

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
MATHEUS DE OLIVEIRA SILVA**

**TRIBUTAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS
ESPORTIVAS: uma análise sobre os desdobramentos da Lei nº 13.756/2018**

**Juiz de Fora
2022**

MATHEUS DE OLIVEIRA SILVA

**TRIBUTAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS
ESPORTIVAS: uma análise sobre os desdobramentos da Lei nº 13.756/2018**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário, sob orientação da Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello.

**Juiz de Fora
2022**

FOLHA DE APROVAÇÃO

MATHEUS DE OLIVEIRA SILVA

TRIBUTAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS: uma análise sobre os desdobramentos da Lei nº 13.756/2018

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Prof. Doutora Elizabete Rosa de Mello
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

Prof. Dr. Daniel Giotti de Paula
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof. Me. Diogo de Castro Ferreira
Universidade Católica de Petrópolis – UCP

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 14 de fevereiro de 2022.

RESUMO

A presente monografia aborda criticamente o processo de regulamentação e tributação do mercado de apostas esportivas desencadeado pela Lei 13.756/2018. Por meio da metodologia crítico-dialética e documental, são abordadas a evolução histórica, os principais conceitos e características relacionados ao mercado de apostas esportivas, examinando-se, após, sob a égide do pós-positivismo, as premissas legais relacionadas à regulamentação e tributação do referido mercado, a partir das disposições da Lei 13.756/2018 e das expectativas trazidas pela proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442/1991. O resultado desta monografia está no sentido de que, quanto ao processo de regulamentação, são positivas as expectativas de adoção de um modelo eficaz e capaz de manter o mercado brasileiro atrativo às empresas operadoras de apostas. Adentrando-se na tributação destas empresas e dos apostadores, têm-se que, quanto às primeiras, a legislação evoluiu de forma a trazer a perspectiva de uma tributação adequada, ao contrário da tributação dos apostadores esportivos, a qual necessita de mudanças antes de sua implantação.

Palavras-chave: Direito Tributário. Apostas esportivas. Regulamentação. Tributação. Lei 13.756/2018.

ABSTRACT

This monograph critically addresses the process of regulation and taxation of the sports betting market triggered by Law 13.756/2018. Through the critic-dialectical and documentary methodology, historical evolution is addressed, the main concepts and characteristics related to the sports betting market, after examining, under the aegis of post-positivism, the legal premises relating to the regulation and taxation of that market, from the provisions of Law No. 13.756/2018 and the expectations brought by the proposed Bill No. 442/1991. The result of this monograph is in the sense that, as far as the regulatory process is concerned, the expectations of adopting an effective model and capable of keeping the Brazilian market attractive to betting companies are positive. By entering into the taxation of these companies and gamblers, it is necessary that, as for the former, the legislation has evolved in order to bring the prospect of an adequate taxation, unlike the taxation of sports gamblers, which needs changes before its establishment.

Keywords: Tax Law. Sports betting. Regulation. Taxation. Law No. 13.756/2018.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 APOSTAS ESPORTIVAS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CONCEITOS BÁSICOS E ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	8
2.1 A evolução histórica das apostas esportivas.....	8
2.2 Apostas esportivas <i>on-line</i> : conceitos básicos.....	9
2.2.1 <i>Bookmakers</i>	10
2.2.2 <i>Odds</i>	12
2.3 O tratamento jurídico das apostas esportivas no Brasil.....	14
3 REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS.....	18
3.1 Os impactos de um mercado regulamentado.....	18
3.1.1 Arrecadação fiscal e geração de empregos.....	19
3.1.2 Proteção do consumidor e jogo patológico.....	19
3.1.3 Entidades esportivas brasileiras e integridade do esporte	23
3.2 A regulamentação no cenário nacional.....	26
4 TRIBUTAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS	30
4.1 A tributação dos <i>bookmakers</i>	30
4.1.1 Modelos de tributação dos <i>bookmakers</i>	31
4.1.2 As perspectivas sobre a tributação dos <i>bookmakers</i> no cenário brasileiro.....	33
4.2 A tributação dos apostadores no cenário brasileiro e a inaplicabilidade do sistema proposto pela Lei nº 13.756/2018.....	37
4.3 A tributação dos apostadores e as perspectivas trazidas pela proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442/1991	40
5 APOSTAS ESPORTIVAS: PROPOSTA DE UM MODELO DE REGULAMENTAÇÃO EFICAZ E DE UMA TRIBUTAÇÃO JUSTA.....	42
6 CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O mercado de apostas esportivas se encontra em enorme expansão em todo o mundo e encontrou no Brasil cenário extremamente atrativo para seu desenvolvimento. Em um contexto no qual, atualmente, inexistem em nosso país regulamentação do mercado de apostas esportivas, as empresas de apostas, situadas em países estrangeiros, operam através da *internet* sem qualquer contrapartida econômico-social.

Em razão da ampliação do mercado de apostas esportivas, seguindo a tendência do cenário internacional, iniciou o legislador brasileiro, a partir do advento da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), o processo de regulamentação da atividade, a fim de normatizar a operação das empresas de apostas esportivas no território nacional, possibilitar a tributação das mesmas bem como aperfeiçoar a tributação dos apostadores esportivos.

Paralelamente ao processo de regulamentação iniciado pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), recebeu o Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) proposta de substitutivo que pretende regulamentar os chamados jogos de fortuna dentro do território nacional, dentre os quais, as apostas esportivas.

Desse modo, esta monografia realiza uma análise crítica das disposições da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) e da proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), a fim de examinar o processo de regulamentação e tributação do mercado de apostas esportivas no Brasil.

Adotou-se a metodologia crítico-dialética e documental, visto que esta monografia não se limitou a compilar a legislação e a doutrina acerca do tema, mas também apresentou críticas para auxiliar no desenvolvimento do trabalho.

Elegeu-se como referencial teórico a teoria pós-positivista a qual a partir de uma abertura valorativa do sistema jurídico, buscou dar aos princípios, regras e valores, caráter de centralidade hermenêutica para a aplicação, interpretação e elaboração das leis, para que delas seja possível extrair um valor de justiça social.

Relacionando a teoria pós-positivista com o tema, pretende-se, considerando o caráter de centralidade hermenêutica dos valores, e respeitando a normatividade dos princípios enquanto mandados de otimização, realizar uma análise sobre os processos de legalização, regulamentação e tributação das apostas esportivas, iniciados pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), com o propósito de verificar se a elaboração das normas, em seu conteúdo, encontram sustentação capaz de concluir que a normativa apresenta uma estrutura tributária

adequada e justa para sua aplicação concreta, e se atende aos valores sociais que permeiam a necessidade das normas.

A fim de alcançar o resultado pretendido, a presente monografia se inicia com uma análise da evolução história das apostas esportivas, buscando explicitar seus principais conceitos e características, discorrendo também sobre o tratamento jurídico do tema no Brasil.

Após, faz-se uma análise da regulamentação do mercado no cenário nacional, abordando os principais impactos econômico-sociais de um mercado regulamentado e discorrendo sobre os modelos de regulamentação praticados no cenário estrangeiro.

Posteriormente, são analisados os aspectos tributários do mercado regulamentado, abordando as expectativas quanto à tributação das empresas operadoras de apostas e apostadores esportivos no Brasil.

Ao final, será elaborada proposta de uma regulamentação de mercado eficaz e de tributação justa às empresas operadoras de apostas e apostadores esportivos.

2 APOSTAS ESPORTIVAS: EVOLUÇÃO, DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Para a melhor compreensão do tema desta monografia, necessária uma análise da evolução histórica das apostas esportivas, bem como compreender suas principais características e o tratamento dado à matéria pelo ordenamento jurídico brasileiro, a fim de que seja possível um melhor entendimento sobre a regulamentação e tributação do mercado de apostas esportivas.

Assim, nos subcapítulos a seguir, serão analisados a evolução histórica das apostas esportivas e seus principais conceitos, avançando, logo após, para uma análise do ordenamento jurídico sobre o tema no Brasil.

2.1 A evolução histórica das apostas esportivas

Os jogos de azar e, mais especificamente, as apostas, consistem em prática social tão antiga quanto a humanidade, havendo evidências de que o interesse pelos jogos fez parte da cultura e do cotidiano de diferentes povos (CHAGAS, 2016, p. 14).

A prática de apostar, de forma geral, pode ser definida como um desafio entre indivíduos com diferentes convicções acerca do resultado indefinido de um evento futuro, em que os indivíduos ajustam um prêmio para o vencedor (KELNER, 2016, p. 8). As apostas podem ser verificadas nas mais diversas atividades do cotidiano, como forma de se lidar com os mais diversos fatores que influenciam a vida humana, desde a casualidade até a tomada de decisão frente à obstáculos (CHAGAS, 2016, p. 14).

Tratando-se de atividade tão antiga quanto a humanidade, não por acaso as apostas possuem íntima relação com uma das mais nobres práticas humanas, os esportes. Conforme Jonathan Machado Chagas, os primeiros grandes registros da ligação entre esportes e as apostas decorrem da Grécia Antiga em que, durante os Jogos Olímpicos da Antiguidade, os espectadores realizavam ajustes sobre os desfechos de cada disputa (CHAGAS, 2016, p. 33). As civilizações romanas, palco das mais diversas atividades lúdicas, como as difundidas lutas entre gladiadores e corridas de biga, também utilizaram essas atividades como base para apostar (CHAGAS, 2016, p. 33).

Perpassando pelos duelos e torneios entre cavaleiros da Idade Média, transcorrendo para a Idade Moderna, esse período foi responsável pelo desenvolvimento do esporte em sua forma atual, como atividade popular de lazer, surgindo novos esportes, na forma que vemos hoje (CHAGAS, 2016, p. 34). Os novos esportes, bem como sua abertura para camadas mais populares, irradiaram a prática esportiva ao redor do mundo e,

consequentemente, encontrando-se o esporte mais próximo da sociedade, as apostas, também, se popularizaram.

Não demorou para que o Estado voltasse seus olhos para as apostas esportivas. Valendo-se do apreço da população pelo esporte e pelas apostas, surgiram, na Espanha e na Itália, em 1946, as primeiras loterias esportivas, nova modalidade lotérica gerida pelo Estado (CHAGAS, 2016, p. 36). No cenário brasileiro, apenas em 1969, com a edição do Decreto-Lei nº 594 (BRASIL, 1969), foi instituída a Loteria Esportiva, em que os apostadores buscavam acertar o vencedor de uma série de partidas do futebol nacional (CHAGAS, 2016, p. 36). Os resultados, amplamente divulgados nas mídias e nos programas de TV, como os anúncios feitos pela “Zebrinha” no programa “Fantástico”, da TV Globo, auxiliaram na popularização desse modelo de apostas no Brasil (CHAGAS, 2016, p. 37).

Após a perda de popularidade do primeiro modelo de loteria esportiva, também decorrente de escândalos de corrupção, foi criado, pela Lei nº 11.345 (BRASIL, 2006), a chamada Timemania, modalidade lotérica existente até os dias atuais, com o objetivo de, além de gerar arrecadação para o Estado, auxiliar os clubes de futebol no pagamento de dívidas fiscais (CHAGAS, 2016, p. 37).

Para além da loteria esportiva, e anteriormente à criação da Timemania, no ano de 2006, o processo de globalização e as novas tecnologias, com destaque para a *internet*, trouxeram consigo a possibilidade de se apostar de forma *on-line*, transformando o mercado de apostas esportivas em um fenômeno mundial.

2.2 Apostas esportivas *on-line*: conceitos básicos

A expansão tecnológica ao final do século XX, e início do século XXI, foi determinante para a maior popularização do mercado de apostas esportivas. A maior facilidade de acesso à comunicação e à informação em rede, também, tornou mais fácil e menos onerosa a atividade. Isso ocorreu pelo fato de que, ao investir no serviço *on-line*, as empresas do ramo, além de alcançarem um maior número de consumidores, vislumbraram a possibilidade de reduzir custos com sedes físicas.

A desnecessidade de investimento em sedes físicas, inclusive, deu luz a uma das principais características das empresas de apostas *on-line*: sediarem-se em locais considerados paraísos fiscais, com completa legalização do mercado e modelo tributário favorável ao crescimento das empresas (SOARES, 2019, p. 11). Aliado a ser possível qualquer pessoa com acesso à *internet*, em qualquer lugar do mundo, usufruir dos serviços dessas empresas, o oferecimento de serviços a partir desses locais permite a realização de apostas esportivas até

mesmo em países em que estas sejam proibidas ou não possuam mercado regulamentado (SOARES, 2019, p. 11).

Com o decorrer dos anos, as empresas passaram a oferecer maior completude e diversificação de serviços, possibilitando apostas em esportes e mercados diversos, facilitando a cobertura e as apostas em eventos ao vivo, aumentando, assim, o número de usuários (SOARES, 2019, p. 12). A oferta de um serviço de proporções globais, com diversas especificidades, passa pela compreensão de funcionamento do mercado de apostas *on-line*, sendo necessário tecer considerações gerais sobre o mercado, mais especificamente, conceituar o que são os *bookmakers*¹ e as *odds*², sempre abordando a dinâmica do mercado de apostas.

2.2.1 *Bookmakers*

Bookmakers são os indivíduos ou empresas que intermediam as apostas nos eventos. No século XIX, período de popularização dos esportes para além das elites, atuavam de forma amadora, porém assumindo a responsabilidade de arrecadar dinheiro dos apostadores e distribuir os prêmios aos vencedores (CHAGAS, 2016, p. 35).

Com a evolução do mercado, as apostas esportivas *on-line* são representadas por dois principais modelos de *bookmakers*, o *exchange*³ e o *sportsbook*⁴, popularmente conhecidos como casas de aposta, modelos estes que possuem importantes diferenças, haja vista que o primeiro oferece o *trade*⁵ esportivo, enquanto o segundo, a aposta esportiva propriamente dita, razão pela qual faz-se necessário conceituar ambos modelos, a fim de indicar sobre qual recai o presente estudo.

Uma *exchange* funciona no sistema de bolsa esportiva, similar a uma bolsa de valores tradicional. O *bookmaker* disponibiliza o evento em seu *site*, em um modelo em que as cotações são determinadas pelo mercado de apostadores, e não pelo *bookmaker*, sendo que ocorre entre os apostadores, no referido modelo, a compra e venda de posições a favor ou contra determinado evento, de forma semelhante à compra e venda de ações em uma bolsa de valores (CHAGAS, 2016, p. 40).

¹ *Bookmakers* em português significa agenciador de apostas, tradução do autor desta monografia.

² *Odds* em português significa probabilidade, tradução do autor desta monografia.

³ *Exchange* consiste no termo em inglês utilizado para designar bolsa de valores, tradução do autor desta monografia.

⁴ *Sportsbook* representam o termo em inglês utilizado para designar os *sites* de apostas esportivas.

⁵ *Trade* representa o termo em inglês utilizado para a compra e venda de ativo em uma bolsa de valores, tradução do autor desta monografia.

O lucro ou prejuízo para o apostador, no *exchange*, é determinado pela variação positiva ou negativa da posição em que o indivíduo investiu. Exemplificando, suponha uma situação hipotética em que um indivíduo, em uma partida entre Brasil e Argentina, tenha investido um valor X a favor da vitória do Brasil, em uma determinada cotação, em um momento em que a partida se encontra empatada em 0 x 0. Suponha agora que o Brasil faça um gol e, estando à frente do placar, tenha aumentado sua chance de vitória. Nesse cenário, a posição em que o indivíduo investiu certamente se valorizou, e ele pode vendê-la imediatamente, alcançando lucro independente do placar final. Na mesma hipótese, caso o indivíduo investisse contra a vitória do Brasil, e este estivesse vencendo a partida, sua posição iria se desvalorizar. Na ocasião, teria o indivíduo que decidir entre manter sua posição, e torcer para que o cenário mude para a não vitória do Brasil, ou vendê-la, mesmo no prejuízo, com o objetivo de mitigá-los.

O *bookmaker*, nesse modelo, atua como intermediador entre um indivíduo que deseja investir a favor de um evento, contra outro que deseja investir contra o mesmo evento, realizando a correspondência entre eles, recolhendo o dinheiro e realizando o pagamento referente à compra e venda das posições. O lucro do *bookmaker* no *exchange* advém de uma taxa de comissão cobrada para intermediar os investimentos.

Já no modelo *sportsbook*, o *bookmaker*, representado pelas chamadas casas de aposta, além de disponibilizar os eventos em seus *sites*, são responsáveis pela precificação e determinação das probabilidades de cada evento. Diferentemente do *exchange*, no modelo *sportsbook*, o *bookmaker* não intermedia o investimento entre dois indivíduos, mas sim disponibiliza os mercados para que se aposte contra ele próprio. Trata-se de um modelo de adesão, em que os indivíduos apostam em um evento disponibilizado e precificado pela própria casa de aposta, contra a mesma (CHAGAS, 2016, p. 40).

Embora algumas casas de aposta permitam, de forma razoavelmente similar, a possibilidade de vender uma determinada posição, seja com lucro ou mitigando o possível prejuízo, o modelo *sportsbook* é necessariamente mais rígido, razão pela qual representa não um mercado de *trade*, mas de apostas esportivas, em que há rigidez na movimentação das apostas, e o resultado final de um evento é verdadeiramente determinante para a o lucro ou prejuízo de um indivíduo.

O lucro do *bookmaker* nesse modelo, por sua vez, á auferido de diversas formas, sendo o mecanismo inicial, também, uma comissão pelo serviço, a qual, conforme veremos ao abordar a *odds*, está incluída dentro da precificação das próprias cotações. Outra forma clássica, também, deriva-se do fato de que, encontrando-se o indivíduo apostando contra o

bookmaker, em caso de uma aposta perdida, o dinheiro investido vai para a casa de aposta. De forma contrária, quando um indivíduo tem sua aposta dada como vencedora, o pagamento representa um prejuízo para a casa de aposta.

A dinâmica do mercado das apostas esportivas, possuindo as casas de aposta como responsáveis pela disponibilização e precificação dos eventos, e como figura detentora de lucro em caso de perda de uma aposta por um indivíduo, ou de prejuízo em caso de aposta vencedora, as coloca como figura central e determinante do mercado, o que as permite, portanto, precificar o mercado de forma a maximizar seus lucros e reduzir perdas.

Diferentemente do *exchange*, em que os *bookmakers* funcionam como agregador de compradores e vendedores de uma posição, no *sportsbook* as casas de aposta possuem elevada exposição tanto para o lucro quanto para o prejuízo, de forma que, utilizando seu poder como figura central, podem realizar distorções no mercado relacionadas à cotação de um evento, a fim de equilibrar o dinheiro envolvido nos diversos mercados, ou até mesmo precificar determinado evento para induzir os apostadores a investirem em determinada posição, objetivando aumentar seus lucros (KELNER, 2016, p. 40).

Constata-se, portanto, grandes diferenças entre os modelos de *exchange* e de *sportsbook*, possuindo o primeiro maior relação com o mercado de capitais, e o segundo representando as apostas esportivas, de forma que a presente monografia, em sua análise, leva em consideração o modelo *sportsbook*.

Seja no *exchange* ou no modelo *sportsbook*, podem os *bookmakers* disponibilizar, em determinado evento de futebol, apostas em centenas de mercados, desde qual será a equipe vitoriosa, número de gols, cartões, escanteios, ou até mesmo em quantos chutes ao gol determinado jogador realizará na partida. O mesmo ocorre em eventos de diversos outros esportes, como basquete, tênis, e esportes eletrônicos.

Verifica-se ainda, com frequência, a disponibilização, pelos *bookmakers*, de apostas em acontecimentos cotidianos, tais como política, *reality shows*, ou até mesmo acerca da previsão do tempo em determinado local. Contudo, sendo o objeto da presente monografia as apostas que possuem como substrato material eventos esportivos, estas são o enfoque da pesquisa.

2.2.2 Odds

A *odds* representam a cotação de um evento, e são fixadas pelos *bookmakers* a partir do trabalho de especialistas, dados estatísticos, e diversos outros fatores, como o tempo

decorrido de um evento ao vivo, ausências de jogadores importantes em um evento esportivo, e a motivação de uma equipe (CHAGAS, 2016, p. 40).

Uma *odds*, expressa, portanto, uma probabilidade de ocorrência de um evento, calculada através do trabalho de precificação, e representa o risco intrínseco da aposta, o possível lucro do apostador, sendo, ainda, responsável por repassar aos *bookmakers* uma comissão para a utilização do serviço. Expressando uma probabilidade, é possível converter uma *odds* para descobrir a probabilidade calculada pelos especialistas, através da fórmula $(1/ODD) \times 100 = \text{PROBABILIDADE}$. Quando as *odds* se encontram apresentadas em formato decimal, o formato mais popular no mundo, o possível lucro pode ser calculado pela seguinte fórmula: $(\text{VALOR DA APOSTA} \times \text{ODDS}) - \text{VALOR DA APOSTA} = \text{LUCRO}$.

Na prática, a relação complexa entre a *odds*, as probabilidades, o possível lucro de um apostador, e o percentual retido pelos *bookmakers* dá-se da seguinte forma: em uma situação hipotética de uma partida de tênis, na qual os especialistas calculam que os tenistas A e B possuem a mesma chance de vencer, ou seja, de 50% cada um, ao se aplicar a fórmula que calcula as probabilidades $(1/ODD) \times 100 = 50$, têm-se que a vitória de cada tenista deveria receber a *odds* 2,00.

Contudo ao buscar o evento no *site* de um *bookmaker*, verifica-se que a *odds* da vitória de cada tenista está fixada em 1,83, sobre a qual, aplicando-se a fórmula $(1/1,83) \times 100 = \text{PROBABILIDADE}$, chega-se ao resultado de que cada tenista possui 54,64% de chance de vencer. Somadas, as probabilidades de vitória dos dois tenistas resultam em 109,28%, motivo pelo qual pode-se questionar como é possível a conta ultrapassar os 100%. A razão é que, ao realizar o exercício acima em determinado mercado, todo valor que ultrapassar os 100% representa a comissão total do *bookmaker*, a qual, nesse evento hipotético, é de 9,28%. Observa-se, de tal forma, que a comissão dos *bookmakers* já é repassada aos apostadores de maneira automática, implícita no valor da *odds*, e é devida não apenas pelo apostador perdedor.

Prosseguindo no mesmo exemplo, tendo como base a *odds* 1,83 apresentada pelo *bookmaker* para a vitória de cada tenista, têm-se que um apostador resolveu investir R\$ 100,00 (cem reais) na vitória do tenista A. Aplicando-se a fórmula $(100 \times 1,83) - 100 = \text{LUCRO}$, o apostador, em caso de vitória do tenista A, receberá um lucro de R\$ 83,00 (oitenta e três reais).

Extraí-se da *odds* de um evento, portanto, diversos elementos-chave cujo para a compreensão do mercado de apostas esportivas, desde a precificação do evento pelo

bookmaker até a determinação de um possível lucro, influenciando, portanto, a tomada de decisão no ato de apostar.

Diante dos aspectos históricos das apostas esportivas, sua evolução e a dinâmica do mercado, verifica-se tratar-se de atividade complexa, que movimenta enormes quantias de dinheiro em todo mundo, ganha a cada dia mais adeptos e que, de tal forma, carece de um aparato legal capaz de regular os diversos aspectos do mercado, razão pela qual torna-se necessário o estudo do tratamento jurídico sobre a matéria.

2.3 O tratamento jurídico das apostas esportivas no Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro, em matéria de apostas esportivas, encontra-se em processo de inovação, compreendendo o legislador a necessidade de tornar a atividade legal, de forma a usufruir dos benefícios da regulamentação e tributação de um mercado que, muito embora tenha sido vinculado, por décadas, à uma contravenção penal, obteve crescimento exponencial de usuários e de empresas estrangeiras atuando através da *internet* no mercado brasileiro.

Diante do atual processo de inovação, o estudo do tratamento jurídico das apostas esportivas no Brasil será iniciado com uma análise das mesmas à luz da Lei das Contravenções Penais, Decreto-Lei nº 9.215 (BRASIL, 1946), passando-se, logo após, para as disposições relativas à legalização das apostas esportivas, sendo a primeira a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), e a segunda o Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), a fim de que seja possível, no capítulo seguinte, analisar a regulamentação do mercado de apostas esportivas no cenário nacional.

Anteriormente ao início de um processo de legalização e regulamentação das apostas esportivas, o regimento da matéria encontrava-se disposto no conteúdo do Decreto-Lei nº 9.215 (BRASIL, 1946), o qual, em seu artigo 50, *caput*, inicia o Capítulo VII, “Das Contravenções Relativas à Polícia de Costumes” determinando ser contravenção “estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele”. No § 3º do referido artigo, apontava serem jogos de azar: 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 hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva (BRASIL, 1946).

Quanto às previsões da Lei das Contravenções Penais, realizar a diferenciação entre jogos de azar e apostas esportivas faz-se necessário, uma vez que o afastamento entre eles é de suma importância para a compreensão do tema. Conforme determina o

supramencionado artigo 50, § 3º, alínea *c*, do Decreto-Lei nº 9.215 (BRASIL, 1946), o termo “jogo de azar” se caracteriza como sendo “o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusivamente ou principalmente da sorte.” O jogo de azar, portanto, é aquele definido pela casualidade, fundado na aleatoriedade, tais como diversas modalidades lotéricas geridas pela Loteria Federal, nas quais o indivíduo necessita, para vencer, marcar e acertar uma determinada quantia de números dentre uma infinidade de aleatórias possibilidades.

Contudo vislumbra-se, nas apostas esportivas, um conteúdo próprio que as afasta dos jogos de azar, em uma realidade na qual é possível, aos indivíduos, realizarem criteriosos juízos de possibilidade relacionada ao evento esportivo, analisando-se os fatos relacionados ao esporte, estatísticas e informações sobre o evento (CHAGAS, 2016, p. 42). Em uma determinada partida de futebol, por exemplo, pode o indivíduo levar em consideração, em sua tomada de decisão, a escalação das equipes, posicionamento dos jogadores em campo, lesões de jogadores importantes ou, até mesmo, a previsão do tempo para o momento da partida, bem como o rigor do árbitro, para julgar a equipe mais capaz de vencer, ou o maior ou menor número de gols, cartões ou escanteios na partida. Todos fatores influem no desenvolvimento da partida e podem ser levados em consideração, a fim de se aumentar as chances de êxito da aposta.

Ainda que se reconheça e, mais do que isso, seja um dos fatores mais encantadores do esporte a superação de barreiras e o acontecimento do inesperado, quando esportistas se superam físico e mentalmente para vencer um adversário considerado favorito, ou quando, de um momento improvável, um gol ao final do jogo dá a uma equipe de futebol a vitória, não é possível afirmar que todos os resultados esportivos derivam do simples acaso. Como explica Jonathan Machado Chagas, “[...] enquanto o ganho nos jogos de azar é determinado pela mecanicidade das máquinas ou pelo lançamento randômico dos dados, nas apostas esportivas o sucesso depende essencialmente da habilidade do apostador em fazer prognósticos precisos [...]” (CHAGAS, 2016, p. 43). Não por acaso, de forma acertada, o art. 29, § 1º, da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), ao abordar as apostas de quota fixa, cita a palavra “prognóstico” para o acerto.

Prosseguindo nas previsões da Lei das Contravenções Penais, pode-se questionar se, anteriormente à promulgação da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), as apostas esportivas *online* poderiam ser enquadradas como contravenção. Inicialmente, observa-se que, para o apostador de forma geral, determina o § 2º do artigo 50, com redação dada pela Lei nº 13.155 (BRASIL, 2015), tão somente a aplicação de pena de multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Quanto ao estabelecimento e exploração dos jogos,

encontra-se prevista a pena de prisão simples e multa, também conforme o artigo 50, *caput*, da Lei das Contravenções Penais, sendo os seguintes critérios, previstos no referido artigo, para enquadramento da atividade como contravenção: a) ser a atividade considerada jogo de azar, conforme previsões do § 3º do artigo 50; b) ser a prática explorada economicamente; c) ser a atividade exercida em local público, ou acessível ao público; d) não ter autorização legal (BRASIL, 1946).

No que tange ao estabelecimento e exploração das apostas esportivas, o fato delas estabelecerem-se mundialmente de forma *on-line* elevou a situação para uma zona jurídica cinzenta, haja vista que, tratando-se de uma Lei do século passado, não previu a existência de uma rede mundial de computadores, nem a possibilidade de, a partir da *internet*, realizar apostas esportivas em *sites* hospedados em outros países com regulamentação da atividade. Em tal contexto, admite-se, à luz da Lei das Contravenções Penais, serem as apostas esportivas atividade considerada pela Lei como jogo de azar, explorada por outrem de forma econômica e, no Brasil, sem autorização legal. A problemática da questão, contudo, encontra-se na realização da atividade em local público ou acessível ao público.

Por um lado, pode-se argumentar ser a *internet* um todo de espaço público facilmente acessível devido ao processo de globalização e, assim, entender serem aplicáveis as normas da Lei das Contravenções Penais. Tal compreensão, contudo, deixa de levar em consideração que, em matéria penal, imperativos como o da tipicidade, legalidade e da taxatividade perduram de forma rígida, como limitação de intervenção estatal nas liberdades individuais, sendo proibido, inclusive, o emprego de analogias e costumes para enquadramento criminal (SOARES, 2019, p. 18). Decerto, considerando os fatores supramencionados, observa-se de maior acerto a compreensão da inaplicabilidade das previsões da Lei das Contravenções Penais nas apostas esportivas *on-line*.

Passando-se à análise das disposições relativas à legalização das apostas esportivas, o recente processo de inovação teve início com a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), a qual deu o primeiro passo ao processo de legalização, ao criar e definir, em seu artigo 29, § 1º, as denominadas “apostas de quota fixa”:

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

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

Ao se analisar a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), possível observar que esta possui uma diversidade de disposições, sendo as apostas esportivas apenas um capítulo isolado em que se cria as apostas de quota fixa, prevê a destinação do produto arrecadado na modalidade, e determina seja iniciado o processo de regulamentação. Não traz a Lei, contudo, conteúdo que diretamente determina a retirada das apostas esportivas do rol dos considerados jogos de azar pela Lei das Contravenções Penais, ficando tal medida a cargo de disposição futura.

Por outro lado, o Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) pretende ir além, objetivando a legalização não apenas das apostas esportivas, como também dos jogos de azar previstos no art. 50 do Decreto-Lei nº 9.215 (BRASIL, 1946), tais como bingo, apostas turfísticas e jogos de cassino. Tratando-se de um Projeto temporalmente antigo, recebeu o PL nº 442 (BRASIL, 1991), em 12 de dezembro de 2021, importante andamento, a partir de proposta de um Substitutivo ao Projeto de Lei, apresentada pelo atual relator do Projeto, Deputado Felipe Carreras, a fim de que a Lei disponha sobre a exploração de jogos de fortuna em todo o território nacional, dentre os quais, as apostas esportivas. De acordo com a exposição de motivos do Substitutivo ao referido Projeto, as apostas esportivas encontram-se erroneamente alocadas na Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), de forma que, buscando melhor sistematização das regras para exploração de todas as modalidades dos chamados jogos de fortuna, propõe o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) serem as apostas esportivas disciplinadas em conjunto às outras modalidades de jogos.

Ainda que seja apenas uma proposta de Substitutivo ao Projeto, o qual deverá seguir por complexas votações de seu conteúdo até, eventualmente, converter-se em Lei, não se pode abster de uma análise de suas principais propostas, uma vez que se utiliza das disposições já positivadas através da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) para ir além, propondo, no que tange à legalização da atividade, a revogação dos arts. 50 e 58 do Decreto-Lei nº 9.215 (BRASIL, 1946), conforme art. 117, inciso II, do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991).

Diante do presente processo de inovação do ordenamento jurídico brasileiro sobre as apostas esportivas, em que estas devem deixar de fazer parte do rol dos jogos de azar previstos na Lei das Contravenções Penais, o mercado de apostas esportivas no Brasil encontra-se em amplo crescimento e, com a perspectiva de regulamentação do mercado, as expectativas sobre sua expansão e sobre a tributação das empresas operadoras cresce, devendo ser analisado o processo de regulamentação da atividade desencadeado pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), bem como as principais propostas do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991).

3 REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS

Para além do início do processo de legalização da atividade promovida pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), o art. 29 da referida Lei, em seu § 3º, determinou fosse dado início ao processo de regulamentação do mercado de apostas esportivas em um prazo de até dois anos, prorrogável por igual período, trazendo a expectativa de que, até 13 de dezembro de 2022, seja concluído o processo de regulamentação. Muito embora o tema seja assunto recorrente no Congresso Nacional, poucos foram os andamentos para efetivação de um processo de regulamentação diretamente derivado da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018).

Valendo-se da discussão iniciada pela referida Lei, e dando continuidade a uma antiga iniciativa, pretende a proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) promover a efetiva legalização do mercado de apostas esportivas, em conjunto com alguns outras modalidades de jogos, assumindo, para si, a disciplina das apostas esportivas. Diferentemente do disposto na Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), a proposta do Substitutivo ao Projeto de Lei sugere diversas diretrizes para a efetivação da regulamentação do mercado, a fim de criar o Marco Regulatório dos Jogos no Brasil, razão pela qual faz-se necessário adentrar na análise de seus principais dispositivos.

De tal forma, o estudo da regulamentação do mercado de apostas esportivas no presente capítulo irá, primeiramente, apresentar os principais impactos da regulamentação do mercado, discorrendo, logo após, sobre o processo de regulamentação das apostas esportivas no cenário nacional, a partir das perspectivas trazidas pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) e pelo Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991).

3.1 Os impactos de um mercado regulamentado

Devido ao grande potencial de retorno socioeconômico do mercado de apostas esportivas, o processo de regulamentação do mercado deve se orientar por um cenário no qual os possíveis benefícios devem superar os custos sociais da atividade que, notadamente, não se encontra isenta de críticas e problemas. São temas de destaque os impactos econômicos ocasionados pela arrecadação fiscal da atividade, geração de emprego com o estabelecimento das empresas operadoras no Brasil, proteção do consumidor, problemas com o jogo patológico e os efeitos da regulamentação nas entidades esportivas e sobre a integridade do esporte, temas sobre os quais passe-se a tecer considerações.

3.1.1 Arrecadação fiscal e geração de empregos

A arrecadação fiscal promovida por um mercado regulamentado consiste em um dos grandes benefícios da regulamentação das apostas esportivas a ser promovida pelo Estado sobre as empresas de apostas esportivas que, no atual cenário, não contribuem na arrecadação de impostos. Embora o mercado de apostas brasileiro tenha despontado como um dos maiores e mais promissores na atualidade, não se verifica a presença de estudos científicos que mensurem o atual potencial de arrecadação fiscal do mercado de apostas esportivas no Brasil. Restando evidente, contudo, tratar-se a arrecadação fiscal de gigantesca justificativa para a regulamentação, os aspectos referentes à tributação do mercado de apostas esportivas será objeto de estudo do próximo Capítulo desta monografia.

No que tange à geração de emprego ocasionada pela regulamentação das apostas esportivas, também inexistem dados empíricos sobre o potencial de geração de empregos com a regulamentação do mercado, razão pela qual o referido argumento deve ser observado com uma ótica de desconfiança sobre seus reais efeitos (CHAGAS, 2016, p. 58). Inevitável crer, contudo, que o estabelecimento das empresas operadoras de aposta em território nacional gerará postos de trabalho para a manutenção da atividade, restando necessário maiores estudos sobre o efeito no mercado de trabalho.

3.1.2 Proteção do consumidor e jogo patológico

A regulamentação das apostas esportivas, também, gerará consequências na relação entre as empresas operadoras e os indivíduos que utilizam o serviço, especialmente sob a ótica da defesa do consumidor, garantia constitucional tutelada pelo artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), bem como pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990).

Observa-se, da relação entre as empresas operadoras de aposta e os indivíduos que utilizam o serviço, a perfeita correspondência com a relação de consumo entre consumidores e fornecedores de serviços prevista na Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990), a qual, em seu artigo 2º, *caput*, define o consumidor como sendo “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

Na outra parte da relação, em que se encontram as empresas operadoras, determina o art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990), serem fornecedores

Art. 3º. [...] toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação,

importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços (BRASIL, 1990).

Serviços, por sua vez, é definido pelo § 2º do artigo 3º, do Código de Defesa do Consumidor, como sendo “[...] qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”. Diante da definição dada pela Lei, seja promovida pelo Estado ou por operadoras privadas, têm-se que a oferta de apostas esportivas possui natureza típica de serviço (CHAGAS, 2016, p. 76). Verifica-se, portanto, tratar-se o mercado de apostas de uma relação de consumo.

Tendo-se em vista a relação supramencionada, o processo de regulamentação deve pautar-se pelos preceitos de proteção do consumidor previstos em Lei, sobretudo quando se constata, no atual cenário, com ausência de regulamentação e com a utilização dos serviços de empresas sediadas no exterior, de forma *on-line*, a existência de precária ou nenhuma proteção do consumidor brasileiro.

Suponha uma situação hipotética em que um indivíduo, brasileiro, residente em São Paulo, utilize um *site* de apostas de uma empresa sediada em Malta, arquipélago situado na região central do Mar Mediterrâneo, para realizar determinada aposta no campeonato mexicano de futebol, aposta essa que teve resultado de vencedora, mas sobre a qual a empresa tenha se negado a pagar o prêmio, ou tenha cancelado a aposta, sem qualquer explicação plausível.

Vislumbra-se, por um lado, o direito de se questionar a conduta da empresa de apostas. Porém, a quem questionar? Verifica-se, da situação hipotética, tratar-se de litígio complexo que envolve, inclusive, regras do Direito Internacional na determinação das normas a serem seguidas, determinação do foro, etc. Na prática, ainda que se vislumbre o direito, as dificuldades da prestação jurisdicional para resolver tais questões consistem em grande empecilho para a proteção do consumidor.

Reitera-se ainda, nesse sentido, o poder dos *bookmakers* enquanto sujeitos centrais do mercado de apostas, no atual cenário. Na ausência de regulamentação de mercado, definem os *bookmakers* seus próprios termos de uso, muitas vezes dotados de regras abusivas sobre as quais não há possibilidade de questionamento pelo usuário, podendo este apenas aderir ou não ao serviço. Sobre tais termos de uso, como exemplo, consiste em um dos maiores problemas do apostador brasileiro a limitação de usuários lucrativos. Em suma, ao se obter lucro consistente, usuários lucrativos são identificados e passam a sofrer bloqueios em suas apostas, deixando o *bookmaker* de ofertar determinados serviços, promoções, bem como

limitando o valor máximo de aposta e dificultando o uso do *site*, inviabilizando sua utilização pelo usuário.

Problemas com pagamento de prêmios, termos abusivos para verificação dos documentos dos usuários, alterações das *odds* após a realização de uma aposta são problemas comuns em determinados *sites*, razão pela qual a comunidade de apostadores, pela experiência repassada entre si, busca utilizar os *sites* das empresas consideradas mais confiáveis, ainda que presentes determinados problemas.

Diante do exposto, verifica-se a proteção do consumidor como uma das esferas mais impactadas pela regulamentação, devendo, portanto, ser um dos pilares das regras a serem desenvolvidas. Conforme Igor de Camargo Soares:

[...] uma regulamentação clara e objetiva, que leve em consideração os princípios consumeristas e proteção do consumidor, garantirá que a tutela do destinatário final seja promovida eficientemente, trazendo segurança jurídica à relação, de forma que apartará as empresas inaptas e facilitará o funcionamento dos mercados e o desenvolvimento econômico e social (SOARES, 2019, p. 37).

Prosseguindo em tema delicado, ainda relacionado à proteção do consumidor, uma maior popularização das apostas esportivas, em decorrência da regulamentação do mercado, poderá descortinar e desencadear problemas patológicos relacionados às apostas. Identificado pela Organização Mundial da Saúde como distúrbio psiquiátrico, previsto na décima revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), no capítulo que trata dos “transtornos dos hábitos e dos impulsos” (F63.0), os “jogadores patológicos” são indivíduos de comportamento compulsivo, incapazes de controlar perdas e hábitos relacionadas às apostas (CHAGAS, 2016, p. 74).

O jogo patológico levanta discussões sobre o mercado de apostas esportivas. Reconhece-se, por um lado, os efeitos perversos do vício em apostas, tanto para o indivíduo quanto para familiares e toda a sociedade, sendo possível sustentar que a legalização e regulamentação do mercado de apostas esportivas poderá aumentar os casos de jogo patológico. Por outro pode-se defender o mercado de apostas com o argumento da liberdade individual e o de que os benefícios socioeconômicos superam os problemas com jogo patológico.

São justos os questionamentos relacionados aos problemas com o jogo patológico, não devendo ser tal tema, contudo, justificativa de proibição e manutenção de um mercado desregulamentado que continuará a existir, nesse caso, sem a devida proteção do Estado. Defensável, de tal forma, que os problemas com jogo patológico sejam pauta importante no

processo de elaboração das normas de regulamentação do mercado, devendo ser previstas, por parte das empresas operadoras de apostas esportivas, ferramentas que possam auxiliar os usuários na identificação e controle de problemas relacionados às apostas, sendo dever do Estado, também, a proteção dos indivíduos e a promoção de medidas que possam mitigar os problemas econômicos e sociais derivados do jogo compulsivo, inclusive no âmbito da saúde.

Quanto aos problemas acima expostos, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) traz interessantes disposições, as quais ilustram a importância da defesa do consumidor como pauta na regulamentação do mercado de apostas esportivas. Em seu art. 4º, incisos IV, VI e VII, ao citar as finalidades da intervenção do Poder Público na atividade econômica de jogos e apostas, assim dispõe:

Art. 4º A intervenção do Poder público na atividade econômica de jogos e apostas terá por finalidade:

[...]

IV – estabelecer requisitos, padrões e condições para a exploração justa, segura, honesta, transparente e confiável de jogos e apostas;

[...]

VI – adotar políticas e ações de prevenção e tratamento dos transtornos de comportamento associados a distúrbios com jogos e apostas;

VII – assegurar aos jogadores e apostadores:

a) a proteção contra práticas abusivas por parte das entidades operadoras de jogos de apostas, inclusive mediante o estabelecimento de regras complementares àquelas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) [...] (BRASIL, 1991).

A fim de alcançar os objetivos supramencionados, a proposta do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) traz, em seu Título IV, denominado “Dos Direitos dos Jogadores e Apostadores”, diversos capítulos em que propõe medidas de defesa do consumidor, dentre as quais se destaca a chamada “Política Nacional de Proteção aos Jogadores e Apostadores”, a qual, em seu art. 67, dispõe sobre as diretrizes para a proteção da seguinte forma:

Art. 67. A Política Nacional de Proteção aos Jogadores e Apostadores tem por objetivo assegurar a consecução das finalidades previstas nos incisos VI, VII e VIII do art. 4º desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I – reconhecimento da vulnerabilidade e hipossuficiência dos jogadores e apostadores;

II – educação e informação de jogadores e apostadores quanto aos seus direitos e deveres, quanto aos riscos inerentes ao jogo e à aposta e quanto aos transtornos de comportamento a eles associados;

III – proteção dos jogadores e apostadores contra práticas abusivas e contra a exploração desonesta ou desviada de jogos e apostas por parte das entidades operadoras e das entidades turfísticas;

IV – prevenção e tratamento dos transtornos de comportamento associados a distúrbios com jogos e apostas;

V – prevenção e estabelecimento de normas e procedimentos de resolução do superendividamento dos jogadores e apostadores; e
VI – incentivo à criação de normas e procedimentos de autorregulação do mercado de jogos e apostas, de caráter suplementar às normas previstas nesta Lei e em atos regulamentares editados pelo órgão regulador e supervisor federal, com vistas ao contínuo aprimoramento dessa indústria (BRASIL, 1991).

Objetiva reconhecer o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), portanto, a vulnerabilidade dos apostadores frente ao mercado de apostas esportivas, de forma que demonstra a importância de se buscar, pela proteção dos apostadores, pela educação e através da criação de normas específicas, um equilíbrio na referida relação, sendo tais medidas de enorme importância para a regulamentação do mercado. Ainda, propõe o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) medidas que garantam a integridade dos jogos e apostas, determinam quais são seus direitos básicos, para além daqueles previstos no Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990), bem como regras para publicidade e de jogo responsável.

Diversos são os desafios de se garantir proteção ao consumidor, tanto no mercado de apostas esportivas, quanto nos jogos aos quais o Projeto também se dispõe a legalizar, e são positivas as medidas propostas no Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991). Ainda que sejam mera proposição a ser debatida, deve o processo de regulamentação resultante da legalização das apostas esportivas pautar-se por medidas que caminhem no mesmo sentido de proteção.

3.1.3 Entidades esportivas brasileiras e integridade do esporte

Em sendo o esporte substrato material das apostas esportivas, a regulamentação do mercado também irá produzir efeitos na relação entre as empresas de apostas e as entidades esportivas brasileiras. Segundo Igor de Camargo Soares:

Os impactos positivos da regulamentação não se exaurem na questão de ganhos econômicos para o Estado ou benefícios sociais como geração de emprego e renda e a proteção jurídica do consumidor. Desportivamente falando tal processo é fundamental às entidades esportivas do país, principalmente os clubes de futebol, que é o esporte com mais influência no Brasil. (SOARES, 2019, p. 37).

Para além do desenvolvimento do mercado, a regulamentação das apostas esportivas deve levar em consideração, também, essa íntima relação entre as empresas operadoras e as entidades esportivas. Faz-se necessário, para tanto, que a regulamentação seja dotada de clareza nos limites, obrigações e responsabilidades financeiras das empresas e

dirigentes, bem como no que diz respeito a possíveis problemas relacionados ao conflito de interesses entre entidades e empresas, sobretudo no que diz respeito à integridade do esporte (CHAGAS, 2016, p. 67).

No que tange à integridade do esporte, esta se caracteriza como grande destaque relacionado à regulamentação do mercado de apostas, sendo que tal tema caminha para além da relação entre as empresas de apostas esportivas junto às entidades esportivas, uma vez que se mostram crescentes os casos de manipulação de resultados no esporte. Conforme Jonathan Machado Chagas:

Tal situação tem contribuído consideravelmente para manchar a credibilidade do esporte e, não obstante a manipulação de resultados esportivos venha de longa data e tenha causa nos mais variados motivos, a sua vinculação às apostas ilegais nos últimos anos constitui uma nova afronta aos valores e princípios fundamentais do desporto, atributos incalculáveis monetariamente (CHAGAS, 2016, p. 68).

Dentre outros motivos, pode-se considerar a importância econômica assumida pela indústria de apostas esportivas como chamariz para criminosos, os quais passaram a utilizar a atividade como instrumento de cometimento de crimes, tais como a lavagem de dinheiro derivado de outras atividades ilícitas (CHAGAS, 2016, p. 70).

Conforme abordado na presente monografia, em seu Capítulo 2, subcapítulo 2.3, ao discorrer sobre as diferenças entre as apostas esportivas e os jogos de azar, ainda que os resultados esportivos não sejam mero fruto do acaso, o acontecimento do inesperado é inerente ao esporte, de forma que qualquer resultado, ainda que extremamente provável, não é dotado de certeza de ocorrência. A manipulação de resultados, contudo, pode retirar do esporte todo aspecto relacionado ao inesperado, e as informações privilegiadas relativas à manipulação colocam os indivíduos que a detêm em situação de vantagem em relação às empresas de aposta e demais indivíduos.

Imagine uma partida de tênis, entre os tenistas A e B, na qual existe enorme favoritismo do tenista A, de forma que a improvável vitória do tenista B paga valor maior que a vitória do outro atleta. Suponha, agora, que o favorito tenista A tenha se envolvido com um esquema de manipulação de resultados e que, propositalmente, irá perder a partida em questão. A informação privilegiada de que o tenista A irá perder propositalmente permite, a quem detém a informação, realizar apostas na vitória do tenista B, e lucrar com o improvável resultado final já previamente acertado.

O mecanismo pelo qual a regulamentação pode valer-se para auxiliar no combate à manipulação de resultados pode ocorrer, segundo Jonathan Machado Chagas, nos moldes do que ocorre no setor financeiro:

Conforme mencionamos, algumas particularidades são comuns entre as apostas esportivas e o setor financeiro. Muito embora os dois domínios guardem suas características próprias, certos mecanismos de diagnóstico e repressão às fraudes podem ser emprestados do setor financeiro à indústria de apostas.

Em ambos, quando uma das partes possui informações privilegiadas sobre determinada transação, naturalmente desfruta de vantagem sobre as demais partes. Por esse motivo, em última análise, a legislação proíbe aqueles que possuem conhecimentos sigilosos de utilizá-los no mercado de valores mobiliários. Da mesma forma, sugere-se que funcionários e proprietários das casas de apostas, atletas, treinadores, dirigentes e demais envolvidos nos eventos esportivos sejam proibidos de apostar.

A regulamentação pode prever também obrigações para que os operadores contribuam para identificar transações suspeitas, mormente quando o crescimento da popularidade das *live bettings*⁶ acarretam na enorme dificuldade de detecção das fraudes ocorridas em tempo real. Nesse sentido, o modelo italiano, onde os servidores das operadoras são conectados ao do órgão regulador, parece um bom exemplo. (CHAGAS, 2016, p. 72).

A regulamentação do mercado de apostas esportivas pode contribuir, ainda, para a diminuição de casos de fraude e na identificação dos casos e indivíduos envolvidos, a fim de que seja promovido a penalização dos indivíduos, inclusive na esfera criminal, de forma que propõe o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) a criação de um rol “Dos Crimes Contra o Jogo e a Aposta”, dentre os quais projeta seu art. 110:

Art. 110. Fraudar, adulterar, escamotear ou direcionar resultado de jogo ou aposta, por qualquer meio ou forma, ou pagar seu prêmio em desacordo com a lei:

Pena – reclusão, de quatro a sete anos, e multa. [...] (BRASIL, 1991).

Propõe o Projeto, também, em seu art. 6º, § 1º, a criação de agência fiscalizatória e reguladora, que irá “formular a política de organização do mercado de jogos e apostas, bem como normatizar, supervisionar e fiscalizar a exploração da atividade no País, aplicando as penalidades cabíveis, nos termos desta Lei”. Não se sabe, ainda, como serão cumpridas as atribuições da referida agência fiscalizatória e reguladora, em caso de eventual aprovação do Substitutivo ao Projeto, sendo a atividade a ser realizada, contudo, de enorme importância para o combate às fraudes. Conforme Igor de Camargo Soares:

A existência de uma agência fiscalizatória e reguladora é outro ponto fundamental para que sejam evitadas fraudes esportivas, tal como ocorre em outros países, deverá ser criado um órgão de inteligência que atuará em

⁶ *Live bettings* representam as apostas realizadas no decorrer de um evento ao vivo, tradução do autor desta monografia.

conjunto com os operadores e os próprios usuários ao detectarem alguma movimentação estranha do mercado. Parceria essa que também é de fundamental importância para difundir o jogo saudável, os princípios existentes no mercado de apostas e a conscientização de quais as atitudes corretas que devem ser tomadas (SOARES, 2019, p. 39).

Verificam-se importantes as propostas do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991). A integridade do esporte, bem como os impactos da regulamentação nas entidades esportivas brasileiras, na economia, geração de emprego, proteção do consumidor e em relação ao jogo patológico são alguns dos principais aspectos pelos quais a regulamentação das apostas esportivas deve se pautar em seu texto final. A busca pela maximização dos benefícios e a mitigação dos problemas relatados, dentro do processo de regulamentação, é tão importante quanto à elaboração de um modelo regulatório que permita o desenvolvimento da atividade, de forma que se passa a tecer considerações sobre as perspectivas do processo regulatório trazidas pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) e pelo Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991).

3.2 A regulamentação no cenário nacional

O desenvolvimento de um regime sólido para a regulamentação do mercado de apostas esportivas passa, necessariamente, pela compreensão dos diferentes modelos regulatórios relativos à atividade. Reconhece-se que cada país, ainda que aplique um modelo que obteve sucesso em outro território, terá sua própria experiência. Contudo, a criação de um modelo único e altamente específico pode não ser a melhor opção, não se mostrando atrativo e propício para o desenvolvimento da atividade.

Têm-se, como primeiro modelo de regulamentação, o monopólio estatal, em moldes parecidos com os jogos da Loteria Federal, de responsabilidade da Caixa Econômica Federal. No referido modelo, tão somente uma entidade estatal está autorizada a operar, ainda que de forma indireta, valendo-se de entidades privadas dentro da jurisdição, em um cenário em que demais *sites* de operadores estrangeiros são proibidos (SOARES, 2019, p. 23).

Vislumbra-se positivo, no referido modelo, a possibilidade de maior controle estatal sobre o mercado de apostas esportivas, não sendo o referido controle, necessariamente, atrativo para as empresas operadoras, quando aplicados de forma demasiadamente rígida. Da mesma forma, para os consumidores, a existência de controle estatal na oferta de serviço não representa grande atrativo, para uma categoria que se acostumou à oferta de centenas de *sites* de empresas operadoras.

Por outro lado, no modelo de livre mercado limitado, são concedidas pelo Estado um número limitado de licenças para empresas que desejam operar no mercado de apostas esportivas, a partir do cumprimento de uma série de requisitos previamente dispostos (SOARES, 2019, p. 24). Permanece, no referido modelo, considerável controle do Estado na atividade, com a diferença de que haverá a oferta de diversas empresas operadoras, ainda que em número limitado. De tal forma, a oferta de um determinado número de licenças acena para um mercado mais competitivo e atrativo a empresas operadoras e consumidores em relação a um mercado monopolizado, ainda que possa eventualmente privilegiar as grandes empresas do ramo, com estrutura ampla já formada e, assim, dotada de maior capacidade para cumprir os requisitos para obtenção de uma licença.

Por fim, em um modelo de livre mercado, inexistem um número determinado de licenças para operação, devendo as empresas operadoras interessadas comprovar o cumprimento das exigências legais dispostas no marco da regulamentação (SOARES, 2019, p. 24). Como se espera de um livre mercado, acredita-se que tal modelo pode alcançar os melhores preços de cotações para o consumidor, bem como ser mais atrativo às empresas operadoras, não sendo, contudo, um modelo de fácil controle por parte do Estado.

O processo de regulamentação desencadeado pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) deu indicações de como pode ser realizado o processo de regulamentação no cenário nacional. Após criar a modalidade de apostas de quota fixa, no seu art. 29, sob a forma de serviço público exclusivo da União, indicou no § 2º do referido artigo que a loteria de apostas de quota fixa “[...] será autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais”.

Inferese que o conteúdo da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) teve, como tendência, a adoção de um modelo Estatal de regulamentação das apostas esportivas. Não se tratando, conforme acima exposto, de um modelo atrativo ao desenvolvimento da atividade, o mercado de apostas esportivas foi através do Decreto nº 10.467 (BRASIL, 2020), qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos, a fim de possibilitar a desestatização do serviço público de apostas de quota fixa, anteriormente ao próprio estabelecimento do mercado.

Diante da mudança promovida, verifica-se o interesse do legislador brasileiro em buscar melhor se adequar à uma regulamentação que possibilite o desenvolvimento do mercado, ainda que, por força da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), tenha optado por um regime

estatizado, o qual poderia, inevitavelmente, afastar os investimentos das empresas operadoras de apostas esportivas.

Diferentemente do disposto pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), propõe o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) um sistema em que os jogos e as apostas esportivas sejam atividades econômicas tipicamente privadas, sujeitas ao controle do Estado, retirando das apostas esportivas a natureza de serviço público, da forma que dispõe em seu art. 3º, *caput*:

Art. 3º A exploração de jogos e apostas configura atividade econômica privada sujeita, nos termos do art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal, ao controle e à supervisão do Poder público e à observância do disposto nesta Lei e na regulamentação em vigor, tendo em vista o interesse público pertinente a esse mercado (BRASIL, 1991).

O controle e supervisão do Poder Público à que se refere o artigo supramencionado, de competência privativa da União, deve ser realizado, conforme art. 6º, *caput*, da proposta de Substitutivo, a partir da ação da União em “[...] formular a política de organização do mercado de jogos e apostas, bem como normatizar, supervisionar e fiscalizar a exploração da atividade no País, aplicando as penalidades cabíveis, nos termos desta Lei” (BRASIL, 1991).

Ao optar pela configuração das apostas esportivas como atividade econômica privada sujeita ao controle do Estado, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) também traz, em suas disposições, requisitos para a exploração dos jogos e apostas, dentre os quais se destacam aqueles propostos em seu art. 22, incisos I e II:

Art. 22. Constituem requisitos para a exploração ou prática de jogos e apostas:

- I – a constituição das entidades operadoras de jogos e apostas em conformidade com as regras estabelecidas para as sociedades em geral, e com as regras definidas nos atos regulamentares expedidos pelo órgão regulador e supervisor federal;
- II – a licença para operação das entidades operadoras de jogos e apostas e das entidades turfísticas; [...] (BRASIL, 1991).

Todo o conteúdo da proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) acima mencionado permite constatar ser a intenção do Projeto a adoção de um modelo de livre mercado em que as empresas operadoras interessadas, após cumprir os requisitos necessários para a autorização de sua constituição em território nacional, podem licenciar-se a fim de que operem no território nacional. Tratando-se a emissão das licenças de atividade a ser desempenhada por órgão regulador e fiscalizador a ser criado, não concebe o Substitutivo

ao Projeto, em definitivo, a forma pelas quais serão expedidas as licenças, pautando o tema da seguinte maneira:

Art. 28. A expedição de licenças poderá ser, alternativa ou conjuntamente, nos termos desta Lei e da política de jogos e apostas estabelecida pelo órgão regulador e supervisor federal:

I – concedida em caráter permanente, por prazo determinado; ou provisoriamente, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contado de requerimento para esse fim.

II – limitada a um número máximo previamente definido de entidades operadoras ou entidades turfísticas;

III – condicionada à atuação dos licenciados em zonas de jogos e apostas específicas e previamente definidas; e

IV – ser precedida de leilões ou outras formas de disputa pelas licenças disponibilizadas (BRASIL, 1991).

Em síntese, se verifica um cenário em que a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) iniciou o atual processo de inovação no tratamento legal das apostas esportivas, trazendo em seu conteúdo, no que tange à regulamentação, poucas previsões, cuja tendência, inicialmente, foi a de um mercado de apostas estatizado que, após, passou por adaptações a fim abrir-se um pouco à iniciativa privada. Contudo, dispendo sobre o tema da forma que pretende, uma regulamentação derivada integralmente de suas normas pode ser capaz de configurar um mercado mais rígido e menos atrativo à investidores e ao consumidor. Eventuais andamentos em uma regulamentação integralmente derivados dessa Lei devem, portanto, pautar-se por melhores adaptações ao que um livre mercado oferece, garantindo-se também um controle saudável do mercado pelo Estado.

Já a proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), trazendo em suas disposições maior conteúdo sobre a regulamentação, tem por objetivo a formulação de um livre mercado, tratando do tema de forma mais ampla, inclusive por pretender a regulamentação de outros mercados, para além das apostas esportivas. Eventual aprovação do que propõe, em substituição ao que prevê a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), pode significar um avanço na garantia de atratividade do mercado de apostas brasileiro, sendo o desafio garantir uma efetiva supervisão e fiscalização do Estado.

Nas duas situações, enorme é o desafio de conciliar, de forma harmoniosa, os interesses dos setores privados, do Poder Público e dos indivíduos em geral, sobretudo em um novo mercado que traz, consigo, diversas implicações econômico-sociais. Para além dos desafios e implicações já mencionados, a regulamentação do mercado possui, ainda, como ponto crucial, a tributação do mercado, conforme veremos a seguir.

4 TRIBUTAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS

A arrecadação fiscal, conforme visto no Capítulo anterior, ao tratar dos benefícios da regulamentação do mercado de apostas esportivas, se caracteriza como uma das maiores justificativas favoráveis à regulamentação pelo Estado, de forma que a definição de um sistema fiscal capaz de promover o desenvolvimento do mercado regulamentado requer sejam conciliados os interesses não apenas do Estado, mas também dos *bookmakers* e dos apostadores.

Verificada a importância do tema, um dos maiores desafios do atual processo de regulamentação, o presente capítulo abordará, inicialmente, a tributação dos *bookmakers*, englobando em sua abordagem os principais modelos de tributação das empresas operadoras, a experiência internacional e as perspectivas sobre o tema no cenário nacional, valendo-se das disposições trazidas pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) e das propostas do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991).

Após, será discutida a tributação dos apostadores esportivos, examinando o atual cenário anterior à regulamentação, as perspectivas de um mercado regulamentado e das disposições da acima mencionadas.

4.1 A tributação dos *bookmakers*

No atual cenário em que, ausente regulamentação do mercado de apostas esportivas no Brasil, deixa o país de arrecadar enorme quantia de impostos das empresas operadoras de apostas, os *bookmakers* encontraram, na ausência de regulamentação, o cenário perfeito para uma exploração predatória das apostas esportivas, com a ausência de controle da atividade pelo Estado e de contrapartida econômico-social direta por parte dessas empresas.

Assim, o mercado de apostas esportivas cresceu e se popularizou no cenário nacional. Ao Estado, pouco interessa a manutenção dessa sistemática, que perdura por tempo maior que o ideal, tendo demorado o legislador brasileiro a voltar seus olhos para esse mercado. Aos *bookmakers*, embora a regulamentação seja um passo necessário para a verdadeira consolidação do mercado no território nacional, a tributação de sua atividade surge como ponto crucial para a manutenção de sua operação no Brasil após a regulamentação, afinal, a positividade de uma tributação excessivamente onerosa pode tornar desinteressante a continuidade de suas atividades em nosso país.

De tal forma, a tributação dos *bookmakers* consiste no principal tema referente à elaboração das normas fiscais relacionadas à regulamentação do mercado de apostas

esportivas, de forma que é necessário, anteriormente à análise das perspectivas relacionadas ao tema trazidas pela legislação, discorrer sobre os principais modelos de tributação dessa atividade.

4.1.1 Modelos de tributação dos *bookmakers*

A experiência internacional demonstra serem dois os principais modelos de tributação dos *bookmakers*, os quais se diferem, essencialmente, na definição de sua base de cálculo. Têm-se, como primeiro modelo, e de maior sucesso na experiência estrangeira, o chamado *Gross Gaming Revenue*⁷ – *GGR*, traduzindo-se na tributação sobre o lucro bruto do *bookmaker*, ou seja, sobre o valor arrecadado com as apostas, subtraído dos prêmios pagos aos apostadores (SOARES, 2019, p. 25). Diferentemente, como segundo modelo de tributação, encontra-se aquele que possui, como base de cálculo, o *turnover*⁸ ou *stake*⁹, ou seja, todo o volume de negócios do *bookmaker*. Nesse modelo ocorre a tributação, portanto, sobre todo o volume bruto referente ao valor de todas as apostas realizadas na plataforma do *bookmaker*, não havendo subtração dos prêmios pagos aos apostadores.

A diferença entre os modelos pode ser melhor visualizada a partir de exemplos. Imagine uma situação hipotética em que em um *bookmaker*, em determinado período, tenha sido realizadas apostas cuja soma dos valores investidos é equivalente a 100 milhões de reais. Todo o valor investido pelos apostadores é captado pelo *bookmaker*, o qual, após a conclusão das apostas, deve realizar o pagamento do prêmio referente às apostas que tiveram resultado favorável ao apostador. Suponha que, das apostas supramencionadas, cujo valor total investido pelos apostadores é de 100 milhões de reais, as apostas vencedoras totalizam um valor de 60 milhões de reais em prêmios a ser pago pelo *bookmaker*, sendo possível inferir que, na situação em questão, subtraindo o valor dos prêmios de todo o valor arrecadado, há um lucro de 40 milhões de reais para o *bookmaker*.

Em um cenário no qual o Estado opta por regulamentar as apostas esportivas de forma que a tributação incide sobre o *turnover*, a tributação das empresas operadoras ocorrerá, no exemplo em questão, sobre os 100 milhões de reais arrecadados de todas as apostas, não se levando em consideração o valor que representa o pagamento dos prêmios. Diferentemente, no modelo *GGR*, em que a tributação incide sobre o lucro bruto do *bookmaker*, a tributação

⁷ *Gross Gaming Revenue* significa “Receita Bruta de Jogos”, tradução do autor desta monografia.

⁸ *Turnover* se refere ao termo em inglês para “volume de negócios”, tradução do autor desta monografia.

⁹ *Stake* representa o termo comumente utilizado pelos apostadores para se referir ao valor investido em determinada aposta, interpretação do autor desta monografia.

ocorrerá sobre os 40 milhões de reais que representam o lucro do operador em toda a transação.

Verifica-se enorme o abismo entre os valores referentes à base de cálculo no modelo de tributação sobre o *turnover* e o modelo sobre o GGR. Para além da referida diferença, a qual pode ser minimizada com a definição de diferentes alíquotas para cada modelo, têm-se que as apostas esportivas representam uma atividade de risco, seja para os apostadores, seja para os *bookmakers*, uma vez que inexiste certeza quanto ao resultado de um evento esportivo realizado de forma íntegra, de forma que não há, para o *bookmaker*, a certeza de lucratividade em cada transação. O modelo baseado no *turnover* traz maior insegurança ao *bookmaker*, à medida em que torna possível ser seu lucro minado pela tributação sobre todo o volume de negócios e após, pelo pagamento dos prêmios, tornando o modelo desinteressante aos *bookmakers*.

Por outro lado, o modelo de tributação sobre o GGR confere maior segurança aos *bookmakers*, que terão uma tributação em que a alíquota definida incidirá sobre seus lucros. Trata-se do modelo de maior sucesso na experiência estrangeira, o qual tem possibilitado o melhor desenvolvimento do mercado, incentivado a qualidade na prestação do serviço e investimento em infraestrutura de mercado (SOARES, 2019, p. 26).

São exemplos da adoção do imposto sobre o GGR a Alemanha, com uma alíquota de 19%, e a Bélgica, com alíquota variável entre 11% e 15% (SOARES, 2019, p. 27). Surge ainda, como maior exemplo de destaque, o Reino Unido. Conforme Igor de Camargo Soares:

O Reino Unido está na vanguarda da liberalização dos jogos online na Europa há mais de dez anos, é a maior economia que regula a Internet sobre jogos sob um modelo de imposto GGR. A mudança significativa mais recente no sistema tributário de jogos do Reino Unido foi a mudança da base tributária de apostas em outubro de 2001 de uma base tributável de 6,75% para uma base tributável de 15% GGR. [...]

É fato que o alto crescimento da arrecadação britânica com a implantação do GGR indica que um processo eficaz de regulamentação *on-line* que abre o mercado e estimula um alto nível de "absorção" de usuários pode minimizar o tamanho do mercado não regulamentado e gerar arrecadação ao Estado (SOARES, 2019, p. 33).

O sucesso do modelo de tributação sobre o GGR demonstra ser o referido modelo capaz de aliar os interesses do Estado e dos *bookmakers*, fornecendo uma base sólida ao desenvolvimento de um mercado regulamentado. Diante da compreensão das diferenças entre os dois modelos de tributação, passa-se, agora, à análise sobre as perspectivas da tributação do mercado de apostas esportivas no cenário brasileiro.

4.1.2 As perspectivas sobre a tributação dos *bookmakers* no cenário brasileiro

Demonstrado ser o modelo de tributação sobre o GGR mais atrativo ao desenvolvimento de um mercado regulamentado de apostas esportivas, salienta-se que este não foi o caminho inicialmente adotado pelo legislador brasileiro. A primeira redação da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), ao tratar da destinação do produto arrecadado pelas apostas de quota fixa em seu art. 30, caminhava para a adoção do modelo de tributação sobre o *turnover*, da seguinte forma:

Art. 30. O produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa será destinado da seguinte forma:

I - em meio físico:

- a) 80% (oitenta por cento), no mínimo, para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação;
 - b) 0,5% (cinco décimos por cento) para a seguridade social;
 - c) 1% (um por cento) para as entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica, conforme ato do Ministério da Educação;
 - d) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o FNSP;
 - e) 2% (dois por cento) para as entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa;
 - f) 14% (quatorze por cento), no máximo, para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa;
- e

II - em meio virtual:

- a) 89% (oitenta e nove por cento), no mínimo, para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação;
- b) 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) para a seguridade social;
- c) 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) para as entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica, conforme ato do Ministério da Educação;
- d) 1% (um por cento) para o FNSP;
- e) 1% (um por cento) para as entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa;
- f) 8% (oito por cento), no máximo, para a cobertura de despesas de custeio e de manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa.

[...] (BRASIL, 2018).

Embora seja sensível a verificação da adoção do sistema de tributação sobre o *turnover*, a sistemática do art. 30 permitia observar, ao dispor sobre a destinação do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa nos incisos do referido artigo, a inexistência de qualquer diferenciação da base de cálculo para pagamento dos tributos, taxas e prêmios aos

apostadores, o que demonstra, de tal forma, tratar-se a base de cálculo todo o volume arrecadado pelos *bookmakers*.

A previsão do art. 30 da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) passou a ser alvo de debates sobre a sua real efetividade para a implantação da regulamentação no Brasil, uma vez que caminhava no sentido contrário aos maiores exemplos de sucesso no cenário estrangeiro. A perspectiva da adoção de um modelo de tributação sobre o *turnover* perdurou até a edição da Lei nº 14.183 (BRASIL, 2021), a qual alterou substancialmente o art. 30 da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2021) revogando, dentre outros dispositivos, seus incisos I e II, e dando a atual redação ao artigo:

Art. 30. O produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual será destinado: (Redação dada pela Lei nº 14.183, de 2021)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.183, de 2021)

[...]

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.183, de 2021)

[...]

III - ao pagamento de prêmios; (Incluído pela Lei nº 14.183, de 2021)

IV - ao pagamento de contribuição para a seguridade social incidente sobre o produto da arrecadação às alíquotas de: (Incluído pela Lei nº 14.183, de 2021)

a) 0,10% (dez centésimos por cento), no caso das apostas em meio físico; e (Incluída pela Lei nº 14.183, de 2021)

b) 0,05% (cinco centésimos por cento), no caso das apostas em meio virtual; e (Incluída pela Lei nº 14.183, de 2021)

V - ao pagamento do imposto de renda incidente sobre a premiação. (Incluído pela Lei nº 14.183, de 2021)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.183, de 2021)

§ 1º-A O saldo da diferença entre o produto da arrecadação e as importâncias de que tratam os incisos III, IV e V do caput deste artigo será destinado da seguinte forma: (Incluído pela Lei nº 14.183, de 2021)

I - 0,82% (oitenta e dois centésimos por cento) às entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica, conforme ato do Ministério da Educação; (Incluído pela Lei nº 14.183, de 2021)

II - 2,55% (dois inteiros e cinquenta e cinco centésimos por cento) ao FNSP; (Incluído pela Lei nº 14.183, de 2021)

III - 1,63% (um inteiro e sessenta e três centésimos por cento) às entidades desportivas brasileiras que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; e (Incluído pela Lei nº 14.183, de 2021)

IV - 95% (noventa e cinco por cento), no máximo, à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa. (Incluído pela Lei nº 14.183, de 2021)

[...] (BRASIL, 2021), grifos nossos.

A nova redação do art. 30 da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) define ser o produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa, inicialmente, destinado ao pagamento de prêmios, à contribuição para a seguridade social incidente sobre o produto da arrecadação e ao pagamento do imposto de renda incidente sobre a premiação. Logo após, em seu § 1º-A, demonstra de forma cabal a adoção do modelo de tributação sobre o GGR ao dispor que, quanto aos demais tributos e taxas, ser a base de cálculo o saldo da diferença entre o produto da arrecadação e as importâncias já destinadas ao pagamento dos prêmios, à contribuição para a seguridade social incidente sobre o produto da arrecadação e ao pagamento do imposto de renda incidente sobre a premiação.

Destaca-se a sensibilidade do legislador brasileiro em rever a adoção do modelo de tributação sobre o *turnover*, o que poderia levar a regulamentação das apostas esportivas no panorama brasileiro ao insucesso de um cenário nada atrativo aos *bookmakers*.

No mesmo caminho da atual redação da Lei nº 13.756 (2018), também a proposta do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) segue a perspectiva de adoção do modelo de tributação sobre o GGR ao propor, em seu art. 99:

Art. 99. Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a comercialização de jogos e apostas - Cide-Jogos sobre a receita bruta decorrente dos jogos previstos nesta Lei.
Parágrafo único. Para o efeito disciplinado no caput, é considerada receita bruta o correspondente à diferença entre o total das apostas efetuadas e o total dos prêmios pagos (BRASIL, 1991).

Já em seu art. 100, propõe uma alíquota definida em 20% sobre a receita bruta de estabelecimentos de jogos *on-line*, e de 10% sobre os estabelecimentos físicos, diferença que pode ser justificada pela maior dificuldade de manutenção de um estabelecimento físico, bem como o menor volume de negócios se comparado a um serviço de apostas *on-line*:

Art. 100. A alíquota da contribuição será de:
I – 10% (dez por cento) sobre a receita bruta auferida em decorrência da exploração de jogos em estabelecimentos físicos credenciados;
[...]
III – 20% (vinte por cento) sobre a receita bruta dos jogos *on-line*.
§1º Para efeitos dessa contribuição, é considerada receita bruta a diferença entre os valores apostados e os prêmios pagos.
§2º Não haverá incidência de quaisquer outras contribuições ou impostos sobre a exploração de jogos e apostas (BRASIL, 1991).

Inicialmente, verifica-se encontrar alíquota de 20% sobre as apostas *on-line* dentro dos padrões de tributação utilizados no cenário estrangeiro, conforme discutido no subcapítulo anterior, o que coloca o Brasil dentro da média esperada pelos *bookmakers*, tornando atrativo o mercado brasileiro.

Merece destaque, também, a intenção de se criar a CIDE-Jogos, conforme art. 99 da proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), a qual terá, como contribuintes, as entidades operadoras de jogos e apostas, sendo o fato gerador a exploração do mercado e a base de cálculo a receita operacional bruta proveniente de tal exploração, com a dedução do valor recebido por jogadores e apostadores a título de prêmios, conforme propõe o art. 104 da proposta de Substitutivo.

A definição como contribuição de intervenção no domínio econômico, cujo regramento encontra-se disposto no art. 149, § 2.º, incisos I, II e III, da CF (BRASIL, 1988), atende o objetivo do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) em definir os jogos e apostas como atividade econômica privada sujeita ao controle e supervisão do Poder Público. Conforme entende Eduardo Sabbag:

Há atividades econômicas que necessitam sofrer intervenção do Estado Federal, de modo a se provocar ora um controle fiscalizatório, regulando o fluxo de produção, ora uma atividade de fomento, tendente à melhoria do setor beneficiado, pontualmente selecionada.

Entende-se que as CIDEs são constitucionalmente destinadas a finalidades não diretamente referidas ao sujeito passivo, e este não necessariamente será beneficiado com a atuação estatal e nem a ela dá causa. Como as CIDEs afetam toda a sociedade e obedecem ao princípio da solidariedade e da capacidade contributiva, refletindo políticas econômicas de governo, não podem ser utilizadas como forma de atendimento ao interesse de grupos de operadores econômicos. Por essa razão, falta a essa contribuição a referibilidade. Aliás, aqui está o traço característico que distingue as CIDEs das contribuições de interesse de categorias profissionais e econômicas: a referibilidade. Esta é condição constitucional necessária para a incidência das contribuições de interesse de categoria profissional, e não para as CIDEs. Imperioso é ressaltar a natureza extrafiscal das contribuições interventivas, como nítidos instrumentos de planejamento, retificando as distorções e abusos de segmentos em descompasso, e não somente carreando recursos para os cofres públicos, como instrumentos de arrecadação. Isso tudo, é claro, em tese (SABBAG, 2021, p. 80).

Diante da natureza extrafiscal da CIDE, e tendo-se em vista seus objetivos, que vão além da simples arrecadação para os cofres públicos, verifica-se o enorme encaixe desse tipo de contribuição com a atividade de exploração de jogos e apostas, a qual traz consigo uma série de efeitos econômico-sociais, sendo a criação da CIDE-Jogos solução certa no que tange à tributação dos *bookmakers*. Contudo, tratando-se a criação da CIDE competência exclusiva da União, conforme *caput* do art. 149 da CF (BRASIL, 1988), medida que requer seja percorrido longo caminho para sua efetivação.

Embora as perspectivas iniciais sobre a tributação dos *bookmakers* tenha principiado com a pretensão de adoção de uma tributação sobre o *turnover*, verifica-se nas mudanças realizadas na Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), e nas propostas do Substitutivo ao

Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) ter o processo de regulamentação acertado os passos para a tributação dos *bookmakers*, crescendo a expectativa de que, com a regulamentação, mantenha-se o Brasil como cenário atrativo para o desenvolvimento do mercado de apostas. Sabendo-se que, para tanto, todos os interesses devem ser atendidos em sua maior amplitude, passa-se a analisar a tributação dos apostadores no cenário nacional, iniciando a análise a partir das previsões da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2015), passando, logo após, para as perspectivas trazidas pela propostas do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991).

4.2 A tributação dos apostadores no cenário brasileiro e a inaplicabilidade do sistema proposto pela Lei nº 13.756/2018

Embora o atual processo de regulamentação do mercado de apostas esportivas traga luz a novidades a respeito da tributação dos apostadores, a obrigatoriedade de declaração dos ganhos derivados das apostas esportivas existe a despeito da efetivação da regulamentação, uma vez que os referidos ganhos se inserem na previsão art. 43, inciso II, do Código Tributário Nacional – CTN (BRASIL, 1966), o qual prevê:

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

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior (BRASIL, 1966).

Tratando-se de proventos de qualquer natureza, os prêmios das apostas esportivas entram no cálculo do imposto de renda do indivíduo. Um mercado de apostas esportivas regulamentado, contudo, deve trazer normas mais claras a respeito da tributação dos apostadores, bem como buscar atender aos interesses dos mesmos, definindo uma tributação justa, que leve em conta as especificidades das apostas esportivas. Quanto a esse aspecto, as perspectivas atuais não são positivas aos apostadores.

As novidades quanto a tributação dos apostadores inicia-se com a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), a qual prevê, em seu art. 31:

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

Para a compreensão do conteúdo do artigo acima, que se vale de outras disposições legais diversas, necessário apresentar o conteúdo das referidas disposições. Assim

determina o art. 14 da Lei nº 4.506 (BRASIL, 1964), a que se refere o *caput* artigo 31 da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018):

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 (BRASIL, 1964).

Por sua vez, define o art. 56 da Lei nº 11.941 (BRASIL, 1964):

Art. 56. A partir de 1º de janeiro de 2008, o imposto de renda sobre prêmios obtidos em loterias incidirá apenas sobre o valor do prêmio em dinheiro que exceder ao valor da primeira faixa da tabela de incidência mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF (BRASIL, 1964).

A primeira faixa da tabela de incidência mensal do imposto de renda da pessoa física – IRPF, a que se refere o artigo acima transcrito, é definida pelo art. 1º, inciso IX, da Lei nº 11.482 (BRASIL, 2007), sendo o valor definido em R\$ 1.903,93 (um mil novecentos e três reais e noventa e três centavos).

A junção dos artigos acima transcritos permite compreender que a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), ao dispor sobre a tributação dos apostadores, primeiramente equiparou os ganhos do mercado de apostas esportivas aos advindos das demais modalidades lotéricas, em uma alíquota de 30% sobre o valor do prêmio, com desconto diretamente na fonte pagadora, quando superior ao valor de R\$ 1.903,93 (um mil novecentos e três reais e noventa e três centavos). Tal previsão deixa de levar em consideração as específicas características do mercado de apostas esportivas, e traz consigo a possibilidade de, se aplicada conforme redação atual da Lei, dificultar o desenvolvimento do mercado de apostas regulamentado no Brasil.

Isso ocorre, em suma, pelo mercado de apostas esportivas ser de alto risco, em que a perda é inerente a atividade, seja ela praticada de forma profissional ou por mera diversão. Imagine a situação hipotética em que um apostador, em determinado período, conquistado com uma aposta, um prêmio cujo lucro equivale a R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Logo após, no mesmo período, tenha perdido R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) em outra aposta. No período em questão, portanto, teve o apostador um lucro de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), subtraindo-se do prêmio ganho os valores perdidos em outras apostas.

Conforme prevê a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), ao equiparar os prêmios das apostas esportivas aos prêmios das demais modalidades lotéricas, seria o apostador tributado na fonte em uma alíquota de 30% sobre o prêmio de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), e não

sobre o lucro real do período, que foi de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais). Na situação em questão, o pagamento de 30% sobre o prêmio equivaleria a um imposto a pagar no valor de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), o que reduziria o valor a ser recebido para o montante de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais). Subtraído do valor perdido na outra aposta, a previsão da Lei iria diminuir o lucro real do apostador que, nesse caso, seria de apenas R\$ 300,00 (trezentos reais).

A previsão da Lei leva, ainda, à possibilidade de que um apostador, em determinado período, sequer tenha alcançado lucro, e ainda assim saia devendo enorme carga de tributo. Presuma uma situação hipotética, comum a diversas formas de investimento, na qual um indivíduo, em determinado período, tenha ganho apostas cujo prêmio total equivalente a um lucro de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), mas no mesmo período, tenha perdido R\$ 11.000,00 (onze mil reais) com outras apostas. No período em questão, portanto, teve o apostador um prejuízo de R\$ 1.000,00 (um mil reais), algo comum a qualquer mercado de risco e renda variável.

Ao não permitir sejam compensadas as perdas e os ganhos, o saldo negativo do apostador no período deixa de ser de R\$ 1.000,00 (um mil reais), e passa a ser de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), uma vez que, dos prêmios que totalizam R\$ 10.000,00 (dez mil reais), R\$ 3.000,00 (três mil reais) seriam diretamente retidos na fonte como tributo.

Ainda, a definição de uma alíquota de 30% mostra-se excessiva e desproporcional, se comparado a outras modalidades de investimento. Conforme sustentado no Capítulo 2, subcapítulo 2.3, ao diferenciar as apostas esportivas dos jogos de azar, a realização de apostas esportivas tem despontado, cada vez mais, como modalidade de investimento, em que profissionais buscam lucro nesse mercado de alto risco e renda variável. Uma alíquota de 30% em muito supera, por exemplo, aquela aplicada ao imposto de renda sobre os ganhos líquidos auferidos no mercado financeiro e de capitais, a qual, conforme art. 6º da Instrução Normativa RFB nº 1585, de 31 de agosto de 2015, possui alíquotas de no mínimo 15% e no máximo 22,5% (BRASIL, 2015).

Verifica-se, portanto, que muito embora tenham as previsões da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2015) evoluído em diversos aspectos na busca para a garantia de uma regulamentação eficaz, o mesmo não ocorreu no que diz respeito a tributação dos apostadores, de forma que se vislumbra, do modelo proposto, a possibilidade de inviabilizar a atividade de se apostar, uma vez que dificultará, ainda mais, a possibilidade de alcançar lucros.

Mantendo a tendência observada nos Capítulos anteriores, a proposta do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) traz consigo a perspectiva de novidades sobre o tema, conforme será visto a seguir.

4.3 A tributação dos apostadores e as perspectivas trazidas pela proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442/1991

A proposta do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) mantém sua tendência de trazer novidades e melhores perspectivas à regulamentação das apostas esportivas também em relação à tributação dos apostadores. A novidade sobre o tema encontra-se disposta em seu art. 107, conforme abaixo:

Art. 107. Os prêmios líquidos de valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), corrigidos anualmente pela Selic, serão tributados da seguinte forma:

§ 1º Será retido pela empresa operadora de jogos e apostas o equivalente a 30% (trinta por cento) do valor a ser pago ao apostador, a título de imposto de renda sobre o prêmio líquido.

§ 2º É considerado prêmio líquido o resultado igual à diferença entre o valor do prêmio a ser pago e o valor das apostas feitas anteriormente, no período de 24 horas, pelo mesmo apostador, desde que o resultado seja positivo.

[...] (BRASIL, 1991).

Extrai-se, do caput do art.107 da proposta de Substitutivo, a pretensão de que apenas os prêmios iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) sofrerão a incidência do IRPF na alíquota de 30%, descontado diretamente da fonte. Contudo, mantêm a proposta uma alíquota de 30% de incidência sobre os referidos prêmios, o que, conforme discutido no subcapítulo supra, encontra-se acima do estipulado em outras formas de investimento.

Ainda, conforme § 2º do art. 107 supramencionado, a proposta de Substitutivo passa a considerar prêmio líquido o resultado igual à diferença entre o valor do prêmio a ser pago e o valor das apostas feitas anteriormente, no período de 24 horas, pelo mesmo apostador, desde que o resultado seja positivo, de forma que, nesse caso, exclui-se a possibilidade retratada no subcapítulo anterior, em que, mesmo estando no prejuízo em determinado período, incidiria sobre o prêmio a alíquota de 30% referente ao IRPF.

Causa estranheza, contudo, ser o prêmio líquido apurado a cada 24 horas, tendo-se em vista que, mesmo ao apostador profissional que eventualmente aposte enormes quantias diárias, ganhos diários superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) são incomuns nesse mercado, e representam gigantesca exceção dos apostadores. Salienta-se, conforme defendido em todo o trabalho, ser necessário para o sucesso da regulamentação da atividade buscar conciliar os interesses do Estado, *bookmakers* e apostadores, de forma que não seja priorizado os

interesses de qualquer destes, em detrimento dos outros. Nesse sentido, cabe aos legisladores discutirem se tal previsão, caso seja aprovada, será capaz de alcançar os objetivos do Estado com a tributação dos apostadores.

Sabe-se que, independentemente de a tributação ocorrer diretamente na fonte, todo o dinheiro derivado das apostas esportivas segue sendo declarável e tributável como provento de qualquer natureza no imposto de renda das pessoas físicas. Contudo, urge necessária a verificação de mudanças no período de verificação do montante a ser diretamente tributável na fonte, a fim de que o montante tributável na fonte seja verificado em período mais longo.

São positivas as mudanças propostas pelo Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), as quais, diferentemente das normas da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2015), poderão ser capazes de, em caso de aprovação, promover em maior grau uma regulamentação do mercado de apostas esportivas que permita a manutenção do desenvolvimento e consolidação da atividade, que despontou no Brasil demonstrando grandeza, alcançando crescimento exponencial e enorme popularidade, o que traduz-se nas centenas de sites de apostas disponíveis na *internet*, nos cada vez mais comuns patrocínios das empresas de apostas a clubes e a campeonatos de futebol, demonstrando os *bookmakers*, de tal forma, confiança no processo de regulamentação no cenário nacional.

5 APOSTAS ESPORTIVAS: PROPOSTA DE UM MODELO DE REGULAMENTAÇÃO EFICAZ E DE UMA TRIBUTAÇÃO JUSTA

Encontrando-se as apostas esportivas em expansão no cenário nacional, e o tratamento jurídico da matéria em um processo de inovação, restou evidente nesta monografia a importância de se realizar a regulamentação do mercado de apostas esportivas de forma a garantir a atratividade do cenário brasileiro para o desenvolvimento da atividade.

Objetiva-se, no presente Capítulo, realizar uma retomada aos principais aspectos legais relacionados à regulamentação e à tributação do mercado de apostas esportivas já discutidos nesta monografia, a fim de, valendo-se da análise realizada, propor um modelo de regulamentação eficaz e de tributação justa aos *bookmakers* e apostadores esportivos.

Tratando especificamente do modelo de regulamentação da atividade, defende-se privilegiar a adoção de um modelo que mantenha a atratividade do mercado brasileiro aos investidores estrangeiros, de forma que o mercado permaneça em crescimento e possa se consolidar no cenário nacional, sem deixar de lado a proteção do apostador e o controle do mercado por parte do Estado. A fim de atender a tais fatores, surge como modelo de regulamentação mais favorável ao desenvolvimento do mercado brasileiro o constante na proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), que objetiva a adoção de um sistema em que os jogos e as apostas esportivas sejam atividades econômicas tipicamente privadas, sujeitas ao controle do Estado, retirando das apostas esportivas a natureza de serviço público pretendido pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018).

Extrai-se que a proposta de Substitutivo traz consigo, ainda, a previsão da adoção de um modelo de licenciamento para as empresas operadoras, e demais requisitos para a exploração das apostas esportivas que demonstram a importância do controle do mercado pelo Estado e da proteção do consumidor. Nesse sentido, encontrando-se o mercado de apostas esportivas brasileiro em amplo crescimento, apesar da atual ausência de regulamentação, a adoção de um livre mercado, nos moldes da proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) em que as empresas operadoras interessadas, após cumprir os requisitos necessários para a autorização de sua constituição em território nacional, podem licenciar-se a fim de que operem no território nacional, garantindo-se o controle da atividade pelo Estado e proteção do consumidor, mostra-se como o melhor caminho para uma regulamentação eficaz do mercado de apostas esportivas.

No que tange a tributação dos *bookmakers* e apostadores, necessário compreender o significado de tributação justa, conceituada da seguinte forma pela autora Elizabete Rosa de Mello:

A Tributação Justa refere-se à forma pela qual se vem tributando, como os entes Federativos, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, aplicam as técnicas de tributação, seja progressividade, diferimento, pagamento na fonte ou qualquer outra técnica com o fim de implementar, viabilizar e conjugar a quantidade com a qualidade dos tributos.

Pode-se concluir que a diferença entre Justiça Tributária e Tributação Justa está na eleição de um elemento em comum para poder distingui-las, qual seja, o agente responsável para tratar do Direito Tributário. Na Justiça Tributária o agente eleito de forma predominante, atuando na sua função típica é o Poder Judiciário, enquanto na Tributação Justa é o Poder Executivo, por meio dos entes Federativos (MELLO, 2013, p. 40).

Extrai-se que uma tributação justa praticada pelo Poder Executivo deve pautar-se, dentre outros princípios, pela isonomia e pelo respeito à capacidade contributiva, a fim de que, a cidadãos e empresas, seja garantida equilibrada partilha da carga tributária, e não se exija tributação que represente excessiva onerosidade.

Ressaltando-se que a tributação do mercado de apostas esportivas pelo Estado deve conciliar seus interesses aos dos *bookmakers* e apostadores esportivos, verifica-se, quanto aos primeiros, a necessidade de se reconhecer que estes possuem enorme exposição, seja para lucros ou perdas, de forma que um modelo tributário justo deve pautar-se pela segurança e sustentabilidade do mercado. De tal maneira, propõe-se seja adotado à tributação dos *bookmakers* um modelo que tenha como base de cálculo o lucro bruto do *bookmaker*, ou seja, o valor arrecadado com as apostas, subtraído dos prêmios pagos aos apostadores, conforme modelo com tributação sobre o *Gross Gaming Revenue* – GGR.

Sendo este o modelo atualmente previsto na Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), e constante na proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), verifica-se a real tendência de sua adoção no Brasil. Propõe-se, também, a adoção da alíquota de 20% para as empresas que operam de forma *on-line* e de 10% para as empresas com sede física, conforme objetiva o art. 100 da proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), uma vez que tais alíquotas encontram-se dentro do ofertado pela maioria dos países que possuem regulamentação de mercado.

Quanto a tributação dos apostadores esportivos, defende-se descabida e equivocada a equiparação realizada pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018), entre apostas esportivas e os prêmios das modalidades lotéricas, já que, ao não possibilitar a compensação

entre perdas e ganhos no processo de tributação, dificultará em demasia a obtenção de lucro e, portanto, deixará de atender aos anseios dos apostadores.

Mostrando-se a previsão da Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) inaplicável ao mercado de apostas esportivas, verifica-se na proposta do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991) melhores disposições relativas à tributação dos apostadores, tais como a possibilidade de compensação entre ganhos e perdas, de forma que apenas efetivos lucros sejam tributados, e um aumento na faixa inicial para a tributação direta na fonte pagadora para prêmios diários no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), de forma que propõe-se o prevalecimento do modelo presente na proposta do Substitutivo.

Ainda, mostra-se excessivamente onerosa a previsão de uma alíquota de 30% sobre os prêmios, conforme pretendem tanto a Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) quanto a proposta do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 442 (BRASIL, 1991), a qual em muito supera a alíquota aplicada aos ganhos líquidos auferidos, por exemplo, no mercado financeiro e de capitais, a qual, conforme art. 6º da Instrução Normativa RFB nº 1585, de 31 de agosto de 2015, possui alíquotas de no mínimo 15% e no máximo 22,5% (BRASIL, 2015). Sugere-se, assim, a modificação da alíquota a ser praticada na tributação do apostador esportivo para uma quantia equivalente a 20%, o que se encontraria próximo da alíquota praticada em diversos investimentos no Brasil.

Um modelo de regulamentação eficaz e de tributação justa aos *bookmakers* e apostadores esportivos será capaz de conciliar os interesses de todas as partes envolvidas no processo, bem como possibilitar o desenvolvimento e consolidação do mercado no Brasil, a fim de que todos possam praticar a atividade de forma segura, e usufruir de todos os benefícios econômico-sociais do mercado regulamentado e tributável.

6 CONCLUSÃO

Esta monografia analisou o processo de inovação jurídica desencadeado pela Lei nº 13.756 (BRASIL, 2018) no tratamento do mercado de apostas esportivas no Brasil, a fim de discutir o processo de regulamentação e tributação do referido mercado.

Inicialmente, foram abordadas a evolução histórica, os principais conceitos e características relacionados ao mercado de apostas esportivas, necessários à compreensão do tema. A seguir, foi analisada a evolução do tratamento jurídico das apostas esportivas no Brasil, afastando-se o conceito de apostas esportivas dos jogos de azar, e demonstrando encontrar-se o tratamento legal conferido ao tema em processo de inovação, tendo sido iniciado o processo de regulamentação e tributação da atividade.

Analisou-se, logo após, a regulamentação do mercado de apostas esportivas, abordando os principais impactos econômico-sociais de um mercado regulamentado e os principais modelos de regulamentação adotados em outros países, a fim de discutir o processo de regulamentação no cenário nacional. Constatou-se serem os benefícios da regulamentação do mercado de apostas esportivas superior aos argumentos contrários, bem como, encontrando-se a regulamentação no Brasil em decisiva fase de definição de seu modelo de implantação, ter o tratamento jurídico do tema evoluído de forma a trazer a expectativa uma regulamentação eficaz e capaz de manter o desenvolvimento do mercado em nosso país.

A posteriori, foi examinada a tributação do mercado de apostas esportivas, iniciando a análise pela tributação dos *bookmakers*. Verificou-se, a partir da evolução do tratamento jurídico sobre o tema, a expectativa de que seja adotada uma tributação capaz de manter o mercado brasileiro atrativo às empresas operadoras, uma vez que o modelo de tributação que vem sendo idealizado se assemelha aos modelos de sucesso adotados em outros países.

Prosseguindo no exame da tributação do mercado de apostas esportivas, foi discutida a tributação dos apostadores esportivos. Constatou-se que as atuais perspectivas advindas das disposições legais sobre o tema trazem a expectativa da adoção de um modelo que deixa de levar em consideração características inerentes ao mercado de apostas esportivas e traz, aos apostadores, excessiva onerosidade, capaz de desestimular a realização de apostas. Destacou-se, apesar das atuais disposições legais, já serem discutidas mudanças positivas no modelo de tributação dos apostadores, bem como a necessidade de se reduzir a alíquota prevista para a tributação dos mesmos.

Ao final, propõe-se a adoção de um modelo de regulamentação eficaz e de tributação justa aos *bookmakers* e apostadores esportivos, de forma que seja possível o desenvolvimento e consolidação do mercado de apostas esportivas no Brasil, bem como seja possível praticar a atividade de forma segura, e usufruir de todos os benefícios econômico-sociais do mercado regulamentado e tributável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688, de 03/10/1941**. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4506.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 594 de 27 de maio de 1969**. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0594.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 442 de 1991**. Revoga os dispositivos legais que menciona, referentes à prática do "jogo do bicho". Disponível em: https://gamesbras.online/docs/Jogos_PlenarioV5.pdf. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.345 de 14 de setembro de 2006**. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11345.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.482 de 31 de maio de 2007**. Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física; dispõe sobre a redução a 0 (zero) da alíquota da CPMF nas hipóteses que menciona; altera as Leis nos 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.128, de 28 de junho de 2005, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 10.260, de 12 de julho de 2001, 6.194, de 19 de dezembro de 1974, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 8.402, de 8 de janeiro de 1992, 6.094, de 30 de agosto de 1974, 8.884, de 11 de junho de 1994, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.706, de 14 de setembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 11.119, de 25 de maio de 2005, 11.311, de 13 de junho de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e

do Decreto-Lei no 2.433, de 19 de maio de 1988; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111482.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111941.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.155 de 4 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEEX; altera as Leis nº 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

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 nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 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 nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de

outubro de 2003, e os Decretos-Leis n° 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.467 de 18 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a qualificação do serviço público de loteria denominado apostas de quota fixa instituído pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10467.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14183.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

CHAGAS, Jonathan Machado. **A (im)possibilidade de regulamentação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro**. 2016. Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/166160>. Acesso em: 6 fev. 2022.

KELNER, Gregorio Ferrer. **Sport Betting: um mercado muito além da aposta**. 2016. Monografia (Graduação) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/4915>. Acesso em: 6 fev. 2022.

MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Altas, 2013.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559640317/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright\]/4/32/14/2/2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559640317/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright]/4/32/14/2/2). Acesso em: 6 fev. 2022.

SOARES, Igor de Camargo. **Regulação e Tributação de apostas esportivas no Brasil: lei 13.756/18 e a compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro**. 2019. Monografia (Graduação) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16211?locale=pt_BR. Acesso em: 6 fev. 2022.