constância nos repasses mesmo durante o período de crise, quando é analisada a situação dos sistemas de saúde e educação, ela não é a mesma. Na Figura 3 (a), nota-se que os investimentos entre os anos de 2015 e 2017 foram superiores a R\$1,2 bilhões, entretanto, no ano seguinte houve uma queda considerável, explicada por uma alteração no regulamento do FIES, onde o BNDES passou a financiar o projeto, os valores citados em 2019 e 2020 correspondem apenas aos prêmios prescritos das

loterias que são destinados inteiramente ao programa. Isso nos mostra que hoje, repassar parte da arrecadação ao FIES já não é uma prioridade como foi entre os anos de 2010-2018.

Na Figura 3 (b), as diferenças de repasses já foram observadas logo nos primeiros anos da crise (2015-2016). Em 2015 mais de R\$10 milhões foram repassados enquanto em 2020 o valor foi de apenas R\$4,5 milhões. Assim como na análise anterior, nota-se que a cada ano que passa o setor deixa de ser uma prioridade no total distribuído. Todavia, o setor que recebe a maior parcela dos benefícios oriundos da arrecadação das Loterias, é o da seguridade social conforme será apresentado na Figura 4, desconsiderando a inflação.

**Figura 4 - Repasses Destinados para Seguridade Social**



Fonte: Elaborada pelo autor, dados: Caixa Econômica Federal (2020).

Mesmo durante a recessão de 2015/2016, os repasses continuaram em um nível alto e constantes, tendo valores maiores que R\$2 bilhões de 2014 até 2020, vale ressaltar que no último ano o mundo passou pela crise pandêmica da *covid-19*, porém, foi o maior valor repassado na série analisada: R\$2,9 bilhões. Outra mudança ocorrida, foi no ano de 2018, quando foi sancionada a Lei 13.756<sup>22</sup>, onde o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), passou a ser beneficiado dos repasses das loterias, recebendo em 2020 quase 20% do valor total, conforme apresentado na Tabela 3.

<sup>22</sup> Lei n° 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.

TABELA 3 - PORCENTAGEM DOS REPASSES PARA O FNSP

ANO	REPASSES AO FNSP	TOTAL REPASSADO	% - TOTAL
2018	R\$ 770.460	R\$ 6.579.217	<b>11,71%</b>
2019	R\$ 1.519.906	R\$ 7.920.963	<b>19,19%</b>
2020	R\$ 1.562.232	R\$ 8.089.872	<b>19,31%</b>

Dados em R\$1.000,00

Fonte: Elaborada pelo Autor, dados da Caixa Econômica Federal (2020).

Essa análise acaba sugerindo que essa alteração da lei acabou influenciando nos repasses podendo de certa forma justificar o motivo das quedas nos setores de educação e saúde (FNS e FIES), visto que grande parte do valor acabou sendo redistribuído ao FNSP.

#### 4.6 SUGESTÃO DE MODELO PARA O BRASIL

Os resultados a seguir terão como base os mecanismos que foram usados nos países citados anteriormente, procurando aprender tanto com seus erros quanto acertos, e que apresentaram resultados positivos no ponto de vista econômico. Não é possível criar um modelo perfeito de modo que agrade a todos os envolvidos, tendo em vista as diferenças socioeconômicas entre os países e devido as influências existentes na cultura dos jogos de azar.

De acordo com as informações obtidas, conclui-se que o melhor cenário a ser seguido é o de Las Vegas – Nevada, entretanto nos EUA cada tipo de estado tem liberdade para aplicar suas leis, no caso deste, não é cobrado Imposto de Renda dos habitantes e sim são cobradas taxas sobre as receitas brutas das empresas, onde mais de 70% delas vem dos estabelecimentos de jogos de azar, tornando assim impossível realizar o mesmo modelo. Uma opção do modelo americano viável para o Brasil é a existência de um valor único cobrado sobre o GGR, sem a divisão de apostas de cota fixa ou de *spread*.

Com relação ao Reino Unido, é possível usar diversos pontos que fizeram o mercado do país ser o mais bem sucedido. Entre eles a existência de uma porcentagem fixa que deve ser destinada a setores como educação e saúde, estes, que conforme foi analisado no tópico anterior, não estão recebendo o apoio devido no Brasil. Existe no país a divisão na tributação, entre apostas de

cota fixa e *spread*, porém, assim como em Nevada, não existe taxa sobre os lucros dos jogadores.

Outro ponto a ser seguido do modelo britânico, é a existência de uma espécie de órgão regulador que tem como função realizar os cadastros dos respectivos usuários de cassinos e até empresas privadas que queiram abrir seus estabelecimentos. Neste meio, será mostrado da forma mais transparente possível informações a respeito dos apostadores, como tempo válido da licença, tipos de apostas realizadas e se existe alguma pendência de pagamentos ou dívidas. Este meio evitará que ocorram fraudes, corrupção e irregularidades no mercado dos jogos e azar, tornando-o mais competitivo e seguro.

O mercado de Portugal apresentou que mesmo com um alto valor cobrado sobre o GGR e o monopólio existente no país, a economia ainda foi bastante beneficiada. Contudo, a taxa cobrada sobre os ganhos dos jogadores (20% para ganhos acima de €5000) acaba sendo um ponto negativo ao tentar projetar este cenário no Brasil, devido as diferenças socioeconômicas entre os países, seria inviável tributar o mesmo valor para todos que tivessem lucros acima do valor estipulado, o mercado brasileiro não seria tão atrativo e um dos pontos que prova isso é justamente a existência da Reforma Tributária que visa reduzir o pagamento de impostos e torná-lo mais justo para a população.

Um dos pontos positivos do modelo espanhol e que está relacionado de certa forma com as cobranças no Imposto de Renda do Brasil, é o fato de que é cobrado uma porcentagem específica que varia de acordo com a quantidade lucrada, onde aqueles que ganham mais acabam pagando mais impostos do que os que ganham menos. Sobre o GGR, ele acaba variando dependendo da região, na Espanha existe essa possibilidade, fato que não seria possível no Brasil.

A sugestão para um possível modelo para o Brasil, seria a de cobrar um valor único nas apostas de cota fixa e *spread*, algo em torno de 18% do GGR (média de todos os países citados anteriormente), para os estabelecimentos é importante não cobrar impostos corporativos tornando assim o mercado competitivo e sem monopólio, porém, seguir como o modelo britânico, onde parte da receita anual dos operadores é descontada, o valor variando entre 3% e 7%. Com relação aos ganhos dos jogadores, pode-se levar como base o modelo espanhol, onde os rendimentos tributáveis variam de acordo com a quantidade

de lucro. É essencial a criação de um órgão público onde os usuários poderão fazer um cadastro e tirar licenças (com períodos de validade curtos) para poderem realizar apostas ou participar de estabelecimentos que organizem esse tipo de atividade.

Estabelecer uma porcentagem fixa de repasses das receitas arrecadas oriundas deste mercado não é algo que deve ser feito, entretanto, conforme analisado no decorrer deste artigo, para que este modelo seja benéfico para a população e usuários, é necessário que setores básicos como educação e saúde recebam investimentos por meio das arrecadações tributárias. Ambos os setores sofreram reduções nos últimos anos, de certa forma sendo deixados de lado por parte do governo.

Programas sociais com foco na educação devem ser beneficiados, como o FIES (conforme foi analisado anteriormente), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (destinado aos que não tiveram acesso à educação) o Programa Brasil Alfabetizado (aos municípios com maiores taxas de analfabetismo) e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (focado em alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade). Esses programas buscam investir na educação desde sua base, setor primordial para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Na área da saúde, é necessário investimentos em programas como o Mais Médicos (objetivo de suprir carência de médicos em municípios e periferias), o Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea (terceiro maior banco de dados do Mundo na área), no Programa Nacional de Imunização (este que ficou em evidência após a crise pandêmica da *covid-19*) e o próprio Sistema Único de Saúde (SUS).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou analisar o processo de evolução na regulamentação dos jogos de azar e apostas esportivas na Espanha, chegando até a situação na qual o mercado se encontra no país atualmente e podendo assim discutir quais foram os benefícios econômicos oriundos deste setor. Foi feito um estudo sobre o mesmo processo no Brasil desde os tempos de seu descobrimento, passando pelo período na qual este seguimento era regulamentado no país e por fim discutindo sobre seu *status* atual.

Também foi abordado de forma mais direta e sucinta a relação de outros países com esse mercado, tendo como objetivo colher informações a respeito dos mecanismos utilizados para o sucesso de seus respectivos modelos. Um dos parâmetros utilizados para realização do estudo, foi analisar os repasses da Loteria Federal, tendo em vista o fato de que este é um tipo de jogo de azar que é regulamentado, e a partir destes dados discutir quais os setores receberam mais e menos benefícios, considerando suas prioridades socioeconômicas para o desenvolvimento no país.

De maneira específica, o estudo possibilitou a criação de um possível modelo para a regulamentação dos jogos de azar e apostas esportivas no Brasil, visando beneficiar a população no geral, por meio da arrecadação tributária e alocação dos gastos do governo, suprimindo os setores que apresentaram reduções nas análises apresentadas, e de modo que o país seja beneficiado no ponto de vista econômico.

As análises foram feitas separadamente, e foi possível chegar à conclusão de que este mercado apresenta grande potencial econômico, levando em consideração os bons resultados nas séries analisadas sobre a Espanha. Pôde-se verificar que setores primordiais como educação e saúde, foram beneficiados em todos os países abordados, exibindo excelentes resultados.

No entanto, esses que apresentaram reduções nos repasses feitos pela Loteria Federal. Notou-se que a prioridade da receita oriunda dos jogos é a seguridade social juntamente com o fundo nacional de segurança pública. Portanto, uma das sugestões do modelo para o Brasil é de direcionar parte da arrecadação para os setores de saúde e educação, por meio de repasses

direcionados a programas sociais relacionados ao tema (Mais Médicos, SUS, Auxílio Estudantil, FIES, entre outros) que são base para o bom desenvolvimento de uma nação.

Este tema pode ser estudado em análises futuras, pois uma das limitações do presente estudo foi o fato de usar como base principal o mercado espanhol, cuja regulamentação foi recente, assim a série utilizada não pôde apresentar resultados tão longos. Esses futuros estudos podem relacionar o tema das apostas e jogos de azar com o da *Blockchain*, podendo discutir se a regulamentação do mercado teria sido benéfica ou não para o país no longo prazo, tendo em vista que a tendência é que as empresas migrem para essa plataforma, que hoje não possui nenhum controle do Estado. Essas pesquisas podem ampliar ainda mais a percepção sobre o potencial deste setor e seus benefícios econômicos para a sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAMO, T.; MORGAN, S. **Nevada Gaming Control Board**. Disponível em: <https://url.gratis/RDQBzG>. Acesso em: 29 de mar. 2022.

ALVES, J. A. B.; PIERANTI, O. P. **O Estado e a Formulação de uma Política Nacional de Esporte no Brasil**. Disponível em: <https://url.gratis/aPWSDc>. Acesso em: 25 de mar. 2022.

AMARAL, C; OLIVEIRA, A. **Composição da despesa pública e crescimento econômico**. Gabinete de Planejamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais. Ministério das Finanças e da Administração Pública. GPEARI – MFAP, 2010.

AMARO, M. **Os Motivos do Sucesso da Lei de Apostas no Reino Unido**. Disponível em: <https://url.gratis/CA4iXL>. Acesso em 19 de mar. 2022.

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 9º Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Tesouro Nacional**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

CAIXA ECONÔMICA. **Repasses Sociais e Relatórios Anuais**. Disponível em: <https://url.gratis/2d7iRi>. Acesso em: 22 de abr. 2022.

CAMPOS, F. de. **Jogos e a temática lúdica em Portugal ao final da Idade Média**. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cem/9492>. Acesso em: 14 de mar. 2022.

CAMPOS, R. E. **Gastos do Governo e o Consumo das Famílias: efeito multiplicador na economia brasileira**. 2016. Dissertação (Pós-graduação em Economia) – Universidade Federal de Brasília, Distrito Federal, 2016.

CARDOSO, R. T. Y. **Análise das odds: um estudo da relação risco-retorno do mercado de apostas esportivas**. 2017. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Econômicas) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

CATARINO, J. R.; CORDEIRO, J. D. **Impacts of the online Gambling Prohibition Policy – A Comparative Survey of Brazil versus the European Union**. Disponível em: <https://url.gratis/YXc6Zh>. Acesso em 24 de mar 2022.

CHAGAS, J. M. **A (im)possibilidade de regulamentação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro**. 2016. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

ELICES, A. M.; CAUSELO, P. A. **Las apuestas deportivas: una aproximación desde el análisis económico**. 2016. Monografía (Trabajo de Fin de Grado en Economía) – Universidad de Cantabria, Santander – España, 2016.

FERNANDEZ, B. P. M. **Economia do Setor Público**. 2014. Departamento de Ciências Econômicas (Curso de Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

GIAMBIAGI, F. **Um cenário normativo para a economia brasileira com reforma tributária e controle do gasto público: 2003/10**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2002.

GONZALEZ ESPEJO, P; DAVID VELÁZQUEZ, L. **La nueva ley del juego**. Actualidad Jurídica Uría Menéndez, 2011, num. 30, pág. 39.

HELENA. **Como jogar na El Gordo de Navidad: o maior prêmio do mundo!** Lottoland. Disponível em: <https://url.gratis/xenaf>. Acesso em: 15 de Mar. 2022.

IBIA. **Um mercado de apostas ideal: Uma Avaliação Regulamentar, Fiscal & de Integridade**. Disponível em: <https://url.gratis/vqbBZU>. Acesso em: 02 de mar 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 4º ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LANCIANI, Rodolfo. Gambling and cheating in Ancient Rome. **The North American Review**, University of Northern Iowa, vol. 155, nº 428, p. 97-105, jul. 1892.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4º Ed. Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Bookman, 2004.

MARTÍN, I. **Declarar apuestas deportivas: a partir de cuánto y como hacerlo**. Disponível em: <https://url.gratis/Eryl86>. Acesso em: 25 de mar. 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5. Ed. São Paulo: editoria Atlas, 2010.

MELCHIOR, J. M. M. **As apostas desportivas numa perspetiva económica**. 2018. Tese (Mestrado em Direito e Prática Jurídica) – Faculdade de Direito, Lisboa – Portugal, 2018.

MONTEIRO, H. **Jogos de azar: a proibição na lei das contravenções penais**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Florianópolis, 2017.

MORAES, R. S. **Apostas esportivas online: uma análise do caso do mercado brasileiro**. 2017. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Jornalismo) – Centro Universitário do Sul de Minas, Minas Gerais, 2017.

MOURA BARBOSA, A. F. **A possibilidade de instituição de apostas virtuais pelas loterias estaduais no Brasil e as limitações decorrentes do ordenamento jurídico brasileiro.** 2017. Monografia (Prêmio SEAE de Loterias) – Brasil, 2017.

NETTUNO TRADER. **Os 4 métodos de como as casas de apostas ganham dinheiro.** Disponível em: <https://url.gratis/ZOn5Rd>. Acesso em: 20 de abr. de 2022.

NUEVATRIBUNA. **Las apuestas en España, su historia y siguientes pasos.** Disponível em: <https://url.gratis/SeS4aL>. Acesso em: 13 de mar. 2022.

OLIVEIRA, G. O. **Jogos de azar no Brasil: entre o proibir e o liberar.** 2019. Monografia (Curso de Direito) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

PEDRO ENRICK, M. L. **Os desafios para a regulamentação das apostas esportivas frente ao sistema jurídico brasileiro.** 2018. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito) – Universidade Federal de Campina Grande, Sousa – Paraíba, 2018.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. de.; **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2º ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, R. V.; TEIXEIRA, E. C. **Gasto Público e Crescimento Econômico no Brasil: Uma Análise Comparativa dos Gastos das Esferas de Governo.** 2010, Artigo Publicado no XVIII Seminário Internacional de Política Econômica, 2010.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23º ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, E. **Comissão de Jogos do Reino Unido introduz novas regras de verificação.** Disponível em: <https://url.gratis/Yjm99Q>. Acesso em 05 de abr. 2022.

SUNO, ARTIGOS. **Ótimo de Pareto e eficiência de mercados.** Disponível em: <https://url.gratis/SLJMS5>. Acesso em: 10 de abr. 2022.

TRANSPARÊNCIA, PORTAL da. **Controladoria-Geral da União.** Disponível em: <https://url.gratis/n3fV3H>. Acesso em: 17 de abr. 2022.

TROMBETTA, R. **O que é tributo e qual a diferença entre taxa e imposto?** Disponível em: <https://url.gratis/WcMYtx>. Acesso em: 21 de abr. 2022.

VOGEL, ED. **Gambling, quickie divorces rescued Nevada's economy.** Disponível em: <https://url.gratis/AOownu2>. Acesso em: 23 de mar. 2022.

