

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO

JOÃO VITOR KANUFRE XAVIER DA SILVEIRA

**A exploração dos jogos de azar no Brasil:  
uma perspectiva à luz do Direito Financeiro**

São Paulo  
2020

JOÃO VITOR KANUFRE XAVIER DA SILVEIRA

**A exploração dos jogos de azar no Brasil:  
uma perspectiva à luz do Direito Financeiro**

Dissertação de Mestrado apresentada para ingresso  
no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de  
Direito da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Regis Fernandes de Oliveira.

São Paulo

2020

Para Amanda, Rosana, Luiz e Maria Beatriz.

Obrigado por tudo.

## AGRADECIMENTOS

Quando, à noite, o trabalho parecia incerto, ou quando, nas manhãs, ele pareceu infundável, você esteve lá com os ouvidos atentos e com a disposição em dividir o fardo comigo. Nas horas pandêmicas, solitárias e tormentosas, com você, me senti acolhido. Nos momentos felizes, com você, me senti a pessoa mais afortunada. Sempre soube que, juntos, venceríamos: eu, você e Pepe. Mais um jogo bem jogado, dos muitos que virão. Amo você, Amanda. Obrigado.

Agradeço à minha mãe pelo senso de justiça, pelo amor aos estudos, pelo amor de mãe e por ter despertado a semente da academia em mim. Obrigado, minha mãe e minha Professora. Agradeço ao meu pai por ser o fiel da balança na infância, por seu meu guia na adolescência, pelo ombro amigo na fase adulta, e por ser pai em todos os sentidos. Agradeço à minha irmã pela cumplicidade, pelo amor incondicional e pela coragem em dizer tudo o que eu precisava e preciso ouvir. Este trabalho é de vocês também.

Agradeço à minha família. Aos meus avós: Estela, Jairo, Dirlei e Gui, que sorte tenho de ter vocês. À Daniela pelas orientações gratuitas, por esse laço inquebrável que temos, e por ser uma irmã mais velha. Às minhas primas amadas, Sabrina e Marcela. Às minhas tias e meus tios queridos, em especial: à tia Maria Tereza, à tia Viviane, à tia Tereza, à tia Ana Rita e ao tio Nelson, por cuidarem de mim e por se fazerem presentes ao longo do trabalho.

Agradeço, também, ao Rogério, Adriana, Gabriela e Henrique. Não poderia imaginar o quão boa a vida foi comigo ao me fazer conhecer vocês. Obrigado, família.

Agradeço aos meus amados amigos e irmãos de infância, representados na pessoa do Correa. Obrigado, amigo, irmão e companheiro querido.

Agradeço aos meus grandes amigos de UFPR, representados nas pessoas de Filipe, Felipe G. Felipe F., Pannuti, Fabiana e Renata. Obrigado por se fazerem presentes nas horas em que mais precisei.

Agradeço ao Prof. Carlos Navarro. Um professor, orientador, amigo e padrinho que as terras paulistanas me franquearam. “Creo que sabes que el regalo que me hiciste me cambió la vida entera.”<sup>1</sup> Grato por tudo.

---

<sup>1</sup> DREXLER, J. Pongamos que hablo de Martinez. In: Salvavidas de Hielo. Madri: Warner Music Spain, S.L, p2017. 1 CD, digital, estéreo.

Agradeço aos amigos e irmãos que São Paulo me apresentou nesses quase 5 anos. Os mineiros, Bruno e Priscila; a uberlandense, Luiza; os catarinenses, Philippe e Talice; os curitibanos e athleticanos, Vitão, Filipe e Luigi; os maranhenses, Thiago e João Vitor; os paranaenses e vizinhos, Amanda e Felipe; o amazonense, Remi; e as paulistanas, Jéssica e Thais. A vida, passeando pela garoa, seria chata sem vocês. Que bom que a gente pode se curtir numa boa.

Aos colegas e amigos do escritório Galvão Villani Navarro, a quem agradeço nas pessoas de Carlos Navarro, Tatiana Villani e Luiza Siqueira. Obrigado pela compreensão, carinho e incentivos dados nesta trajetória.

Agradeço ao Ricardo Feijó. Além de grande amigo da tenra fase de faculdade, você foi essencial (e nada insignificante) para este trabalho. Quis o destino que estivéssemos juntos tratando do acaso.

Também, agradeço ao Prof. Frederico Bastos pelos valiosos comentários e conversas que engrandeceram a pesquisa; e ao Prof. Flavio Rubinstein pelos ensinamentos na qualificação e por me ter despertado o interesse pelo tema anos atrás.

Por fim, agradeço ao Prof. Fernando Scaff pelas lições em sala de aula em todos os semestres e pelo exemplo de docente que é; e ao Prof. Regis de Oliveira por ser um caro orientador e incentivador, e por ter me dado a oportunidade de realizar um sonho na Universidade de São Paulo. Espero que este trabalho possa honrar os vossos ensinamentos. Serei eternamente grato.

“Mas o malandro pra valer  
Não espalha  
Aposentou a navalha  
Tem mulher e filho e tralha e tal  
Dizem as más línguas que ele até trabalha  
Mora lá longe e chacoalha  
Num trem da Central”

(Chico Buarque – Homenagem ao Malandro)

## RESUMO

SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. **A exploração dos jogos de azar no Brasil**: uma perspectiva à luz do Direito Financeiro. 2020. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

O objetivo da pesquisa é entender como funcionaria a dinâmica de arrecadação e de despesas públicas com a autorização e regulação dos jogos de azar no Brasil. A pesquisa passa por estudar o atual estágio do debate e da legislação no Brasil, e em jurisdições eleitas onde o jogo é autorizado: Macau, Portugal e Estado de Nevada (EUA). O estudo também abordará as discussões doutrinárias sobre as receitas públicas sobre o jogo (e, conseqüentemente, sobre as atividades que apresentam externalidades negativas e que podem ser consideradas indesejadas pela sociedade), além de prever despesas intrínsecas à liberação das atividades. Serão apresentados mecanismos para tributar as atividades e obter receitas públicas delas decorrentes, bem as alternativas para controle de despesas.

**Palavras-chaves:** Jogos de azar. Estado. Arrecadação. Tributos Regulatorios. Despesas Públicas. Direito Financeiro. Direito Tributário.

## ABSTRACT

SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. **The exploitation of games of chance in Brazil: a perspective in the light of Financial Law.** 2020. 175 f. Dissertation (Master in Law) - Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

The objective of the research is to understand how it would work as a collection and public expenditure dynamic with the authorization and regulation of gambling in Brazil. The research involves studying the current stage of debate and legislation in Brazil, and in the jurisdictions of Macau, Portugal and the State of Nevada (USA) where gambling is legalized. The study will also address the doctrinal discussions on public revenues about gambling (and on activities that have negative externalities and may be considered undesirable by society), as well as providing for expenses intrinsic to the release of activities. Mechanisms will be presented to tax such activities, as well as alternatives for controlling expenses.

**Keywords:** Gambling. State. Collection. Regulatory taxes. Public expenditure. Financial Law. Tax Law.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Recorte de jornal do Senado .....	31
Quadro 1 – Destino de arrecadação das loterias .....	40
Quadro 2 – Destino de arrecadação das apostas de quota fixa .....	42
Quadro 3 – Destino de arrecadação de recursos recebidos pela CCCCN .....	44
Gráfico 1 – Frequência de jogos de azar praticados por farmacodependentes pelo menos uma vez na vida, nos últimos 12 meses e nos últimos 30 dias .....	51
Quadro 4 – Receitas públicas em Macau .....	63
Gráfico 2 – Receita bruta dos cassinos em Macau .....	64
Quadro 5 – Receitas públicas em Portugal .....	74
Gráfico 3 – Arrecadação do Estado de Nevada .....	83
Quadro 6 – Receitas públicas no Estado de Nevada .....	88
Gráfico 4 – Curva dos tributos regulatórios .....	94
Quadro 7 – Comparativo de prós e contras: <i>Sin Taxes</i> .....	105
Quadro 8 – Critérios de avaliação dos jogadores .....	113

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
2	<b>UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO JOGO: ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIOLÓGICOS E JURÍDICOS</b> .....	16
2.1	<b>DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO JOGO</b> .....	16
2.2	<b>AS CLASSIFICAÇÕES DE JOGO</b> .....	21
2.3	<b>AS CATEGORIAS DOS JOGOS A DINHEIRO</b> .....	24
2.3.1	<b>Jogos de azar</b> .....	24
2.3.2	<b>As apostas</b> .....	25
2.3.3	<b>As loterias</b> .....	26
2.4	<b>A EXPLORAÇÃO DO JOGO A DINHEIRO NO BRASIL</b> .....	27
2.4.1	<b>Uma possível contextualização da exploração do jogo no Brasil</b> .....	27
2.4.2	<b>O jogo de azar à brasileira: o Jogo do Bicho</b> .....	32
2.4.3	<b>Uma breve cronologia normativa dos últimos dois séculos sobre o jogo</b> .....	35
2.5	<b>OS REGIMES JURÍDICOS DO JOGO A DINHEIRO E A SUA VINCULAÇÃO COM O DIREITO FINANCEIRO</b> .....	39
2.5.1	<b>As loterias federais</b> .....	39
2.5.2	<b>A aposta de quota fixa</b> .....	42
2.5.3	<b>As corridas de cavalo com exploração de apostas</b> .....	43
2.5.4	<b>A distribuição gratuita de prêmios mediante autorização para televisão e rádio</b> .....	45
2.6	<b>A ATUAL DISCUSSÃO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR</b> .....	45
2.6.1	<b>O PL nº 442, de 1991</b> .....	46
2.6.2	<b>O PL nº 186, de 2014</b> .....	46
2.6.3	<b>Tema 924: RE 966.177</b> .....	46
2.6.4	<b>ADPF 563</b> .....	48
2.7	<b>OS USUÁRIOS E A LUDOPATIA</b> .....	49
3	<b>ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DOS JOGOS DE AZAR</b> .....	52
3.1	<b>A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO EM MACAU</b> .....	52
3.1.1	<b>Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo</b> .....	54
3.1.2	<b>O regulamento do jogo</b> .....	56
3.1.3	<b>As receitas públicas com o jogo</b> .....	59
3.2	<b>A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO EM PORTUGAL</b> .....	63
3.2.1	<b>Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo</b> .....	64
3.2.2	<b>O regulamento do jogo</b> .....	66
3.2.3	<b>As receitas públicas com o jogo</b> .....	68

3.3	A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO NO ESTADO DE NEVADA (EUA)	74
<b>3.3.1</b>	<b>Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo</b>	77
<b>3.3.2</b>	<b>O regulamento do jogo</b>	79
<b>3.3.3</b>	<b>As receitas públicas com o jogo</b>	83
3.4	RESUMO DAS ANÁLISES DO CAPÍTULO 3	88
4	O ENQUADRAMENTO DOS JOGOS DE AZAR NO DIREITO FINANCEIRO	90
4.1	A ATUAL DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA SOBRE A TRIBUTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR E DAS ATIVIDADES CONSIDERADAS INDESEJADAS E NOCIVAS PELA SOCIEDADE (OU POR PARTE DELA)	90
<b>4.1.1</b>	<b>As normas indutoras tributárias</b>	90
<b>4.1.2</b>	<b>Tributos corretivos ou regulatórios</b>	93
<b>4.1.3</b>	<b>Sin Taxes</b>	97
<b>4.1.4</b>	<b>A tributação sobre os jogos de azar</b>	105
4.2	AS CONTRAPARTIDAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO	110
4.3	AS DESPESAS PÚBLICAS COM O JOGO	111
4.4	RESUMO DAS ANÁLISES SOBRE AS RECEITAS E DESPESAS DECORRENTES DA REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR	113
5	UMA PERSPECTIVA PARA A REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO	116
5.1	OS MECANISMOS DISCIPLINARES E OS MECANISMOS REGULAMENTARES	116
<b>5.1.1</b>	<b>O limite da intervenção sobre o jogo</b>	118
<b>5.1.2</b>	<b>A regulamentação enquanto vetor de legalização</b>	120
5.2	AS POSSÍVEIS RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO COM OS JOGOS DE AZAR	123
<b>5.2.1</b>	<b>As espécies tributárias e os jogos de azar</b>	124
5.2.2.1	O imposto e a sua compatibilidade com os jogos de azar	127
5.2.2.2	A contribuição social e a sua compatibilidade com os jogos de azar	130
5.2.2.3	A contribuição de intervenção no domínio econômico e a sua compatibilidade com os jogos de azar	132
<b>5.2.2</b>	<b>A instituição de taxas sobre os jogos de azar</b>	135
<b>5.2.3</b>	<b>A instituição de contrapartidas financeiras</b>	135
<b>5.2.4</b>	<b>Arrecadação destinada aos entes da Federação</b>	136
<b>5.2.5</b>	<b>As despesas com os jogos de azar</b>	136
5.3	CONCLUSÃO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS JOGOS DE AZAR	138
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	140
	<b>REFERÊNCIAS</b>	144

<b>APÊNDICE .....</b>	<b>154</b>
-----------------------	------------

## 1 INTRODUÇÃO

A política de arrecadação tributária do Estado Brasileiro exclui de seu planejamento determinadas atividades econômicas, como o jogo a dinheiro. Na prática, este cenário permanece inalterado devido à pressão moral de grupos sociais sobre o poder público com o objetivo de marginalizar os consumidores dos jogos de azar.

A presente pesquisa contribui para expansão do conhecimento e reflexão crítica sobre o tema da regulação dos jogos de azar, considerados marginais pelo Estado Brasileiro. Possui, portanto finalidade científica – desenvolvimento de critérios financeiros para análise de um possível modelo – e jurídico, considerando os efeitos da regulação jurídico-financeiro sobre o desenvolvimento econômico, combate às desigualdades regionais e mesmo o incremento no orçamento.

O trabalho é relevante também por suas contribuições específicas. Em termos científicos, na medida em que desenvolver uma contribuição própria do Direito Financeiro para o problema da própria legalização dos jogos de azar. Na área de políticas públicas, a seu turno, por meio da elaboração de mecanismos financeiros que impactam a ação estatal em diversas esferas (pobreza, direitos fundamentais, emprego etc.).

O desafio de pesquisa está em verificar um caminho para regular, do ponto de vista de Direito Financeiro, as atividades econômicas dos jogos de azar. E, ao invés de partir do pressuposto da arrecadação, de auferir receitas públicas e contrair despesas públicas com o ilícito, se propõe a construir um critério de análise financeira que permita avançar no sentido da regulação dos jogos de azar, desmarginalizando tais atividades. Para isso, realiza o deslocamento da esfera punitiva para a esfera regulamentar.

A proposta, contudo, não é responder se o Estado deve ou não legalizar os jogos de azar, pois outros critérios podem envolver essa decisão, que, inclusive, sequer estariam no campo jurídico e, conseqüentemente, no campo do Direito Financeiro. Mas, sim, estando tais atividades legalizadas, a proposta é prever quais seriam os instrumentos à disposição do Estado para auferir receitas e dar conta de despesas.

A pesquisa, contudo, encontra dificuldades no mapeamento de bibliografia porque poucos autores tratam da relação entre o jogo e o Direito Financeiro e mesmo com o Direito Tributário (e até o direito de modo geral. Então, o trabalho pode abrir algumas vias de discussão para essa intersecção.

Daí, também, surge a necessidade de verificar como ocorre com jurisdições que legalizaram e regularam os jogos de azar. Portanto, o presente trabalho se propõe analisar três delas, localizadas no continente europeu, continente asiático e no continente norte-americano.

O objetivo geral da pesquisa é estudar, portanto, instrumentos financeiros possíveis que possam contribuir com a autorização e regulação dos jogos de azar no Brasil. Para tal, parte das seguintes questões:

- a) Quais os mecanismos de arrecadação decorrentes da autorização e regulação dos jogos de azar?
- b) Quais seriam as despesas públicas resultantes da autorização e regulação dos jogos de azar?
- c) A partir dos critérios financeiros eleitos pelo trabalho, qual a sugestão para tributação das atividades?

Para responder a essas perguntas, o presente trabalho parte das etapas de pesquisa abaixo.

A primeira é uma abordagem contextual dos seguintes aspectos dos jogos de azar no Brasil: sociológico, histórico e jurídico. Nesta primeira análise, serão pesquisados os possíveis fundamentos sociais e históricos que envolvem a proibição dos jogos de azar em território brasileiro. Em seguida, serão apresentadas **(i)** as principais modalidades de jogo a dinheiro vigentes no Brasil, seus marcos legais e as dinâmicas de arrecadação, a partir de uma análise eminentemente legislativa; **(ii)** os possíveis desdobramentos no Congresso Nacional e Supremo Tribunal de Federal para tais legalização e regulação de tais atividades; e **(iii)** o perfil de consumidores do jogo.

A segunda é apresentação da arquitetura jurídica de regulação e arrecadação do jogo a dinheiro nas seguintes jurisdições: Macau, Portugal e Estado de Nevada (Estados Unidos da América – EUA). Nesta etapa do trabalho, serão destacados **(i)** o contexto de regulação do jogo em cada jurisdição; **(ii)** o modelo pelo qual cada jurisdição autoriza os jogos de azar; e **(iii)** as maneiras de arrecadar com as atividades sob análise. As ferramentas de pesquisa serão **(i)** pesquisa doutrinária nas três jurisdições; e **(ii)** análise legislativa para as jurisdições de Portugal e Macau.

A terceira é uma análise doutrinária (eminentemente internacional) que trate: **(i)** da tributação considerada regulatória; **(ii)** da tributação das atividades consideradas imorais e que apresente externalidades negativas (*Sin Tax*); e **(iii)** da tributação sobre os jogos de azar. Além disso, serão colocados outros métodos de incremento do orçamento público com receitas, como: as contrapartidas financeiras, vinculadas à maneira pela qual a jurisdição autoriza a exploração

do jogo a dinheiro. Nesta etapa, serão apresentadas, ainda, as possíveis despesas decorrentes da autorização do jogo a dinheiro.

Por último, serão organizados critérios financeiros obtidos a partir dos capítulos precedentes elaborados no estudo.

A conclusão da pesquisa se destina, pois, a orientar e chamar a atenção dos setores públicos para as despesas e ingressos possíveis e decorrentes de uma regulamentação dos jogos de azar. A partir daí a contribuição que propomos é fixar critérios financeiros que informem a tomada de decisão sobre políticas públicas, decorrentes da passagem do mecanismo punitivo para o regulamentar sobre a exploração do jogo de azar no Brasil.

## 2 UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO JOGO: ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIOLÓGICOS E JURÍDICOS

Neste capítulo faremos uma abordagem histórico-social do jogo, bem como traremos os aspectos jurídicos iniciais que circundam as atividades dos jogos de azar, loterias e apostas. A pretensão desse capítulo – frise-se – não é a de cobrir toda a história do jogo; ao contrário, é a despertar ao leitor para certas questões que envolvem a atividade e de introduzir determinados conceitos que serão úteis para o desenvolvimento do trabalho.

No decorrer do capítulo, além de algumas classificações possíveis do jogo, proporemos uma subdivisão e um conceito para o jogo a dinheiro, advinda da doutrina internacional.

No contexto brasileiro será apresentado um panorama geral de exploração de tais atividades, oportunidade em que se dará ênfase à criação, ao histórico da exploração do jogo do bicho, dado o seu relevo no cenário nacional, às principais normas que regulam as modalidades atualmente exploradas no Brasil, e ao regime de exploração e arrecadação com tais atividades.

Por último, serão apresentados os diferentes perfis de usuário que consomem os jogos de azar.

### 2.1 DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO JOGO

Para o historiador Johan Huizinga, o jogo é algo inerente à cultura e à civilização. Segundo ele, a “cultura surge sob a forma de jogo”, posto que em suas fases “mais primitivas” possui uma essência lúdica.<sup>2</sup> Com essa afirmação quase que prefacial, pode-se ter uma dimensão da importância do jogo ao processo civilizatório, em relação qual se poderia buscar associações com os cultos religiosos e sagrados, com o direito, com a cultura etc.

Embora não tenhamos a pretensão de abordar tais associações, o fato é que o jogo está presente nas sociedades humanas há milênios, as quais experimentam a sorte e o azar, seja como forma de acessar divindades, seja para fins estritamente lúdicos ou mesmo com a busca de enriquecer o patrimônio.<sup>3</sup>

Em uma definição dada pelas suas características colocada por Huizinga, o jogo é tido como uma atividade realizada de maneira voluntária, dentro de certos limites temporais e

<sup>2</sup> HUIZINGA, Johan. **Homo Ludens**. São Paulo: Perspectiva, 2000. p. 35.

<sup>3</sup> GODINHO, Jorge. **Direito do jogo**. Macau: Fundação Rui Cunha, 2016. v. 1. p. 40.

especiais, orientado por regras consentidas e obrigatórias, dotado de uma finalidade que se encerra em “si mesmo”, acompanhado de tensão e alegria e de uma consciência externa ao quotidiano (uma espécie de quebra da rotina).<sup>4</sup>

No latim, o jogo está atrelado ao termo *ludus*, o que abrange jogos infantis, competições, representações litúrgicas e teatrais, e, ao que nos interessa, os jogos de azar. No latim clássico, curiosamente o termo “jogo” está ligado ao sentido do humor (*jocus*), e não exatamente ao lúdico;<sup>5</sup> daí que “jogar” pode ser uma atitude contraposta à noção seriedade.<sup>6</sup>

Como dito, um dos elementos do jogo, e, portanto, dos jogos de azar e dos jogos que operam com a aleatoriedade, é a tensão ocasionada pela incerteza do resultado. O jogo passa a ser certo quanto termina; e o desfecho poder ocorrer com a ajuda da sorte ou da “fortuna”.

Na Antiguidade, a Fortuna era uma divindade greco-romana que servia para explicar o sentimento e a ideia do acaso. A deusa Fortuna seria cega, calva e nua, porque o acaso não tem preferência para o que o humano necessitaria.<sup>7</sup>

Segundo Antonio Paulo Benate, na Europa medieval, a roda da fortuna era aceita tanto pela cultura popular quanto pela cultura de elite, servindo de figura que ajudaria a explicar a concepção medieval de história.<sup>8</sup>

Na modernidade, a fortuna opera fora da ideia de progresso, de modo que “todo o curso da vida e da história é determinado por potências estranhas à vontade do sujeito: forças da exterioridade, forças do fora.”<sup>9</sup> O jogo de azar na modernidade é, pois, um duelo agonístico entre o sujeito racional e a força do acaso.

O jogo nas sociedades modernas, segundo Benate, é reflexo da necessidade de se buscar algo intenso emocionalmente, como contrapartida ao crescente autocontrole imposto historicamente pelo movimento civilizatório.<sup>10</sup> É a atividade enquanto “cano de escape” da pressão social, assim como são outras formas de extravio das regras, como os concertos musicais, os esportes, as festas etc.

---

<sup>4</sup> HUIZINGA, 2000, p. 24.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>6</sup> GODINHO, *op. cit.*, p. 39.

<sup>7</sup> BENATE, Antonio Paulo. **Dos jogos que especulam com o acaso**: contribuição à história do “jogo de azar” no Brasil (1890-1950). 2002. 220 f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. p. 14.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 5.

Doutro lado, não se joga para ganhar um salário, se trabalha.<sup>11</sup> Assim, o estudo das atividades dos jogos de azar se situa no campo da historiografia ou da sociologia do ócio ou do lazer.<sup>12</sup> Segundo Benate, para estudarmos os jogos de azar seria preciso comparar, dentro da história, a “emergência do sentimento do tédio com o declínio do sentimento do acaso”.<sup>13</sup>

Nesse sentido, a lógica capitalista do século XIX atrela a função do homem à atividade econômica, à produção propriamente dita: havia, pois, uma moral economicista. Reproduzia-se, então, o dever de poupar e de que as despesas deveriam ser menores que as receita.<sup>14</sup>

Os jogos que trabalham com a lógica da aleatoriedade são atividades que geram riqueza por meio do acaso (e não da produção) e que implica, invariavelmente, em excesso de despesa por parte do jogador. Logo, dentro de uma sociedade que refrata o gasto improdutivo, o jogo é, pois, condenado.<sup>15</sup> Nas palavras de Benate:

As paixões o lúdico, os afetos intensos, o dionisíaco da vida foram considerados um ‘desvio’ patológico, imoral e criminoso. Os códigos de conduta civilizados (racionais, ‘normais’), marcados pela regulação e auto-regulação dos hábitos e comportamentos, tornaram-se um imperativo para a ação individual na vida cotidiana. Esse processo foi marcado por uma mudança não tanto no que se joga, mas nas atitudes e nos sentimentos diante do que se joga: mudança no modo de *pensar* e de *sentir o ludus* humano.<sup>16</sup>

Note-se que tais atividades possuem, pois, uma dimensão moral, o que em certa medida provoca reações de parte sociedade, como que condenando o ócio lúdico. Tomemos um exemplo sul-americano adiante.

Em Buenos Aires, houve uma reunião, ocorrida em 29 setembro de 1901, oportunidade na qual aproximadamente 5.000 (cinco mil pessoas) protestaram contra o jogo de azar. O mote do protesto era a inclusão de projetos de lei nas pautas de votação, que visavam proibir o jogo.<sup>17</sup> E seus objetivos principais eram: **(i)** pleitear o andamento de projetos de lei contra o jogo, para que os poderes públicos levassem a cabo uma ação moral; **(ii)** pleitear a proibição absoluta das loterias clandestinas; e **(iii)** reduzir os sorteios a um por mês. As críticas da

---

<sup>11</sup> HUIZINGA, 2000, p. 39.

<sup>12</sup> BENATE, 2002, p. 3.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>17</sup> CECCHI, Ana Victoria. Esfera pública y juegos de azar: del meeting contra el juego al allanamiento de domicilio privado. Prensa, parlamento y policia em Buenos Aires (1901-1902). **Cuadernos de Antropología Social**, Argentina, Universidad de Buenos Aires, n. 32, p. 169-194, 2010. p. 170.

sociedade civil argentina era o crescimento exponencial das casas de esporte na Argentina, o que contrastava com a ação estatal visando a proibição dos jogos de azar.<sup>18</sup>

Segundo Ana Victoria Cecchi, o encontro dos protestadores estava calcado em fundamentos do terreno moral, de forma que se buscava a proibição e a repressão de uma prática urbana. Isso evidencia, portanto, que os protestos não ocuparam, tão somente, um papel de reivindicação de direitos e ampliação de liberdades.<sup>19</sup> Em verdade, a autora entende que o protesto seria uma espécie de símbolo de um “liberalismo” adaptado para a intervenção do Estado sobre a esfera moral do indivíduo, em que os limites das esfera pública e privada se confundem.<sup>20</sup>

O que explicaria essas manifestações contra atividades, como a prostituição, o consumo do álcool e o próprio jogo, é uma crise de “racionalidade” que faz com que o período do final o século XIX seja julgado por meio de uma lente “moral” da economia. As práticas mencionadas passam a ser vistas como males sociais de maneira radicalizada.<sup>21</sup>

Como prova desse “mal social”, Cecchi aponta que o jornal portenho “*La Prensa*”, em 1901, publicou, em uma série chamada “*Los obreiros e y el trabajo*”, um informe que comenta o impacto negativo do jogo sobre a economia doméstica. Ali, se procurava evidenciar um motivo moral para a pobreza. Essa matéria simboliza, pois, uma visão das elites dominantes que estigmatiza determinadas práticas populares.<sup>22</sup> Ao mesmo tempo, a própria imprensa argentina dava publicidade, em colunas dedicadas ao esporte, atividades como o turfe, divulgando resultados e premiações das corridas.

Importante destacar que, segundo Cecchi, os protestos e sua repercussão na imprensa não influenciaram decisivamente as discussões parlamentares que resultaram na sanção de *ley de Represión del Juego* (Lei de Repressão do Jogo) na Argentina.<sup>23</sup> Ao contrário, a lei distinguia o livre arbítrio da jogatina praticada pela alta sociedade, da exploração do jogo popular.

---

<sup>18</sup> CECCHI, 2010, p. 180.

<sup>19</sup> Ibid., p. 172.

<sup>20</sup> Ibid., p. 173.

<sup>21</sup> Ibid., p. 172.

<sup>22</sup> Ibid., p. 177.

<sup>23</sup> É de se notar, todavia, que na Argentina já havia a Ley 3.313 de *Loteria de Beneficencia Nacional* de 1985, que organizava o monopólio estatal da *Loteria de Beneficencia Nacional* sobre o jogo legítimo e a autorização dos hipódromos para a venda de bilhetes de esporte. As agências de esporte, por meio dessa lei, deveriam conferir uma outorga de 2.000 \$m/n ao Poder Público, para ter direito a uma autorização. Referida lei, para o deputado autor do projeto de *Represion del Juego*, não resultou em penalidades aos infratores. Cf. Ibid., p. 183.

Note-se, assim, que o jogo, enquanto atividade permeada pelo acaso, detém uma certa seletividade não muito clara. No caso argentino do século passado, como visto, se escolheu vetar certas ocupações e manter outras, por exemplo.

O “acaso” em si não parece ser o fator determinante para dimensão moral negativa do jogo de azar (e mesmo para a repressão jurídica de tais atividades), conforme se extrai do caso argentino.

Nesse sentido, Huizinga faz um paralelo entre o jogo e a atividade de “jogar na bolsa”: em ambos os casos se espera o lucro. Mas no primeiro se tem consciência do caráter “puramente fortuito”; enquanto no segundo há uma ilusão séria de que é possível prever a tendência futura do mercado.<sup>24</sup>

Mesmo com o direito, é possível traçar uma linha de semelhanças: a “associação entre o direito e o jogo, sobretudo nas culturas primitivas, pode ser analisada de três pontos de vista diferentes. O julgamento pode ser considerado como um jogo de azar, como uma competição ou como uma batalha verbal.”<sup>25</sup>

Em suma, a partir dos traços históricos e sociais aqui trazidos, o jogo predominantemente aleatório possui os seguintes aspectos:

- a) se situam dentro do campo lúdico e do ócio;
- b) são caracterizados pelo elemento da fortuna;
- c) possuem uma dimensão moral negativa por parte sociedade, alimentada pelo que é economicamente produtivo;
- d) se iniciam por uma “aposta” e podem levar a um prêmio;
- e) possuem um elemento de tensão atrelado à incerteza do resultado; e
- f) são jogados de maneira voluntária, em um campo e um espaço limitados e dentro de regras aceitas e obrigatórias.

Mesmo considerando essas características, adotaremos um conceito jurídico relevante à pretensão do presente trabalho, encontrado na doutrina internacional, denominado “*ludere in pecunium*”. Esse “consiste em tentar adquirir patrimônio por contratos aleatórios de índole lúdica; visa gerar uma vantagem econômica para quem ganha e uma desvantagem para quem perde, através de uma atribuição patrimonial do perdedor para o vencedor.”<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> HUIZINGA, 2000, p. 39.

<sup>25</sup> Ibid., p. 58.

<sup>26</sup> GODINHO, 2016, p. 23.

O “jogo a dinheiro” envolve a submissão à determinada álea com finalidade lúdica que desagua em um risco de ganhar ou perder patrimônio conforme o fim do jogo, constituindo, pois, um contrato aleatório.<sup>27</sup>

Segundo Godinho, são três os elementos que compõem o contrato de jogo: **(i)** o patrimônio colocado em risco consubstanciado na aposta; **(ii)** o prêmio vertido ao ganhador; e **(iii)** o jogo em si ou a forma como se apura o vencedor.<sup>28</sup>

Importante também situar o leitor que o conceito lato de jogo envolve a distinção de duas categorias denominadas clássicas, assim denominadas: **(i)** o jogo de habilidade ou perícia; e **(ii)** o jogo de azar ou fortuna.

O primeiro seria o “bom jogo” que envolve estímulos, hábitos saudáveis, inteligência e criatividade: o jogo a ser encorajado; este é subdividido entre o desporto (futebol) e jogo de perícia intelectual (xadrez ou mesmo o *Poker Texas Hold'em*).<sup>29</sup>

O segundo é o jogo puramente aleatório e especulativo, que envolve hábitos viciantes e pode se assentar em um âmbito de marginalidade: o jogo tolerado (e até autorizado) mas não incentivado.<sup>30</sup>

Nos debruçaremos, neste trabalho, sobre os jogos de azar (jogo em sentido estrito), mas também sobre categorias análogas e fronteiriças ao jogo em sentido estrito, como as loterias e apostas.

Exploremos, abaixo, as possíveis classificações de jogo.

## 2.2 AS CLASSIFICAÇÕES DE JOGO

Pesquisadores da área da psicologia e psiquiatrias trazem uma definição sobre os jogos de azar, atrelada ao acaso, sem diferenciá-los dos conceitos de aposta ou mesmo de loteria. Segundo tais estudiosos, os jogos de azar consubstanciam na “aposta de qualquer tipo ou valor

---

<sup>27</sup> GODINHO, 2016, p. 24.

<sup>28</sup> Ibid., p. 24.

<sup>29</sup> Nas palavras de Godinho, “os jogos de perícia, seja física seja intelectual, não propiciam uma exploração comercial semelhante à dos cassinos, dado o fato óbvio de que a perícia não tem uma base matemática fixa e previsível. A sua forma de exploração reside na organização de torneios e competições, muitas das quais são bastante lucrativas em virtude das receitas de bilheteria, direitos televisivos, patrocínios, *merchandising* ou outras fontes. Por outro lado, como se sabe, prestam-se à organização de apostas.” Cf. Ibid., p. 185.

<sup>30</sup> Ibid., p. 183.

sobre um jogo ou um evento de resultado incerto e determinado em vários graus pelo acaso e provocam frequentemente sensação de medo e de prazer decorrentes do risco”.<sup>31</sup>

Abreu Ribeiro e Ragazzo, adotando proposição de autores estrangeiros propõe uma classificação dos jogos a partir de dois tipos de diferenças: **(i)** as estruturais; e **(ii)** as situacionais (contextuais).<sup>32</sup> Vejamos.

As primeiras estão relacionadas ao formato em si do jogo; uma diferenciação a partir de critérios pelas modalidades colocadas, dentre os quais se destaca a frequência do jogo. A frequência aqui deve ser entendida como a “velocidade com que os resultados (ganhos ou perdas) são divulgados ao apostador e à velocidade com que prêmios são pagos”. Tal critério é subdividido em dois:

- a) frequência contínua, segundo o qual as apostas são divulgadas velozmente, o que possibilita um fluxo contínuo de apostas em pouco tempo (exemplo: máquinas caça-níqueis); e
- b) frequência descontínua, segundo o qual as apostas são divulgadas em grandes espaços de tempo (exemplo: loterias).<sup>33</sup>

As diferenças situacionais se relacionam “às condições e ao ambiente em que o jogo é realizado, mas não ao jogo em si.”. Essas condições variam desde o tipo de autorização legal ao tipo de estabelecimento que explora o jogo de azar.<sup>34</sup> Importa, aqui, comparações das mais diversas, como:

- a) o jogo explorado em diferentes arranjos legais (incluído aí, dicotomia entre legalidade e ilegalidade);
- b) os diferentes estabelecimentos que o exploram, por exemplo: a distinção entre complexos de lazer que abrangem os cassinos e os pequenos estabelecimento que oferecem máquinas caça-níqueis; e
- c) o jogo explorado em diferentes localidades urbanas e até regionais.

Godinho, por outro lado, sugere a dicotomia entre o jogo “clássico” jogado em ambiente físico (como nos jogos de cassino) e o jogo praticado de maneira virtual (o jogo interativo) explorado na *internet* – sem olvidar o fato de que já havia modalidades que

---

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araújo. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 42, n. 3, p.542-549, 2008. p. 543.

<sup>32</sup> ABREU RIBEIRO, Gustavo Sampaio de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 2, p. 625-650, jul./dez. 2012. p. 636.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 637.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 638.

permitiam a prática por meio de telefone e interação com programas televisivos.<sup>35</sup> Nas palavras do autor, o jogo interativo abre margem para “problemas operacionais específicos, desde a questão dos fluxos financeiros e pagamentos às funções *random number generator*, passando pela verificação da idade e da identidades dos jogadores”.

Marques aponta que a doutrina civilista brasileira divide as espécies de jogos de azar, a partir de um critério de legalidade: dividindo-se tais atividades entre jogos ilícitos e lícitos, e esses, por sua vez, são divididos entre tolerados e autorizados. Nesse particular, aos jogos ilícitos e tolerados é vedada a exigibilidade do crédito por parte de quem o teria por direito.<sup>36</sup>

Essa classificação é relevante para o trabalho, pois no Brasil o jogo é autorizado ou não. Tanto é assim que o Código Civil dedica um capítulo próprio para a tutela da aposta e dos jogos. Por meio de seus artigos 814 e 815, disciplina que a dívida dos jogos ou de aposta não implica pagamento, não sendo permitido recobrar a quantia voluntariamente paga (à exceção de dolo ou se o perdente é menor ou interdito); e de que não se exige reembolso de empréstimo para aposta ou jogo.<sup>37</sup>

Tirante essas classificações e como já adiantado, existem três grandes categorias relevantes para o Direito atreladas ao conceito de jogo a dinheiro, que adotaremos no presente trabalho: jogos (em sentido restrito), apostas e loterias (ou “*lotarias*”):

- a) os jogos são conceituados como “sistemas artificiais finitos de criação de risco e conflito”, com o objetivo lúdico, jogados por dois ou mais indivíduos, com objetos, regras e procedimentos, que conduzirão a um resultado mediante qual serão apontados o(s) vencedores e o(s) perdedores (ou até mesmo um empate). Seu funcionamento pode ser de modo virtual ou presencial;
- b) as apostas são consubstanciadas em um desacordo de prognóstico, palpite ou opinião sobre determinado fato, cujo “desfecho ou esclarecimento” determinará o ganhador; e

---

<sup>35</sup> GODINHO, 2016, p. 208.

<sup>36</sup> MARQUES, Mateus Corrêa de Oliveira. A legalização, regulamentação e tributação dos jogos de azar como importante fonte de arrecadação tributária e desenvolvimento econômico. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 8, p. 114-137, jan./jun. 2019. p. 119.

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 10.406/2002, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2020.

- c) as loterias consistem na extração aleatória ou sorteio, por diversos procedimentos (mecânico ou informáticos: *random number generator*), dos quais resultará um ou alguns ganhadores e diversos perdedores.<sup>38</sup>

Aprofundemos, adiante, os conceitos categorias, apresentando exemplos de modalidades praticadas.

## 2.3 AS CATEGORIAS DOS JOGOS A DINHEIRO

Embora as três categorias estejam delimitadas, não se nega que possa haver formas híbridas que englobem parte delas (como o bingo) ou todas elas.

Além disso, existem fatores de convergência que as aproximam, notadamente o fato de que todas essas categorias englobam um efeito patrimonial seja ele um investimento, aposta ou prêmio;<sup>39</sup> e o fato de que todas têm um conteúdo aleatório predominante para definição dos resultados.

### 2.3.1 Jogos de azar

Antecipamos que os jogos de azar, conceitualmente, se contrapõem aos jogos de perícia. Porém, dessa contraposição, não resulta que alguns jogos não envolvam algum tipo de habilidade ou perícia, aliado à aleatoriedade (por exemplo, Blackjack).<sup>40</sup>

De todo modo, o jogo de fortuna ou azar “puro” são aqueles puramente aleatórios, quais sejam: (i) os jogos de dados; (ii) máquinas *slots machines*; (iii) a Roleta; (iv) os jogos de cassino; (v) o Bacará, entre outros. Logo, nos jogos de azar *stricto sensu*, o vencedor e o perdedor serão revelados exclusivamente pela sorte.<sup>41</sup> Dentro da categoria de jogos de azar, há ordenamentos jurídicos, como o de Portugal, que os distinguem entre o jogo bancado ou não bancado.<sup>42</sup>

No primeiro o organizador desempenha um papel ativo de jogador, ingressando com fundos contra todos os jogadores e acompanhando os lances e apostas de seus adversários. O jogo bancado é o que ocorre com todas as modalidades de cassinos, e o organizador / jogador

---

<sup>38</sup> GODINHO, 2006, p. 23.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 187.

lucra em cima de uma lógica financeira de longo prazo, haja vista os possíveis resultados aleatórios das rodadas.<sup>43</sup>

No jogo não bancado o organizador apenas disponibiliza os meios pelos quais os jogadores ingressarão e atuarão. O organizador não joga e, normalmente, lucra com base em comissões ou outros meios que não envolvem o risco do jogo.<sup>44</sup>

### 2.3.2 As apostas

Segundo Godinho, a aposta, em noções contratuais, possui finalidade lúdica e envolve um prognóstico ou palpite pelos quais as partes arriscam patrimônio e a partir dos quais será revelado um resultado, que indicará o vencedor de um prêmio e o perdedor do patrimônio.<sup>45</sup> Ou seja, a aposta envolve o ato de duas ou mais pessoas arriscarem um patrimônio em cima de um prognóstico ou mesmo sobre fatos passados, não envolvendo instrumentos de jogo, como bolas, dados, cartas, roletas etc.

Embora a aposta possa envolver determinada *expertise* na formação do palpite ou prognóstico, o fato é que não há uma subdivisão entre apostas de conhecimento e apostas puramente aleatórias.<sup>46</sup>

Tal categoria está muito atrelada ao âmbito desportivo de modo geral; as ditas Casas de Apostas operam com jogos de tênis, de futebol, basquetebol, corridas de cavalo etc. E, em razão da intersecção com o desporto, a exploração de apostas pode estar atrelada aos crimes ligados à manipulação de resultados desportivos.<sup>47</sup>

A divisão dos tipos apostas se dá entre aquelas não organizadas (uma aposta qualquer sobre fato futuro ou passado) e aquelas organizadas (estas últimas definidas sobre fatos futuros).<sup>48</sup> As apostas organizadas são subdivididas da seguinte forma:

---

<sup>43</sup> GODINHO, 2006, p. 188.

<sup>44</sup> Ibid., p. 187.

<sup>45</sup> Ibid., p. 189.

<sup>46</sup> Ibid., p. 192.

<sup>47</sup> No futebol italiano, por exemplo, são diversos os escândalos envolvendo a manipulação de resultados de partidas, por conta das apostas esportivas. Cf. LA REPUBBLICA. **Quando le manette entrano in campo dallo scandalo del 1927 a Calciopoli**. 01 jun. 2011. Disponível em: <[https://www.repubblica.it/sport/calcio/2011/06/01/news/storia\\_calcio\\_scommesse-17055257/](https://www.repubblica.it/sport/calcio/2011/06/01/news/storia_calcio_scommesse-17055257/)>. Acesso em: 13 jul. 2020.

<sup>48</sup> GODINHO, op. cit., p. 191.

- a) as apostas mútuas possuem como característica a reciprocidade no cálculo do prêmio, que serão vertidos de maneira proporcional ao montante apostado, como ocorre nas apostas de corridas de cavalo;<sup>49</sup>e
- b) as apostas à cota não se baseiam no valor apostado, e, sim, nas probabilidades colocados ao tempo da aposta (*fixed-odds betting*), estando atrelada a outras modalidades desportivas como o futebol, o basquetebol, o tênis etc. Nesse caso, “o organizador pode variar a cota oferecida em relação a cada evento, à medida que este se vai aproximando, de acordo com a evolução do sentido geral das apostas e dos fluxos financeiros”, sem alterar os contratos firmados.<sup>50</sup>

### 2.3.3 As loterias

O contrato de loteria, segundo Godinho, é aquele pelo qual o organizador vende títulos de participação, obrigando-se a pagar prêmios aos “titulares” contemplados em sorteio organizado segundo critérios pré-definidos.<sup>51</sup>

Normalmente, a loteria se encontra sob o âmbito exploração do Governo, como no caso do Brasil em que a Loteria Federal, historicamente, constitui serviço da União, executado pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais.<sup>52</sup>

As loterias “são sempre uma operação em massa, que requer boa organização e transparência.”<sup>53</sup> Ela está atrelada eminentemente à sorte, de modo que a extração do resultado depende exclusivamente de fatores aleatórios, com probabilidade muito reduzidas de que ganhar o prêmio.<sup>54</sup> Nas loterias, não há jogada ou partida (assim como ocorre com os contratos de aposta); assume-se um risco sobre um resultado externo.<sup>55</sup> E, embora se possa conceber um imaginário popular em torno das participações nas loterias, “jogar na loteria” não envolve, efetivamente, um conhecimento prévio ou um palpite balizado em *expertise* (como ocorre com as apostas desportivas, por exemplo). Pura sorte.

---

<sup>49</sup> GODINHO, 2006, p. 193.

<sup>50</sup> Ibid., p. 196.

<sup>51</sup> Ibid., p. 198.

<sup>52</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 204/1967, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10204.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>53</sup> GODINHO, op. cit., p. 203.

<sup>54</sup> Ibid., p. 200.

<sup>55</sup> Ibid., p. 202.

Cumprir destacar que a atividade de bingo estaria em uma espécie de zona cinzenta entre os jogos de azar e as loterias. Isso porque, por um lado, o seu funcionamento depende de um sorteio aleatórios de números, como ocorre com as loterias; por outro lado, o jogador necessita de um espaço ou mesmo um ambiente virtual para jogar e estar com uma tensão alta, o que o colocaria no âmbito dos jogos de azar.<sup>56</sup>

As loterias se subdividem entre instantâneas, nas quais há um resultado pré-existente (como no caso da Raspadinha, que consiste na revelação de um resultado mediante o ato de raspagem da película de proteção constante da cartela ou bilhete); e clássicas, em que, após a formulação dos prognósticos, o resultado é extraído de forma subsequente e divulgado por meios públicos (como no caso do sorteio da Megasena no Brasil).<sup>57</sup>

## 2.4 A EXPLORAÇÃO DO JOGO A DINHEIRO NO BRASIL

Uma vez colocadas premissas gerais para o trabalho e que podem abarcar a exploração de modo geral, introduziremos brevemente o caso brasileiro para fixar bases que serão retomadas no Capítulo 5 do presente trabalho.

### 2.4.1 Uma possível contextualização da exploração do jogo no Brasil

A exploração do jogo no Brasil remonta para o Século XIX, quando da instituição da primeira loteria por D. João VI, em 1809, cujos recursos provenientes custearam a construção do teatro em Salvador. Posteriormente, em 1837, 8% do valor recolhido, proveniente das apostas, era destinado para amortização da emissão de papel moeda. E, em seguida, em 28 de setembro de 1871, por meio da Lei nº 2.040 (Lei do Ventre Livre), 10% do valor recolhido passou a ser destinado ao fundo que custearia a emancipação dos escravos.<sup>58</sup>

O histórico dos jogos de azar é marcado pela exploração e o surgimento de diversas modalidades: como os jogos de salão atrelados à nobreza portuguesa no século XIX, o surgimento do Jogo do Bicho no zoológico de Vila Isabel no Rio de Janeiro no final do século XIX, os velódromos na República Velha e os cassinos que tiveram assento na década de 30.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> GODINHO, 2006, p. 204.

<sup>57</sup> Ibid., p. 205.

<sup>58</sup> OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008, p. 546.

<sup>59</sup> MARQUES, 2019, p. 119.

Segundo Marques, a aceitação da prática do jogo do Brasil, ao longo do tempo, se atrelou aos seguintes fatores: “(i) modelo de governo, (ii) controle exercido pelo Estado nas atividades da população, (iii) a situação econômico-social e, sobretudo, (iv) mentalidade da sociedade”. E é, no período do Império, que surgem os primeiros atos repressivos, visando reduzir o número de casas que exploravam os jogos de azar.<sup>60</sup>

Vale dizer, no Brasil do final do século XIX e começo do século XX, embora houvesse uma espécie de tolerância a determinados jogos (como as apostas em corridas de cavalo), institui-se um primado da não dissipação de patrimônio, o que culmina em proibição prevista na Constituição da República de 1891; inclusive com bloqueio legal sobre o excesso das despesas lúdicas, primando-se pela aversão à gratuidade e à livre disposição de patrimônio pelas vias consideradas atentatórias aos valores da sociedade.<sup>61</sup>

A Constituição da República de 1891 refletia, de algum modo, o Código Penal de 1890, que tipificava a contravenção de “vadiagem”, como sendo o ato de:

deixar de exercitar profissão, ofício, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistência e domicílio certo em que habite; prover e subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente ofensiva de moral e dos bons costumes.<sup>62</sup>

No Capítulo IV do Código Penal de 1890, encontramos os seguintes dispositivos:

- a) o artigo 369 definia como crime o ato de ter casa de tavolagem, onde se reunissem pessoas para praticar o jogo de azar (mesmo que com entrada gratuita) ou estabelecê-los em lugar frequentado pelo público;
- b) o *caput* artigo 370 e seu parágrafo único dispunham que o jogo de azar seria aquilo que o ganho ou a perda dependesse exclusivamente da sorte, excluído as apostas de corrida a pé ou a cavalo (ou semelhantes); e
- c) por fim, o artigo 374 que alçava à condição de “vadio” aquele que subsistisse do jogo.<sup>63</sup>

Segundo Prando, dois decretos, no estado do Rio de Janeiro (então capital do país), definiam o que seria vadio, para fins legais:

---

<sup>60</sup> MARQUES, 2019, p. 116.

<sup>61</sup> BENATE, 2002, p. 39.

<sup>62</sup> BRASIL. Decreto nº 847/1890, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez. 1890. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>63</sup> Ibid.

- a) o decreto nº 145/1893, por meio do seu artigo 2º, §§1º e 3º, definia o vadio como aquele indivíduo que não possuísse meio subsistência, por vontade própria, sem ocupação profissional “legal e honesta” para ganhar vida, e que vagasse pela cidade de maneira ociosa; e
- b) o decreto nº 6.994/1908, nos artigos 51 a 57, cuidava da punição e internação dos vadios, repetindo, pois, os conceitos previstos no Código Penal de 1890 e no decreto nº 145.<sup>64</sup>

Ademais, Rui Barbosa, que, inclusive, foi Ministro da Fazenda do Estado Brasileiro foi um ferrenho opositor ao jogo, no começo do século XX, e, quando das discussões no Senado, encarnou um papel higienista e moralizador, condenando, pois, a paixão popular pela referida atividade.<sup>65</sup>

Benate, quando faz uma leitura dos jogos de azar no século XX e do seu impacto para as sociedades, afirma que “as elites do progresso” apoiaram a intervenção do Estado quando determinada atividade individual e imoral, supostamente, atingiu a ordem jurídica.<sup>66</sup> Segundo o autor, a dimensão moral do jogo de azar, portanto, reverbera em um projeto de civilização da sociedade de cima pra baixo, que seria posto em prática sob o pretexto de levar o progresso e a evolução:

Suprimir os vícios do povo, reformar moralmente a sociedade, era um projeto que estava na ordem do dia para as elites. Embebidas do positivismo e do evolucionismo social, a importação *stricto sensu* da mentalidade científica europeia fazia dos membros dessas elites filhos tardios do Iluminismo.<sup>67</sup>

Paradoxalmente, ao período da *Belle Époque*, deu-se o nome de encilhamento o período de grande especulação financeira, em alusão às corridas de cavalo, copiando práticas avançadas da Europa Ocidental e dos Estados Unidos.<sup>68</sup> Paradoxalmente, durante esse período, o jogo (como o do bicho) era avesso ao progresso promovido pelo “jogo financeiro”, sendo classificado como algo primitivo emprenhado na cultura popular.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> PRANDO, Camila Cardoso de Mello. **A contravenção penal de vadiagem no Rio de Janeiro (1900-1940): legalismo e prevencionismo nas decisões penais.** Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=df05dec7f743ab80>>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>65</sup> BENATE, 2002, p. 18.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 47, 49.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 49.

Para elucidar essa aparente ambiguidade moral, transcrevemos discurso do próprio Rui Barbosa durante o período de encilhamento, citado por Benate:

Os desvarios do encilhamento dão e passam como rápidos temporais. São irregularidades violentas das épocas de prosperidade e esperança. Só o jogo não conhece remissões: com a mesma continuidade com que devora as noites do homem ocupado e dos dias do ocioso, os milhões do opulento e as migalhas do operário, tripudia uniformemente sobre as sociedades nas quadras de fecundidade e de penúria, de abundância e de fome, de alegria e de luto. É a lepra do vivo e o verme do cadáver.<sup>70</sup>

O jogo, portanto, é marcado pela repressão da polícia, tendo o jogo do bicho (sobre o qual abordaremos adiante) como “principal alvo no combate aos jogos de azar ainda no período da República Velha até o primeiro governo Vargas”.<sup>71</sup>

De algum modo, a moral contra o jogo se reflete nas regras jurídicas penais que até hoje vigem, como é o caso da exploração dos jogos de azar e da prática habitual do ócio (tão combatida na época da Ditadura Militar)<sup>72</sup>, prevista no artigo 59 da Lei das Contravenções Penais.<sup>73</sup> Isso sem falar que a própria prática de mendicância até 2009 era considerada contravenção penal, deixando de sê-lo por meio da Lei nº 11.983/2009.<sup>74</sup>

Inclusive, ao fazer um recorte das decisões do início do século XX até 1940 que cuidaram da contravenção por vadiagem, Prando constatou que o tema tangenciava a moral social e a política do trabalho. Se, de um lado, segundo a autora, magistrados faziam um controle de legalidade e técnico sobre operações de policiais à época, para encarcerar supostos vadios; de outro, eram proferidas decisões que distinguiam o vadio por opção (este, sim, na acepção técnica da vadiagem) e o vadio acidental ou inválido (que demandaria a tutela estatal).<sup>75</sup>

Benate, ao analisar o tratamento do jogo no século passado, no Brasil, afirma que as elites o atrelavam à ideia de classes perigosas, partindo-se da premissa de que a atividade estaria

<sup>70</sup> BENATE apud BARBOSA, Rui. O jogo. In: **Biblioteca internacional de obras céleres**. 1928. v. 22., p. 11262.

<sup>71</sup> MARQUES, 2019, p. 116.

<sup>72</sup> Sobre a perseguição policial à vadiagem nos anos de chumbo, apresentamos matéria de destaque em jornal da época. Cf. O GLOBO. **Prisão por vadiagem**: a falsa idéia da eficiência policial. 15 dez. 1975. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/3/art20190312-10.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>73</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688/1941, de 1 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>74</sup> BRASIL. Lei nº 11.983/2009, de 16 de julho de 2009. Revoga o art. 60 do Decreto-Lei no 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei de Contravenções Penais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2009b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11983.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11983.htm#art1)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>75</sup> PRANDO, 2020.



Pois bem. A partir da proibição, poucas atividades continuaram operando licitamente; e as atividades ilícitas que continuam operando são aquelas que, segundo Marques, não dependem de uma organização complexa e que chamam menos atenção das autoridades, como o Jogo do Bicho.<sup>81</sup> Porém, veremos que tal afirmação é, em parte equivocada, pois o jogo está amplamente entrelaçado com o Poder Público e conta com uma organização bastante ramificada.

#### 2.4.2 O jogo de azar à brasileira: o Jogo do Bicho

O “Jogo dos Bichos” foi criado em 1892 no Jardim Zoológica de Vila Isabel no Rio de Janeiro de propriedade do Barão de Drummond<sup>82</sup>, como um meio para a arrecadação legal para o estabelecimento.

Originalmente, segundo descrição histórica, o visitante do zoológico, na compra do ingresso, recebia um *ticket* com a imagem de um animal, o que o qualificava para revelação do resultado, com a consequente premiação de vinte vezes o valor gasto com o ingresso. O desfecho do jogo se dava partir da extração da gravura do animal escolhido pelo Barão e escondido em uma caixa de madeira.<sup>83</sup> Porém, os motivos para a criação da prática eram controversos porque:

- a) de um lado, acadêmicos apontam que o Barão de Drummond o instituiu em razão do corte da subvenção anual no valor de dez contos de réis que recebia o Jardim Zoológico; e
- b) de outro, o historiador Felipe Santos Magalhães aponta documentos que indicam que o Barão quis instituir jogos lícitos e moralizados, para financiar a transformação do Jardim Zoológico em Jardim de Aclimação não só de animais, mas também de plantas.<sup>84</sup>

Em reforço à segunda versão dos fatos, a petição do Barão e o parecer que a acompanhava dirigidas à Intendência Municipal da Capital Federal (órgão responsável por

---

<sup>81</sup> MARQUES, 2019, p. 120.

<sup>82</sup> BENATE, 2002, p. 17.

<sup>83</sup> MAGALHÃES, Felipe Santos. **Ganhou leva...do vale o impresso ao vale o escrito: uma história social do jogo do bicho no rio de janeiro (1890-1960)**. 2005. 186 f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. p. 8.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 28.

apreciar o pedido de instituição do jogo no Jardim Zoológico) deixavam clara a intenção de criação de jogos para fazer face as despesas do zoológico.<sup>85</sup>

Vale dizer, tanto a petição quanto o parecer apontam uma preocupação com os perigos do jogo, deixando clara a intenção de que os jogos a serem instituídos fossem fiscalizados e moralizados. Afinal, no final do século XIX, já se tinha uma preocupação com o combate ao jogo e aos vícios decorrentes da prática:

Neste sentido, não se pode esquecer que o combate ao jogo e aos vícios trazidos por esta prática além de terem sido uma política do recém-inaugurado estado republicano, também era uma preocupação do Governo Imperial. Pode-se explicar tal argumentação da empresa do Jardim, incisivamente contrária aos tipos de jogos bancados por *book-makers* ou explorado nas casas de tabolagem, em função do discurso repressor aos jogos de azar existentes desde o período imperial e o fato da nova concessão ter ocorrido exatamente no mesmo ano da publicação do primeiro código penal republicano.<sup>86</sup>

O Jogo dos Bichos teve um grande sucesso inicial e recebeu uma boa aceitação do público e da imprensa; é o que demonstra documentos históricos, analisados por Magalhães, que indicam um aumento substancial dos prêmios e a expansão das vendas dos bilhetes fora dos muros do Jardim.<sup>87</sup>

Rapidamente, contudo, o jogo adquiriu um status de clandestinidade (e foi considerado o motivo para a falência do próprio Jardim)<sup>88</sup>, que o acompanhou até nos momentos posteriores à sua criação em que era considerado lícito.<sup>89</sup>

Assim, entre o final do século XIX e o começo do século XX o jogo do bicho torna-se, pois, o jogo ilícito mais popular do Brasil, de modo que as leis penais e as campanhas policiais se tornam completamente inócuas ante a sua popularidade adquirida.<sup>90</sup> E não foram poucos os instrumentos legais que buscaram criminalizar e proibir a prática da referida atividade, são eles:

- a) Lei n. 628, de 28 de outubro de 1899;
- b) Decreto Municipal n. 189, de 24 de outubro de 1895;
- c) Decreto n. 4.760, de 9 de fevereiro de 1903;
- d) Lei n. 2.321, de 30 de dezembro de 1910;

---

<sup>85</sup> Ibid., p. 28.

<sup>86</sup> MAGALHÃES, 2005., p. 30.

<sup>87</sup> Ibid., p. 31.

<sup>88</sup> Ibid., p. 31.

<sup>89</sup> MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011. p. 15.

<sup>90</sup> BENATE, 2002, p. 18.

- e) Decreto-lei n. 21.142, de 10 de março de 1932;
- f) Decreto-lei n. 854, de 12 de novembro de 1938; e
- g) Lei das Contravenções Penais de 1941.

O jogo, atualmente, consiste na escolha de 25 animais (em alusão à sua criação no Zoológico), que correspondem a um grupo de números (divididos em unidades, dezena, centena e milhar), para o qual a aposta é feita. Para jogar, o apostador deve se dirigir a um “ponto” onde haverá uma banca clandestina.<sup>91</sup>

Michel Misse constata que foi entre as décadas de 1920 e 1950 que o jogo passou a assumir um papel de “violência” no Rio de Janeiro, se colocando como um campo de disputas territoriais entre os donos das bancas na capital carioca.<sup>92</sup> No entanto, engana-se quem acha que o jogo do bicho não nutra confiança dos apostadores. Ao contrário, apesar de sua histórica “clandestinidade”, a expressão de ordem é “vale o que está escrito”, sendo o prêmio garantido pelo banqueiro (ou o dono da banca).<sup>93</sup> No relato de Misse:

Cada sorteio passou a ser acompanhado por fiscais de vários banqueiros, seguindo-se a unificação do sorteio, cujos resultados passaram a ser válidos para todos os banqueiros (e não só no Rio de Janeiro, mas também em alguns outros estados). Essa loteria é conhecida até hoje com o nome de “Paratodos”. Assim, por todas essas precauções, o jogo do bicho, embora clandestino, é representado por populares, e apostadores como uma loteria de reconhecida honestidade.<sup>94</sup>

Um das explicações para que o jogo do bicho tivesse tanta popularidade é a notória capilaridade do dinheiro proveniente dessa loteria, que serviu para financiar clubes de futebol e escolas de samba, além de sustentar folhas de pagamento que incluíam funcionários do jogo, autoridades, parlamentares e policiais.<sup>95</sup> Sobre essa última faceta do investimento, Misse afirma que a corrupção (por meio do chamado “arrego”) é o que garante a proteção do jogo (“proteger quem oferece proteção”), consubstanciando-se, pois, em “mercadoria política”, que garante uma espécie de ordem fora da burocracia estatal.<sup>96</sup>

O jogo do bicho guarda, ainda, uma característica de horizontalidade, pois, segundo Misse, não há um controle central; ao contrário, cada estado possui autonomia em relação ao Rio de Janeiro.<sup>97</sup>

---

<sup>91</sup> MISSE, 2011, p. 15.

<sup>92</sup> Ibid., p. 15.

<sup>93</sup> Ibid., p.15.

<sup>94</sup> Ibid., p. 16.

<sup>95</sup> Ibid., p. 16.

<sup>96</sup> Ibid., p. 23.

<sup>97</sup> Ibid., p. 17.

Com o surgimento das loterias controladas pela Caixa Econômica Federal, Misse aponta que, em 1980, formou-se uma cúpula dos atores à frente do jogo do bicho na tentativa de frear a quedas nos lucros, o que, aparentemente, gerou uma trégua na violência na disputa de territórios e diversificação nos investimento dos banqueiros – que passaram a investir em empresas e pequenos cassinos clandestinos.<sup>98</sup>

Assim é que, segundo Misse, a popularidade do jogo do bicho fez com que se legitimasse um espaço extremamente propício para lavagem de dinheiro e corrupção.<sup>99</sup> De todo modo, o jogo permanece no imaginário popular e segue sendo jogado até os dias de hoje.<sup>100</sup>

### 2.4.3 Uma breve cronologia normativa dos últimos dois séculos sobre o jogo

Nessa parte do capítulo, convém trazer um breve introito dos principais marcos legais que permeiam o jogo a dinheiro em território brasileiro. Fazemos isso a fim de assentar ao leitor qual é o status jurídico de algumas práticas consideradas como jogos de azar (que, como dito, será aprofundado no Capítulo 5 do presente trabalho).

Assim, de modo geral, os jogos de azar são considerados contravenções penais, previstas nos artigos 50 (referente aos jogos de azar em geral) e 58 (referente ao jogo do bicho), do Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais).<sup>101</sup> Logo, aquelas modalidades que não estão expressamente autorizadas, são consideradas atividades ilegais, como é o caso do jogo do bicho e dos cassinos.

Quantos às loterias, às apostas esportivas e ao turfe, possuímos legislações esparsas que autorizam e regulamentam tais atividades. Abaixo, introduziremos as principais normas que permearam o contexto de exploração de tais atividades:

- a) O Decreto n. 21.143, de 10 de março de 1932, que tratou do regime jurídico das loterias nacionais, fixou que estas seriam consideradas serviço público concedido por União e Estados;<sup>102</sup>

<sup>98</sup> MISSE, 2011, p. 17.

<sup>99</sup> Ibid., p. 17.

<sup>100</sup> Inclusive, encontramos, na *internet*, sítio eletrônico que divulga os resultados do jogo. Cf. O JOGO DO BICHO. Disponível em: <[https://www.ojogodobicho.com/deu\\_no\\_poste.htm](https://www.ojogodobicho.com/deu_no_poste.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2020.

<sup>101</sup> BRASIL, 1941.

<sup>102</sup> CONSULTÓRIO JURÍDICO (CONJUR). **Estados também podem explorar serviço de loterias, decide STF**. Voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, nas ADPFs 493 e 492 e ADI 4.986. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/gm-uniao-monopolio-exploracao-loterias.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020.

- b) Em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 204/1967<sup>103</sup>, as loterias foram consideradas serviço público exclusivo da União, não estando suscetíveis à concessão e sendo administrada pela Caixa Econômica Federal (CEF);
- c) Em 1984, foi regulamentada a Lei nº 7.291/1984 (Lei do Turfe)<sup>104</sup>, que disciplina a possibilidade de extração de *sweepstakes* e outras modalidades de loterias pelas entidades promotoras de corridas de cavalo;<sup>105</sup>
- d) Em 2018, foi editada a Medida Provisória nº 841/2018<sup>106</sup> que dispunha sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Além disso, tal medida proibiu a extração de *sweepstakes* e loterias pelas entidades promotoras de corridas de cavalos; e
- e) Parte da Medida Provisória foi convertida na Lei nº 13.756/2018<sup>107</sup>, que disciplinou a destinação do produto de arrecadação das loterias. Referida lei também autorizou as apostas esportivas que se encontram vigentes no país; mas a parte que dispunha sobre o desporto hípico teve sua vigência encerrada, com o retorno da redação original prevista na Lei do Turfe, que autorizava a exploração das apostas pelos entes promotores.

Relativamente ao jogo do bingo, temos um emaranhado normativo, que culminou na restrição da atividade. Atualmente, a atividade do bingo se encontra sob a tutela da Caixa

---

<sup>103</sup> BRASIL, 1967.

<sup>104</sup> BRASIL. Lei nº 7.291/1984, de 19 de dezembro 1984. Dispõe sobre as atividades da equideocultura no País, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7291.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>105</sup> Na cronologia dos marcos legais, citamos outras leis que regulamentaram as apostas ligadas e taxas sobre elas incidentes as corridas de cavalos: Lei nº 8.946/1946; Lei nº 2.820/1956; Lei nº 4.096/1962; e Lei nº 5.971/1973.

<sup>106</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 841/2018, de 31 de julho de 2018. Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 ago. 2018b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv\\_846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv_846.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>107</sup> BRASIL. Lei nº 13.756/2018, 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 nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2018a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

Econômica Federal (CEF), quem detém a competência para explorá-lo e autorizar a sua exploração. Vejamos a sequência dos atos normativos mais recentes:

- a) por meio da Lei nº 8.672/1993 (Lei Zico)<sup>108</sup>, houve autorização para entidades ligadas à prática desportiva pudessem, efetivamente, realizarem sorteios de bingo para angariar fundos ligados ao desporto;
- b) posteriormente, por meio da Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé)<sup>109</sup>, houve a revogação da Lei Zico, autorizando que o bingo funcionasse mediante execução da CEF e exploração por entidades de exploração e prática desportiva. Nos termos da lei, estas últimas deveriam se credenciar junto ao Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), a quem também competia expedir normas regulamentares do jogo do bingo e fiscalizar tais atividades;
- c) os dispositivos que disciplinavam a exploração do Bingo foram revogados por meio da Lei nº 9.981/2000 (Lei Maguito).<sup>110</sup> A Lei Maguito transferiu as funções do INDESP em relação ao jogo do bingo, à CEF, reduzindo sensivelmente a regulamentação do jogo do bingo;
- d) em fevereiro de 2004, foi editada a Medida Provisória nº 168/2004<sup>111</sup>, que proibiu a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas "caça-níqueis".<sup>112</sup> Tal Medida Provisória foi rejeitada pelo Senado em 5 de maio de 2004;

<sup>108</sup> BRASIL. Lei nº 8.672/1993, de 06 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8672.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>109</sup> BRASIL. Lei nº 9.615/1998, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 mar. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9615consol.htm#art96](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm#art96)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>110</sup> BRASIL. Lei nº 9.981/2000, de 14 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2000b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9981.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm#art2)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>111</sup> Da exposição de motivos da Medida Provisória, encontramos as seguintes justificativas para a proibição do jogo do bingo: “1) legislação desprovida de mecanismos inibidores da prática de irregularidades no exercício da atividade e estabelecendo penalidades leves para os infratores, deixando os órgãos fiscalizadores sem instrumentos coercitivos eficazes; 2) atividade iniciada sem o controle efetivo do Governo Federal que, ao perceber que as finalidades estabelecidas em lei estavam sendo desvirtuadas, transferiu ao INDESP a atribuição de autorizar e fiscalizar o jogo de bingo, em 1995, sem, no entanto, dotar aquela autarquia da estrutura necessária ao efetivo cumprimento de sua missão fiscalizadora e controladora; 3) o desvirtuamento da finalidade da exploração do jogo do bingo, objeto de inúmeras denúncias de irregularidades.”

<sup>112</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 168/2004. de 20 de fevereiro de 2004. Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 fev. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm#art8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm#art8)>. Acesso em 14 maio 2020.

- e) “em 2007, a partir da investigação da compra de decisões judiciais liminares favoráveis aos bingos, a fiscalização foi intensificada, algumas liminares foram revogadas e foi fechada a maioria das casas de bingos, com a apreensão de máquinas de caça-níqueis”,<sup>113</sup>e
- f) adveio o decreto nº 7. 984/2013<sup>114</sup>, que revogou o decreto nº 3.659/2000, que regulamentava a exploração do jogo do bingo, sem, contudo, dispor sobre o jogo do bingo.

Os sorteios televisivos possuem uma autorização legal, mas a cronologia de sua exploração envolve também intervenções judiciais (a exemplo do bingo), conforme abaixo se expõe:

- a) mediante anuência do Ministério da Justiça, por meio da Portaria nº 413/1997 e 1285/1997, os sorteios televisivos passaram a valer, sob a alegação de que haveria a arrecadação para entidades filantrópicas;
- b) nada obstante, decisões judiciais<sup>115</sup> entenderam que haveria a incompatibilidade de tais Portarias com a Lei nº 5.768/1971 – tal lei dispõe sobre a distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda;<sup>116</sup> e
- c) mais recentemente foi editada nova Medida Provisória nº 923/2020<sup>117</sup>, convertida na Lei nº 14.027/2020<sup>118</sup>, que abriu a possibilidade da realização de sorteios televisivos.

<sup>113</sup> OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008, p. 546.

<sup>114</sup> BRASIL. Decreto nº 7.984/2013, de 8 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 abr. 2013b Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm#art68](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm#art68)>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>115</sup> Citamos, exemplificativamente, o Acórdão tirado na Apelação/Remessa Necessária nº 0001049-61.1998.4.03.6100/SP, de relatoria do Desembargador Antonio Cedenho, e publicado em 26/07/2018.

<sup>116</sup> BRASIL, 1971.

<sup>117</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 923/2020, de 02 de março de 2020. Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, que dispõe sobre a distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda, e estabelece normas de proteção à poupança popular.—**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 mar. 2020b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv923.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv923.htm#art1)>. Acesso em 14 maio 2020.

<sup>118</sup> BRASIL. Lei nº 14.027/2020, de 20 de julho de 2020. Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para estabelecer regras acerca da distribuição gratuita de prêmios mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, realizada por concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão ou por organizações da sociedade civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jul. 2020a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14027.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14027.htm)>. Acesso em: 20 out. 2020.

Feita esse introito sobre a cronologia dos principais marcos legais dos séculos XX e XXI a respeito da exploração do jogo, é possível perceber que há uma verdadeira “colcha de retalhos” legislativa, disciplinando tais atividades.

## 2.5 OS REGIMES JURÍDICOS DO JOGO A DINHEIRO E A SUA VINCULAÇÃO COM O DIREITO FINANCEIRO

Aqui, apresentaremos, brevemente, as modalidades de jogo a dinheiro de cuja exploração é permitida pelo Estado, divididas em **(i)** loteria; **(ii)** aposta de quota fixa; **(iii)** apostas ligadas às atividades turfísticas; e **(iv)** distribuição de prêmio por meio de redes de televisão e radiodifusão. Colocaremos, em linhas gerais, o regime jurídico a elas aplicado e os instrumentos financeiros específicos delas decorrentes. Vejamos.

### 2.5.1 As loterias federais

Em julgado contemporâneo ao presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal (STF), quando apreciou as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 493 e 492 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.986, assentou que **(i)** as loterias seriam serviço público; **(ii)** “não se pode inferir do texto constitucional a possibilidade de a União, por meio de legislação infraconstitucional, excluir outros Entes Federativos da exploração da atividade econômica (serviço público) autorizado pela própria Constituição.”; e **(iii)** cabe aos Estados viabilizar a instituição do serviço público do qual são titulares, e à União definir quais as modalidades das atividades lotéricas.<sup>119</sup>

Noutros dizeres, restou ratificada a natureza de serviço público das loterias em função do seu regime jurídico de Direito Público; e que os Estados podem explorar as loterias, de modo que o Decreto-Lei nº 204/1967, ao assentar que, tão somente, à União competiria explorar tais atividades, violou a autonomia desses entes federativos.<sup>120</sup>

Afora o regime jurídico, a destinação do produto da arrecadação das loterias foi assentada pela Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 – que também dispôs sobre Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). No âmbito da União, são cinco loterias exploradas e executadas pela Caixa Econômica Federal<sup>121</sup>, a saber:

---

<sup>119</sup> CONJUR, 2020.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> CONJUR, 2020.

- a) Loteria federal (espécie passiva): modalidade em que o apostador adquire bilhete numerado, em físico ou virtual;
- b) Loteria de prognóstico numérico: modalidade em que o apostador tenta prever a numeração a ser sorteada no concurso;
- c) Loteria de prognóstico específico: modalidade destinada ao desenvolvimento da prática desportiva, da qual participam as entidades desportivas da modalidade futebol;
- d) Loteria de prognósticos esportivos: modalidade em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos; e
- e) Loteria instantânea exclusiva (Lotex): modalidade que apresenta, imediatamente, o resultado do jogo, e única que pode ser explorada mediante concessão no âmbito da União, nos termos do artigo 28, §1º, da Lei nº 13.155/2015.<sup>122</sup>

Para facilitar a visualização das linhas gerais da destinação da arrecadação, “obtida por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, em meio físico ou em meio virtual”, propõe-se o seguinte quadro ilustrativo:<sup>123</sup>

Quadro 1 – Destino de arrecadação das loterias

Destino	Loteria Federal	Loteria de prognósticos numéricos	Loteria de prognóstico específico	Loteria de prognóstico esportivo <sup>124</sup>	Lotex
Seguridade social	17,04%	17,32%	1,00%	7,61%	0,4%
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	-	-	0,75%	-	-
Fundo Nacional da Cultura (FNC)	0,5%	2,91%	-	1%	0,9%
Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)	0,5%	3,0%	0,5%	-	-
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)	-	-	0,5%	-	-

<sup>122</sup> BRASIL. Lei nº 13.155/2015, 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 - LOTEX; 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 ago. 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm)>. Acesso em: 20 out. 2020.

<sup>123</sup> BRASIL, 2018a.

<sup>124</sup> A regra do artigo 19 da Lei n. 13.756/2018 prevê, ainda, que a renda líquida da loteria de prognósticos esportivos será destinada às seguintes entidades filantrópicas: (i) Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos (Fenapaes); (ii) Cruz Vermelha Brasileira; e Federação Nacional das Associações Pestalozzi. Cf. BRASIL, 2018a.

Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	2,22%	6,8%	3%	2%	13%
Área do desporto e Comitês do esporte	2,35%	7,05%	2,25%	5,69%	0,9%
Entidades desportivas	-	-	-	9,57%	
Entidades desportivas do futebol	-	-	22%	-	1,5%
Despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria	17,39%	19,13%	20%	19,13%	18,3%
Pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda sobre a premiação	60%	43,79%	50%	55%	65%

Fonte: O autor, 2020.

O quadro acima evidencia que os destinos de arrecadação são plurais e subsidiam **(i)** fundos variados, que atendem as áreas de segurança pública, penitenciárias, saúde, a criança e o adolescente e a cultura; **(ii)** o esporte de modo geral (incluindo os Comitês Olímpicos Paralímpico e Olímpico) e o Ministério do Esporte e entidades desportivas; **(iii)** além de boa parte para a seguridade social na forma de contribuição social, com fundamento constitucional no artigo 195, inciso III, da Constituição Federal:

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

(...)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.<sup>125</sup>

Neste particular, a Lei nº 13.756/2018 modificou o artigo 26 da Lei nº 8.212/1991<sup>126</sup>, dispondo que **(i)** a base de cálculo da contribuição social constitui a receita de concursos de prognósticos, sorteios e loterias (§5º); e **(ii)** a alíquota é o percentual vinculado à seguridade social em cada modalidade, previsto em lei.

Por outro lado, a maior parte da arrecadação é destinada às despesas de custeio e manutenção dos agentes operadores das loterias e ao pagamento de prêmios, com o desconto do imposto de renda, que incide sobre a premiação à alíquota de 30%, e quando esta exceder a

<sup>125</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>126</sup> BRASIL. Lei nº 8.212/1991, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em: 19 out. 2020.

primeira faixa da tabela de incidência do imposto de renda da pessoa física (IRPF) na forma do artigo 14 da Lei Federal n. 4.506/1964<sup>127</sup> e artigo 56 da Lei Federal n 11.941/2009.<sup>128</sup>

Vejamos, adiante, como funcionam as apostas esportivas ou de quota fixa introduzidas pela Lei n° 13.756/2018.

### 2.5.2 A aposta de quota fixa

O artigo 28 da Lei n° 13.756/2018 criou as apostas de quota fixa, e o seu §1º define-a como modalidade lotérica e relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é fixado, quando da efetivação da aposta, quanto o apostado pode auferir em caso de acerto do prognóstico.<sup>129</sup>

A aposta de quota fixa é considerada serviço público exclusivo da União, e poderá ser autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda, sendo explorada em ambiente concorrencial e podendo ser comercializada em quaisquer meios de distribuição comercial, sejam eles físicos ou virtuais.<sup>130</sup>

O produto de arrecadação das apostas é destinado de acordo com a tabela abaixo e nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Lei n° 13.756/2018:

Quadro 2 – Destino de arrecadação das apostas de quota fixa

Destino	Aposta de quota fixa: meio físico	Aposta de quota fixa: meio virtual
Seguridade social	0,5%	0,25%
Entidades executora e unidades executórias próprias das unidades escolares de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio	1%	0,75%
FNSP	2,5%	1%
Entidades desportivas da modalidade futebol	2%	1%
Despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa	14%	8%
Pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda sobre a premiação	80%	89%

<sup>127</sup> BRASIL. Lei n° 4.506/1964, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 1964b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4506.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4506.htm#art14)>. Acesso em: 19 out. 2020.

<sup>128</sup> BRASIL. Lei n° 11.941/2009, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2009a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm#art56](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm#art56)>. Acesso em: 19 out. 2020.

<sup>129</sup> BRASIL, 2018a.

<sup>130</sup> Ibid.

Fonte: O autor, 2020.

Relativamente às apostas de quota fixa, como se pode perceber, os destinos da arrecadação são mais restritos do que aqueles atrelados às loterias, a saber: **(i)** seguridade social (artigo 195, inciso III, da Constituição Federal); **(ii)** educação; **(iii)** segurança pública; e **(iv)** esporte (mais especificamente o futebol). Além disso, as despesas de custeio e manutenção do agente operador da aposta são custeadas em percentuais menores, e o percentual destinada a prêmio, com o desconto do imposto de renda, é maior do que ao da loteria.

A lei criou uma Taxa de Fiscalização que **(i)** incide sobre o total destinado à premiação; **(ii)** é repassada para a unidade do Ministério da Fazenda responsável por fiscalizar a exploração comercial da modalidade; **(iii)** e tem por contribuintes as pessoas jurídicas autorizadas pelo Ministério da Fazenda (hoje Ministério da Economia) a explorar a loteria de apostas de quota fixa.

O cálculo da Taxa de Fiscalização segue o Anexo da Lei nº 13.756/2018 e varia conforme as faixas de valor da premiação mensal, tendo como montante:

- a) mínimo a faixa de até R\$ 30.837.749,76, correspondente a R\$ 54.419,56 do valor do tributo; e
- b) máximo a faixa acima de R\$ 660.960.001,01, correspondente a R\$ 1.944.000,00.

Expostas as linhas gerais das apostas de quota fixa, vejamos adianta as apostas atreladas às corridas de cavalo.

### **2.5.3 As corridas de cavalo com exploração de apostas**

As apostas sobre as corridas de cavalo (turfe) são permitidas em território nacional, e tem por finalidade prover recursos para a coordenação e fiscalização de equideocultura por meio da Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional – CCCCN.<sup>131</sup>

A autorização a entidades turfísticas, para exploração da modalidade do jogo a dinheiro, se dá por meio de carta patente concedida pela CCCCN, e as apostas só podem ser efetuadas nos seguintes estabelecimentos: **(i)** recintos ou dependências dos hipódromos; **(ii)** sedes ou sub-sedes das entidades turfísticas, em agências e através de agentes devidamente credenciados.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Compreendem-se como atividades atreladas à equideocultura: criação nacional; fomento, pesquisas, preservação das raças e defesa sanitária; emprego dos equídeos; atividades turfísticas; combate ao doping; abate de equídeos; e exportação e importação. Cf. BRASIL, 1984.

<sup>132</sup> Ibid.

Relativamente à arrecadação dos recursos auferidos com apostas e outras receitas turfísticas, descontados encargos trabalhistas, previdenciários e contribuição devida à CCCCN, tem-se a seguinte divisão assentada pela Lei nº 7.291/1984:<sup>133</sup>

- a) 97% serão empregados para atender despesas relacionadas ao turfe ou ao cavalo de corrida; e
- b) 3% será destinado às despesas das entidades turfísticas.

As entidades autorizadas à exploração, ainda, ficam sujeitas ao pagamento mensal de contribuição à CCCCN, que se destina ao desenvolvimento de atividades atreladas à equideocultura no Brasil e auxílio às sociedades e entidades turfísticas. Sua base de cálculo é o valor total do movimento geral de apostas do mês anterior, deduzidos os valores pagos a apostadores e a título de premiação das corridas. Sua alíquota varia de 0,5% a 1,5%, correspondentes às faixas de movimento médio de apostas.<sup>134</sup>

Segundo a Lei nº 7.291/1984, os únicos encargos fiscais, parafiscais e previdenciários aplicáveis às entidades turfísticas seriam (i) a contribuição previdenciária do empregador; e (ii) à contribuição à CCCCN.<sup>135</sup>

Em linhas gerais, a destinação de recursos recebidos pela CCCCN é dividida da seguinte forma:<sup>136</sup>

Quadro 3 – Destino de arrecadação de recursos recebidos pela CCCCN

Destino	Porcentagem
Aos órgãos da Administração Federal ligados à criação do cavalo nacional, entidades não integrantes da administração empenhadas no fomento à criação e aprimoramento do equídeo nacional.	60%
Entidades turfísticas com baixa movimentação de apostas.	35%
Profissionais do turfe e empregados dos hipódromos, agências de apostas e dos postos de fomento, bem como de seus dependentes.	5%

Fonte: O autor, 2020.

As entidades turfísticas se encontram autorizadas pelo Ministério da Fazenda (hoje Ministério da Economia), na forma do artigo 14 da Lei nº 7.291/1984, a extrair “sweepstakes” e outras modalidades de loteria, de modo que os Regulamentos do Planos de Sorteios poderão dispor sobre o percentual devido à CCCCN.<sup>137</sup>

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> BRASIL, 1984.

#### 2.5.4 A distribuição gratuita de prêmios mediante autorização para televisão e rádio

A Lei nº 5.768/1971 disciplina a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda a ser efetuada por meio de sorteio, vale-brinde ou concurso.<sup>138</sup>

Seu artigo 1º, §1º-A, e artigo 1º-A dispõem que depende de prévia autorização do Ministério da Fazenda (hoje Ministério da Economia) a distribuição de prêmios realizada por:  
139

- a) redes nacionais de televisão aberta, reconhecidas pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, que prestem serviços de entretenimento ao público vi aplicativos, plataformas digitais ou meio similares; e
- b) concessionária ou permissionária de serviço de radiodifusão.

Nesse contexto, os sorteios para distribuição de prêmios deverão se basear nos resultados de extração das Loterias Federais, à exceção se a aludida distribuição se der por outro meio em programa público nos auditórios de rádio ou de televisão.<sup>140</sup>

A autorização fica condicionada ao pagamento de Taxa de Distribuição de Prêmios, calculada à razão de 10% sobre a soma dos valores dos prêmios prometidas, que poderá ser paga em parcelas mensais, iguais e sucessivas, correspondentes aos meses de duração do plano promocional.<sup>141</sup>

Assentadas essas premissas, vejamos adiante as principais discussões para a legalização dos jogos de fortuna no Brasil.

#### 2.6 A ATUAL DISCUSSÃO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

Neste breve trecho do capítulo, destacaremos os quatro veículos de discussão para a regulamentação e legalização dos jogos de azar, notadamente: **(i)** o Projeto de Lei nº 442/1991; **(ii)** Projeto de Lei nº 186/2014; **(iii)** o Recurso Extraordinário (RE) 966.177; e **(iv)** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 563. Vamos a eles.

---

<sup>138</sup> BRASIL, 1971.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid.

### 2.6.1 O PL nº 442, de 1991

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 442/1991, que visa regulamentar, de maneira unificada as seguintes modalidades de jogo a dinheiro: : (i) os jogos de cassino; (ii) o jogo de bingo; (iii) os jogos lotéricos federais e estaduais; (iv) o jogo do bicho; (v) as apostas de quotas fixas; e (vi) as apostas eletrônicas.<sup>142</sup>

Segundo o PL, a forma de exploração de tais modalidades se dará mediante autorização ou permissão, como no caso do jogo do bicho, ou concessão, como no caso dos cassinos.

E, ainda, é proposta a incidência de uma contribuição social, em que 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação será destinado ao Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), e de cuja base de cálculo seria a receita bruta, correspondente à diferença entre o total de apostas efetuadas e o total dos prêmios pagos.

Para melhor detalhamento do PL, destacamos as regras nele previstas em Apêndice que acompanha a presente dissertação.

### 2.6.2 O PL nº 186, de 2014

Além do PL acima destacado, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 186/2014, que visa regulamentar, mediante credenciamento: (i) jogo do bingo; (ii) jogo do bicho; e (iii) os cassinos.

O PL, também, propôs a instituição de contribuição social, apurada mensalmente, sobre a receita de concurso de prognósticos, cujas alíquotas variariam entre 15%, (quinze por cento) para estabelecimento físicos, e 20% (vinte por cento), para estabelecimentos que exploram jogos *on-line*.

Para melhor detalhamento do PL, destacamos as regras nele previstas no Apêndice que acompanha a presente dissertação.

### 2.6.3 Tema 924: RE 966.177

O Tema 924 do Supremo Tribunal Federal trata do julgamento do RE 966.177/RS de Relatoria do Ministro Luiz Fux, em que figura como Recorrente o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. O tema colocado em discussão é a recepção pela Constituição da

<sup>142</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 442, de 21 de março de 1991. Revoga os dispositivos legais que menciona, referentes à prática do "jogo do bicho". **Diário [do] Congresso Nacional**, Brasília, DF, 01 maio 1991a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>>. Acesso em: 21 out. 2020.

República do artigo 50 do Decreto-Lei n. 3.688/1941 (Lei de Contravenções Penais) que prescreve pena criminal para a conduta de “Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele:”

Assim, se julgará a compatibilidade constitucional entre tal dispositivo e os princípios constitucionais de “livre iniciativa” e “às liberdades fundamentais”, alicerçados nos artigos 1º, IV, 5º, XLI, e 170 da Constituição da República.<sup>143</sup>

Em assentada, ocorrida em 26 de outubro de 2016, foi reconhecida a repercussão geral ao Tema, oportunidade em que foram despendidos os seguintes argumentos pelo Relator do acórdão:

- a) relevância do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, ultrapassando os interesses subjetivos da causa; e
- b) pertinência constitucional, posto que o Tribunal *a quo* e as Turmas Recursais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul vêm afastando a atipicidade da exploração dos jogos de azar, aplicando princípios constitucionais da livre iniciativa.<sup>144</sup>

Sem entrar no mérito criminal e constitucional do julgamento (o que não é objeto deste trabalho) e a despeito de o STF, nalgumas oportunidades, ter se assentado no sentido de que a Constituição da República recepcionou o dispositivo da Lei de Contravenções Penais<sup>145</sup>, o fato é que se o entendimento das Turmas Recursais do Rio Grande do Sul prevalecer, há uma possibilidade evidente de os jogos de azar serem autorizados em território nacional.

Autorizando-se tais atividades, haveria a consequência (ainda que provisória) de que não haja contrapartidas, do ponto de vista de receitas públicas, para os efeitos que tais atividades

---

<sup>143</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:(...)"

<sup>144</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário 966177/RG**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgado em: 03 nov. 2016. Publicação em: 21 nov. 2016.

<sup>145</sup> Vide os seguintes julgados (todos colacionados pela PGR, em manifestação juntada nos autos do Recurso Extraordinário): HC 80.908 de Relatoria do Min. Carlos Velloso, RE 502.271 de Relatoria da Min. Ellen Gracie e RE 582.479 de Relatoria do Min. Carlos Britto.

possam proporcionar (todos eles objeto de preocupação dos legisladores), como a ludopatia, a necessidade de articulação com o desenvolvimento regional e social, a arrecadação e a própria exploração sustentável e responsável dos jogos de azar.

Assim, uma autorização dada pelo Judiciário (independentemente de ela ser acertada ou não) pode acarretar consequências não regulamentadas e que foram previstas em discussões que duram quase 30 (trinta) anos, tomando como marco a apresentação do PL n. 442/1991 perante o Congresso Nacional.

#### **2.6.4 ADPF 563**

Na mesma linha do Recurso Extraordinário 966.177, em 14 de janeiro de 2019, o Partido Humanista da Solidariedade (PHS) ajuizou no STF a Arguição de Preceito Fundamental (ADPF) 563<sup>146</sup>, com pedido liminar, visando liberar a exploração dos jogos de azar pela iniciativa privada.

A ADPF, de relatoria do Ministro Edson Fachin, afirma que o artigo 50 da Lei de Contravenções Penais e o Decreto-Lei 9.215/1946 apenas autorizaram o monopólio estatal sobre os jogos de azar, o que contrariaria direitos fundamentais, princípios da ordem econômica da livre iniciativa, da livre concorrência, e regras que autorizam a exploração direta das atividades econômicas pelo Estado.

E, nesse sentido, o autor da APDF ainda afirma que há uma clara contradição na norma contra a qual se volta a ação, pois, tão somente, ao Estado é garantido a exploração do jogo que seria considerado uma atividade imoral, conforme abaixo:

Há uma clara contradição, pois conforme o Decreto-lei nº 9.215, de 1946, só o jogo de azar explorado pela iniciativa privada ofende a moral jurídica e religiosa e os bons costumes da sociedade brasileira, enquanto o jogo de azar explorado pelo Estado, não. O Estado em virtude do disposto no caput do art. 37 está obrigado a atuar de forma a atender aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, bem como todos os subprincípios que lhes são correlatos, a exemplo da igualdade, da proporcionalidade, razoabilidade. Logo, não é razoável ou legítimo que o Decreto-lei nº 9.215, de 1946, obrigue somente o particular a guiar-se pela “moral jurídica e religiosa e pelos bons costumes”.<sup>147</sup>

Pois bem. As circunstâncias que envolvem a ADPF são idênticas às do Recurso Extraordinário: uma vez sendo julgada de maneira favorável, não haveria regramento específico sobre a matéria, nem mecanismos financeiros para dar conta da exploração do jogo de fortuna.

<sup>146</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 563**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5618287>>. Acesso em: 22 out. 2020a.

<sup>147</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020a.

## 2.7 OS USUÁRIOS E A LUDOPATIA

Antes de apresentar a patologia atrelada ao jogo compulsivo, convém destacar que existem dois tipos de usuários dos jogos de azar: (a) o potencial; e (b) o patológico ou o ludopata (adotando-se, pois, uma classificação proposta por Abreu Ribeiro e Ragazzo, a partir de estudos estrangeiros).<sup>148</sup>

O usuário potencial é aquele inserido no público em geral e, portanto, não oferecem risco aos cofres públicos, pois, até segunda ordem, não seriam aqueles que se envolveriam no jogo nocivo à sua própria saúde e às suas finanças e não estariam atrelados a eventuais atividades criminosas. Este é o usuário que vê o jogo como uma atividade de lazer propriamente.<sup>149</sup>

O usuário patológico ou o ludopata, doutro lado, é o jogador impulsivo, que vê o jogo fora do âmbito do lazer, e se coloca no âmbito do vício. É quem pratica o “jogo patológico” assim definido como o “comportamento recorrente de apostar em jogos de azar apesar de consequências negativas decorrentes dessa atividade”, onde “o indivíduo perde o domínio sobre o jogo, tornando-se incapaz de controlar o tempo e o dinheiro gasto, mesmo quando está perdendo.”<sup>150</sup>

Nesse sentido, a respeito do jogo patológico, citamos passagem de “O jogador (do diário de um jovem) de Fiódor Dostoiévski:

E, quando a vovó perdeu suas últimas peças, não somente eles não a escutavam como não lhe davam atenção, inclinando-se sobre a mesa por cima de seus ombros, recolhendo o dinheiro, dando ordens, apostando, conversando, indagando coisas ao “pan honorável”. Quanto a este último, havia praticamente esquecido da existência da vovó. E tão logo ela, completamente arruinada, retornou perto das oito horas da noite ao hotel, três ou quatro poloneses não haviam ainda se decidido a deixá-la; corriam ao lado de sua cadeira, gritando com toda a força e demonstrando com voluptuosidade que a vovó os havia enganado e lhes devia dinheiro.<sup>151</sup>

Vale ressaltar em 1980 o jogo patológico foi incluído como categoria de “transtorno impulsivo”, segundo classificação do *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* –

<sup>148</sup> ABREU RIBEIRO, 2012, p. 640.

<sup>149</sup> Ibid., p. 641.

<sup>150</sup> CARVALHO, Simone Villas Boas de *et al.* Frequência de jogo patológico entre farmacodependentes em tratamento. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n, 2, p. 217-222, 2005. p. 218.

<sup>151</sup> DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **O jogador (do diário de um jovem)**. Tradução de Roberto Gomes. Porto Alegre: L&PM Pocket, 1869. p. 75.

(*DSM-III*).<sup>152</sup> E o ludopata se caracterizaria por apresentar ao menos cinco dos comportamentos abaixo indicados.<sup>153</sup>

- a) preocupação com o jogo;
- b) necessidade de aumentar a aposta, com vistas à excitação almejada;
- c) esforço repetido e sem êxito no controle, redução ou interrupção do jogo;
- d) inquietação ou irritação ao diminuir ou parar de jogar;
- e) uso do jogo como via de escape de problemas ou como alívio para o “estado disfórico”;
- f) após a perda de dinheiro, retorno no dia seguinte para recuperá-lo;
- g) mentir para entes queridos e familiares e terapeutas, para ocultar o grau de envolvimento com jogo;
- h) cometimento de atos ilegais para financiar o jogo (fraudes, roubo ou desfalque);
- i) perder ou colocar em risco de relacionamentos relevantes, oportunidades de trabalho, educação ou carreira profissional em função do jogo;
- j) uso de terceiros para financiar situação financeira avaria em razão do jogo.

O jogador patológico é, pois, quem apresenta os maiores riscos a si e à sociedade, pois pode se endividar no jogo, pode colocar em risco a sua família em razão de dívidas e estresse do jogo, pode contrair outros vícios (como o alcoolismo), pode cometer crimes para saldar as dívidas do jogo, enfim.

Aqui, referendamos o estudo do Departamento de Psiquiatria e Psicologia Médica da Universidade Federal de São Paulo e do Departamento de Psicologia Experimental da Universidade de São Paulo, em que se procurou identificar a frequência do jogo patológico em pessoas que procuraram tratamento para o alcoolismo e o vício em drogas, e, ainda, averiguar a relação com sintomas de depressão e ansiedade.

Nesta pesquisa, constatou-se que, da totalidade dos farmacodependentes entrevistados, 18,9% são classificados como jogadores patológicos, 10,8% como “jogadores-problema” e 70,3% como jogadores sociais.<sup>154</sup> Abaixo, apresentamos gráfico que explicita as modalidades praticadas em toda a amostragem, utilizando-se os critérios temporais:

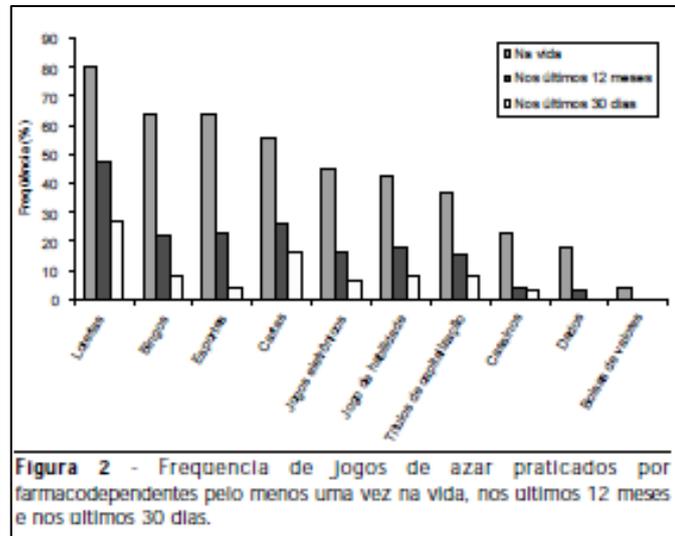
---

<sup>152</sup> OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008, p. 543.

<sup>153</sup> Ibid., p. 543.

<sup>154</sup> CARVALHO *et al.*, 2005, p. 220.

Gráfico 1 – Frequência de jogos de azar praticados por farmacodependentes pelo menos uma vez na vida, nos últimos 12 meses e nos últimos 30 dias



Fonte: Carvalho *et al.*<sup>155</sup>

Entre os jogadores patológicos entrevistados, os jogos mais procurados foram os eletrônicos, bingo, cartas e jogos de habilidade. À época, isso se explicava porque, segundo os pesquisadores, as modalidades seriam facilmente acessadas e amplamente difundidas no mercado.<sup>156</sup> Vale destacar que os estudiosos da área de saúde, após mapeamento na literatura estrangeira especializada, constataram o seguinte:

Alguns jogos de azar são mais propensos a induzir ao jogo patológico do que outros. A rapidez entre a aposta e o resultado parece contribuir para maior poder aditivo do jogo, aspecto potencializado em jogos eletrônicos. Além disso, há maior probabilidade de jogo patológico quanto maior a disponibilidade de jogos de azar e menor distância entre a localização do cassino e o local habitado pelo jogador.<sup>157</sup>

Pois bem. Apresentado o conceito de jogo patológico e os usuários, vejamos adiante como se encontra regulado o jogo a dinheiro nas jurisdições eleitas para o trabalho.

<sup>155</sup> Ibid, p. 220

<sup>156</sup> Ibid., p. 221.

<sup>157</sup> OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008, p. 545.

### 3 ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DOS JOGOS DE AZAR

Colocado um panorama geral dos aspectos sociais e históricos do jogo, individualizaremos os modelos regulatórios de Macau, Portugal e do Estado de Nevada nos Estados Unidos da América. Nossa análise se fundamentou em estudos internacionais e, no caso de Macau e Portugal, também nas legislações gerais sobre o jogo.

A escolha desses países se pautou pelos seguintes critérios: (i) Macau por ser uma das jurisdições com maior destaque na exploração das atividades, estabelecida no continente asiático; (ii) Portugal por sua relação com o Brasil, bem como pela proximidade da legislação portuguesa com a brasileira; e (iii) o Estado de Nevada por ser a jurisdição que nos parece a mais importante em termos de exploração do jogo no mundo, bem como por possuir regimes jurídicos diversos daqueles constituídos em Macau e em Portugal.

Em cada subcapítulo, daremos um panorama geral; traçaremos um breve relato contextual do regulamento do jogo; identificaremos o modelo de exploração de cada atividade; e identificaremos os aspectos jurídico-financeiros das jurisdições.

Ao final desse capítulo, apresentaremos quadros resumos para que o leitor possa ter uma noção sintetizada de como funciona cada jurisdição. A ideia, portanto, é que os modelos dessas três jurisdições tenham seus contornos fixados, para que possamos relacioná-los aos regimes existentes no Brasil e aos que podem vir a ser estabelecidos. Começaremos a nossa análise por Macau.

#### 3.1 A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO EM MACAU

Segundo a Direção de Inspeção e Coordenação de Jogos (DICJ) da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), a indústria do jogo é o pilar econômico da região, sendo que as receitas públicas decorrentes do imposto sobre o jogo representam “setenta por cento da receita financeira” de Macau.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> DIREÇÃO DE INSPEÇÃO E COORDENAÇÃO DE JOGOS (DICJ). **História da indústria de jogos de Macau**. Disponível em: <<http://www.dicj.gov.mo/web/pt/history/index.html>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

A Direção de Inspeção e Coordenação de Jogos informa que, até meados de 2018, se encontravam funcionamento quarenta e um cassinos, dos quais vinte e cinco se encontram localizados em Macau e dezesseis na Ilha de Taipa.<sup>159</sup>

A literatura dá conta de que Macau é a maior jurisdição que permite a exploração do jogo e, também, a que apresenta índices positivos das receitas do jogo e, conseqüentemente, das receitas tributárias. Inclusive, Macau, por séculos, permitiu a exploração do jogo, e, no século XX, chegou a ser comparada com Las Vegas, em termos de volume de turistas intencionadas em jogar – muito embora possua um regime de exploração do jogo completamente diverso do Estado de Nevada (conforme veremos mais adiante).<sup>160</sup>

Ressalte-se, contudo, que Macau possui problemas consideráveis no campo criminal, o que faz com que outras jurisdições (especialmente, os EUA) olhem com desconfiança para o modelo regulatório de Macau.<sup>161</sup> Segundo Nelson Rose, alguns cassinos macaenses estão ligados aos crimes de lavagem de dinheiro e contrabando. Uma das raízes desses efeitos, segundo o autor, está ligado ao fato de que há uma disparidade entre o tratamento jurídico, dado por Macau e pela China (país o qual a RAEM integra), sobre o jogo.<sup>162</sup>

A China não permite nem a exploração do jogo, nem a cobrança de dívidas ligadas à atividade. Logo, Macau acaba por ser um polo atrativo de chineses que procuram o jogo, e, conseqüentemente, uma boa parte das remessas de dinheiro ao território macaense se dá de maneira ilícita. Nesse sentido, para Rose, a figura dos promotores VIP do jogo acaba por ser decisiva tanto no campo das remessas, quanto na cobrança das dívidas (muitas vezes ligados a entes que possuem relação com o crime organizado).<sup>163</sup>

Os promotores, nesse caso, seriam uma espécie de facilitadores do jogo que funcionam quase com agentes de viagens, pois **(i)** atraem clientes para os cassinos; **(ii)** intermediam a própria atividade (inclusive, gerenciando mesas de jogos); e **(iii)** atuam nas demandas de clientes, entre outras atividades (que podem ser consideradas não oficiais).<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> ROSE, Nelson. A Tale of Two Cities, Macau and Las Vegas. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 17, n. 6, p. 393-403, 2013. p. 393.

<sup>161</sup> Ibid., p. 403.

<sup>162</sup> Ibid., p. 393, 394, 397.

<sup>163</sup> Ibid., p. 395, 396, 397.

<sup>164</sup> Ibid., p. 395.

Em suma, embora Macau aparentemente apresente índice considerável em termos de receitas provenientes do jogo, o seu modelo regulatório é olhado com desconfiança especialmente pelos EUA.

Dado esse panorama geral, vejamos como funciona o modelo de regulação e, especialmente, de arrecadação de Macau.

### 3.1.1 Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo

O ano de 1937 marca o surgimento de reformas em relação à indústria do jogo, ano em que a Administração Portuguesa em Macau determina a centralização para se explorar o jogo, por meio de concessão em caráter de monopólio, à companhia “Tai Heng”.<sup>165</sup>

A fase “moderna do jogo”<sup>166</sup>, contudo, em Macau só veio a ocorrer com o Governador Silvério Marques, em 1961, período em que adveio a autorização para a exploração dos jogos de fortuna europeus e em que Portugal autorizou a qualificação de Macau como “região permanente de jogo”.<sup>167</sup>

No ano de 1961, com o fim do monopólio da companhia Tai Heng, é aprovado o Diploma Legislativo n. 1496, que regulou o regime de concessões por meio de concurso público. O monopólio do jogo passou à Sociedade de Turismo e Diversões de Macau (STDM).<sup>168</sup> É, pois, na década de 60, em Macau, que se instaura uma política pública mais aberta voltada para o turismo aliada a um novo regime de concessão dos jogos de fortuna, com o surgimento, inclusive, dos primeiros cassinos.<sup>169</sup>

Segundo Godinho, no período pós-colonial de Macau, entre os anos de 1974 a 1999, a “gestão do jogo” se deu de maneira descentralizada e autônoma em relação a Portugal, e tal autonomia foi mantida mesmo após a criação do estatuto de Região Administrativa Especial de Macau (RAEM)<sup>170</sup>, vinculada à República Popular da China, em 20 de Dezembro de 1999.<sup>171</sup>

---

<sup>165</sup> DICJ, 2020.

<sup>166</sup> GODINHO, 2016, p. 314.

<sup>167</sup> DICJ, op. cit.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> GODINHO, op. cit., p. 314.

<sup>170</sup> Macau, aliás, é a única jurisdição chinesa que explora cassinos, muito embora outras jurisdições do país autorizem outros tipos de jogos de azar em seus territórios. Cf. Ibid., p. 316.

<sup>171</sup> Ibid., p. 315.

Vale dizer, a RAEM possui, pelo artigo 118 da Lei Básica de 1993, autonomia em relação ao governo central chinês para definir a política para a indústria de turismo e diversões. Situa-se o jogo (que engloba os jogos de azar, apostas e loterias) dentro desses dois setores – isso a despeito de tal atividade não estar incluída no rol de responsabilidades do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, mas, sim, do Secretário para a Economia e Finanças.<sup>172</sup>

Em outubro de 2001, a Assembleia de Legislativa de Macau institui a Lei n. 16/2001, a qual dispõe sobre o “Regime Jurídico de Exploração de Jogos de Fortuna em Casino”, regulamentada pelo Regulamento Administrativo n. 26/2001.<sup>173</sup> Por meio da lei, se dispôs sobre (i) os regimes de concessões para exploração do jogos; (ii) princípios gerais; (iii) imposto sobre o jogo; (iv) regras para o concurso; (v) formas de exploração etc.<sup>174</sup>

Embora a Lei n. 16/2001 tenha sido pensada formalmente para um tipo específico de concessão (a dos jogos de azar ou fortuna), seu artigo 1º abrange diversos tipos de jogos.<sup>175</sup> Transcreve-se, aqui, seu teor:

Artigo 1.º

Âmbito e objectivos da lei

1. A presente lei define o regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino na Região Administrativa Especial de Macau.
2. O regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino tem como objectivos, em especial, assegurar:
  - 1) A exploração e operação adequadas dos jogos de fortuna ou azar em casino;
  - 2) Que aqueles que estão envolvidos na fiscalização, gestão e operação dos jogos de fortuna ou azar em casino são pessoas idóneas para o exercício dessas funções e para a assunção dessas responsabilidades;
  - 3) Que a exploração e a operação dos jogos de fortuna ou azar em casino são realizadas de forma justa, honesta e livre de influência criminosa;
  - 4) Que o interesse da Região Administrativa Especial de Macau na percepção de impostos resultantes do funcionamento dos casinos é devidamente protegido; e
  - 5) O fomento do turismo, a estabilidade social e o desenvolvimento económico na Região Administrativa Especial de Macau.
3. Lei especial criminaliza o jogo ilícito.<sup>176</sup>

No mesmo ano de 2001, o Governo de RAEM atribuiu três concessões por força do fim do contrato de monopólio da STDM. Além disso, foi instituída a primeira Comissão, formada por oito membros, responsável por gerir o concurso público das concessões para

<sup>172</sup> Ibid., p. 316.

<sup>173</sup> DICJ, 2020.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> GODINHO, 2016, p. 328.

<sup>176</sup> MACAU. Lei n.º 16/2001. Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino. 19 set. 2001. Disponível em: <[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei\\_01\\_016.html#:~:text=explora%C3%A7%C3%A3o%20do%20jogo,-,2.,m%C3%AAs%20seguinte%20a%20que%20respeitar.>](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei_01_016.html#:~:text=explora%C3%A7%C3%A3o%20do%20jogo,-,2.,m%C3%AAs%20seguinte%20a%20que%20respeitar.>)>. Acesso em: 26 ago. 2020.

exploração dos cassinos e jogos de fortuna. Os vencedores do concurso foram a Sociedade de Jogos de Macau (SJM) formada pela STDM; a Galaxy Casino S.A.; e a Wynn Resorts (Macau) S.A. – estas foram autorizadas a assinar contratos de subconcessão com a Venetian Macau S.A., MGM Grand Paradise e a Melco PBL Jogos (Macau) S.A., respectivamente.<sup>177</sup> Vejamos, adiante, como se organiza e se explora o jogo em Macau.

### 3.1.2 O regulamento do jogo

O jogo em Macau, como dito, é atividade reservada ao Estado, podendo ser explorado pela iniciativa privada por meio de autorização estatal. Godinho afirma que a atividade é considerada serviço público que possui o caráter de não essencial do ponto do Direito Administrativa; mas essencial do ponto de vista das receitas públicas, sujeito a uma forte regulamentação e a uma tributação elevada, o que justifica a sua autorização pelo Estado.<sup>178</sup> Nas palavras do autor, ao tratar do jogo na RAEM:

No saldo global, o jogo não deve ser proibido. A sua oferta produz certamente custos sociais – mas estes são menores do que os resultariam da sua proibição absoluta. É assim necessário desencorajar o jogo excessivo, proteger o consumidor de jogo, assegurar em geral que o jogo organizado é oferecido de modo transparente, credível e sem fraude, e dar um certo nível de proteção aos jogadores compulsivos. Há ainda a necessidade de controlar e prevenir o crime, nomeadamente o branqueamento de capitais. Estes objetivos vão de par com o intuito de gerar receitas para os orçamentos públicos.<sup>179</sup>

Na prática, na RAEM, nunca houve exploração estatal do jogo, atribuindo-se sempre autorização aos particulares para desempenhar tal atividade. Mas, desde 2001, o jogo é explorado sob o regime de concessão administrativa temporária,<sup>180</sup> em que se atribui todo o risco da atividade aos concessionários e não ao Estado.<sup>181</sup> Ao final das concessões, os ativos utilizados e o(s) cassino(s) construído(s) são revertidos ao Estado.<sup>182</sup>

Pelo regime de concessões, o Estado pode obrigar a concessionária a realizar certos de tipos de investimento; porém, o mais comum é que o particular seja instado a desempenhar determinados o serviço em determinados níveis, como: manter a continuidade do serviço pelos cassinos; explorar um número específico de apostas; e a construção de hotéis-cassinos. Isso,

---

<sup>177</sup> DICJ, op. cit.

<sup>178</sup> GODINHO, 2016, p. 318, 319.

<sup>179</sup> Ibid., p. 319.

<sup>180</sup> Ibid., p. 331.

<sup>181</sup> Ibid., p. 321.

<sup>182</sup> Ibid., p. 331.

segundo Godinho, dá uma espécie de garantia de que haverá receitas públicas tributária incidentes sobre as receitas da concessionária.<sup>183</sup>

As concessões do jogo são, pois, contratos administrativos de colaboração subordinada entre a RAEM e os particulares, em atenção ao artigo 165 do Código do Procedimento Administrativo e à Lei n. 16/2001.<sup>184</sup> Tal definição se aplica para cinco categorias de jogo: **(i)** jogos de azar ou fortuna; **(ii)** loteria Pacapio (loteria tradicional macaense); **(iii)** loteria instantânea; **(iv)** aposta mútua em corrida de cavalos; e **(v)** aposta mútua em corridas de galgos.<sup>185</sup> Segundo Godinho, o jogo a dinheiro, na RAEM, é explorado da seguinte forma:

- a) os jogos de azar são explorados em cassinos (*land-based*), por meio das seis subconcessões e concessões temporárias existentes, e se encontram regulamentados pela Lei n. 16/2001;<sup>186</sup>
- b) o jogo interativo possui um regime diverso da dos jogos de azar (portanto, uma concessão diversa), mas ainda não regulamentado exhaustivamente como no primeiro caso;<sup>187</sup>
- c) as apostas mútuas (dos dois tipos) não podem ser exploradas por cassinos; portanto, possuem regime diverso da dos jogos de azar, reguladas pela Lei n. 16/2001;<sup>188</sup> e
- d) as loterias (dos dois tipos), exploradas em regime de concessão, e se incluem em um conceito de “operações oferecidas ao público”, e são excluídas das concessões dos cassinos. As loterias instantâneas encontram fundamento na Lei n. 12/87/M, enquanto a loteria de Pacapio se encontra regulamentada pela Lei n. 3/90/M.<sup>189</sup>

Em termos de controle e fiscalização, na RAEM, o jogo se encontra na alçada da administração fiscal, de modo que dentro da estrutura orgânica do Governo, identifica-se a DICJ (criada pelo Decreto-Lei n. 28/88/M, de 5 de abril), vinculada à Secretaria para a

---

<sup>183</sup> Ibid., p. 321, 322, 331.

<sup>184</sup> Segundo Godinho, a Lei n. 16/2001 regula os jogos de azar em diferentes âmbitos, a saber: (i) cassinos; (ii) jogo interativo; (iii) navios; (iv) aeronaves; e (v) aeroporto internacional de Macau. Cf. Ibid., p. 323.

<sup>185</sup> GODINHO, 2016, p. 322.

<sup>186</sup> Ibid., p. 323, 324.

<sup>187</sup> Ibid., p. 323.

<sup>188</sup> Ibid., p. 323.

<sup>189</sup> Ibid., p. 323-325.

Economia e Finanças, como responsável pela inspeção de jogos, estando regida pelo Regulamento Administrativo n. 34/2003.<sup>190</sup> A DICJ é fruto da fusão entre:

- a) a Inspeção dos Contrato de Jogos, que, de 1985 (por meio do Decreto-Lei n. 3/85/M) até 1988, era o órgão central de supervisão com um diretor ocupando o seu cargo principal;<sup>191</sup> e
- b) a Comissão Coordenadora dos Jogos, que, a partir de 1985, possuía função como órgão definidor de políticas públicas.<sup>192</sup>

Segundo Godinho, a DICJ é um serviço público, com atribuições de conceder, revogar licenças de promotor do jogo, emitir instruções, vigiar investigar e impor penalidades adequadas e legalmente previstas.<sup>193</sup> É dividido entre um setor administrativo e financeiro, além de possuir quatro departamentos principais: **(i)** um para inspecionar os jogos de azar; **(ii)** um para inspecionar as apostas mútuas; **(iii)** um de auditoria; e **(iv)** outro de estudos.<sup>194</sup>

Além da DICJ, há uma Comissão Especializada (ou “Comissão de Jogo”) que, no começo dos anos 2000, ocupou papel relevante nos estudos para a evolução e administração dos jogos de azar no futuro; o órgão foi reestruturado e não se sabe ao certo qual seria sua função, atualmente.<sup>195</sup>

Por fim, convém citar outros órgãos que ocupam papéis importantes na estrutura do jogo na RAEM:

- a) Direção dos Serviços de Finanças (DSF): possui função de cobrança do imposto sobre o jogo e do imposto sobre as comissões dos promotores do jogo, além de possuir competências que envolvem “aspectos contabilísticos, auditoria, inspeção e fiscalização”, as quais são paralelas às da DICJ;<sup>196</sup>
- b) Autoridade Monetária de Macau: responsável pela autorização de balcões de câmbio e cobrança do imposto especial sobre o jogo em divisas;<sup>197</sup>

---

<sup>190</sup> Ibid., p. 331, 332, 334.

<sup>191</sup> Ibid., p. 334.

<sup>192</sup> GODINHO, 2016, p. 334.

<sup>193</sup> Ibid., p. 334, 335.

<sup>194</sup> Ibid., p. 334,335.

<sup>195</sup> Ibid., p. 336.

<sup>196</sup> Ibid., p. 337.

<sup>197</sup> Ibid., p. 337.

- c) Serviços de Saúde: responsável pela atuação nas questões tabagistas, que estão relacionadas ao jogo a dinheiro;<sup>198</sup>
- d) Instituto de Ação Social: responsável pela atuação em medidas de prevenção ao jogo problemático e dar suporte aos indivíduos e famílias afetados;<sup>199</sup>
- e) Polícia Judiciária: responsável pela investigação criminal, mas que possui um Departamento de Investigação de Crimes relacionados com o “Jogo e Económicos”;<sup>200</sup>
- f) Gabinete de Informação Financeira: responsável por atuar nos assuntos do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (crimes ligados ao jogo); e<sup>201</sup>
- g) Gabinete de Protecção de Dados Pessoais: responsável por atuar na área de privacidade e transmissão de dados pessoais (matérias também ligadas ao jogo).<sup>202</sup>

Passemos, adiante, a notar de que modo o Estado obtém receitas públicas, por meio do jogo, em Macau.

### 3.1.3 As receitas públicas com o jogo

Godinho adverte que o regime das concessões em geral (incluindo aí as concessionárias e subconcessionárias do jogo) está ligado, conforme disposto no artigo 106 da Lei Básica, a uma alta carga tributária.<sup>203</sup> Nesse sentido, transcrevemos o teor do artigo:

Artigo 106.º

A Região Administrativa Especial de Macau aplica um sistema fiscal independente. Tomando como referência a política de baixa tributação anteriormente seguida em Macau, a Região Administrativa Especial de Macau produz, por si própria, as leis respeitantes aos tipos e às taxas dos impostos e às reduções e isenções tributárias, bem como a outras matérias tributárias. O regime tributário das empresas concessionárias é regulado por lei especial.<sup>204</sup>

---

<sup>198</sup> Ibid., p. 337.

<sup>199</sup> Ibid., p. 337.

<sup>200</sup> Ibid., p. 338.

<sup>201</sup> GODINHO, 2016, p. 338.

<sup>202</sup> Ibid., p. 338, 339.

<sup>203</sup> Ibid., p. 325.

<sup>204</sup> MACAU. **Lei básica da região administrativa especial de Macau da República Popular da China.** Disponível em: <<http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-BASICA-1993.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

Segundo Luís Pessanha, em Macau, a tributação sobre o jogo está descompassada do atual sistema de tributação regional.<sup>205</sup> O autor ratifica que há uma alta carga tributária sobre o setor, e que, inclusive, vem aumentando ao passo que a indústria dos cassinos se torna cada vez mais lucrativa.<sup>206</sup> No ano de 2018, Macau arrecadou com impostos diretos sobre o jogo, aproximadamente, cento e seis milhões e setecentos e oitenta um mil de patacas (o que equivalia a treze milhões e trezentos mil dólares).<sup>207</sup>

Xinhua Gu, Guoqiang Li e Ricardo Chi Sen Siu ressaltam que há uma pressão da indústria do jogo sobre Macau para a redução de tributos, de forma a convergir com o padrão asiático de tributação sobre tal setor.<sup>208</sup> Apesar da carga tributária (que chega a ser seis vezes maior do que em Las Vegas), os autores também assentem que os cassinos possuem um lucro bastante considerável.<sup>209</sup>

Há, pois, uma forte e histórica dependência, em Macau, das receitas tributárias advindas do jogo. Apesar disso, o Governo se vê diante de um desafio de instituir uma tributação adequada que possibilite (i) que as concessionárias paguem os custos e obtenham lucros suficientes para sua sobrevivência; e (ii) que, ao mesmo tempo, produza receitas públicas consideráveis.<sup>210</sup>

O modelo de Macau, desde 1976, é de tributação sobre a receita bruta, com sua apuração e fiscalização realizada de maneira diária. Tal modelo, a partir da segunda metade da década de 70, permitiu que a arrecadação tributária aumentasse substancialmente, representando aproximadamente 40% das receitas públicas de 2001 até 2016.<sup>211</sup> Vejamos, adiante, os tipos de tributos existentes em Macau.

O primeiro a ser destacado é o imposto especial sobre o jogo, estabelecido pelo artigo 26 da Lei n. 16/2001. O imposto é cobrado a uma alíquota básica de 35% sobre a receita bruta mensal dos estabelecimentos, pagos em “duodécimo na Recebedoria da Repartição de Finanças

---

<sup>205</sup> PESSANHA, Luís. Gaming Taxation in Macau. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 12, n. 4, p. 344-348, 2008. p. 345.

<sup>206</sup> Ibid., p. 345.

<sup>207</sup> MACAUHUB. **Macau arrecadou mais de US\$ 13 milhões em impostos diretos sobre o jogo em 2018**. Macau, 21 fev. 2019. Disponível em: <<https://macaughub.com.mo/pt/2019/02/21/pt-macau-arrecadou-mais-de-us-13-mil-milhoes-em-impostos-directos-sobre-o-jogo-em-2018>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

<sup>208</sup> GU, Xinhua; GUOQIANG, LI; CHI SEN SIU, Ricardo. Casino Taxation in Tourism Resorts. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 16, n. 5, p., 2012. p. 275.

<sup>209</sup> Ibid., p. 277.

<sup>210</sup> GODINHO, 2016, p. 345.

<sup>211</sup> Ibid., p. 345, 346.

de Macau até ao décimo dia do mês seguinte a que respeitar”.<sup>212</sup> Nos termos da lei, é possível que sejam exigidas das concessionárias um valor de garantia mínima do imposto especial sobre o jogo estabelecida no contrato de concessão.<sup>213</sup>

Além disso, as concessionárias dos cassinos estão sujeitas às seguintes contribuições:

- a) de até 2% sobre a receita bruta, cujo produto da arrecadação é destinado a uma fundação pública de caridade, nomeadamente Fundação de Macau, com propósitos de desenvolvimento, promoção e estudantil em setores culturais, acadêmicos, educativos, sociais; e<sup>214</sup>
- b) de até 3% sobre a receita bruta, com destinação ao desenvolvimento urbano, promoção do turismo e seguridade social.<sup>215</sup>

Afora isso, os estabelecimentos que exploram os cassinos se obrigam a reter, mensalmente, o imposto devido sobre os salários e outras remunerações de seus funcionários.<sup>216</sup> Ademais, são devidos tributos sobre a propriedade, veículos, selo (quando aplicável), sobre o consumo e turismo.<sup>217</sup>

No caso dos promotores, a alíquota efetiva, incidente sobre as comissões, premiações e outras remunerações, é de aproximadamente 3%, decorrente de uma redução temporária de cinco anos (e renovável) de 40% sobre a alíquota fixa de 5%.<sup>218</sup>

As concessionárias (e subconcessionárias) são obrigadas a reverter prêmios como contrapartidas ao contrato de concessão, os quais, segundo Luís Pessanha, seriam considerados tributos disfarçados sobre o jogo. Eis alguns dos montantes devidos:

- a) montante fixo anual de trinta milhões de patacas; e<sup>219</sup>
- b) montantes variáveis de acordo com o número mesas de jogos e *slot machines* operados, divididos em: trezentas mil patacas para cada mesa VIP; cento e cinquenta mil patacas para mesas regulares; e mil patacas para cada *slot machine*.

220

---

<sup>212</sup> MACAU, 2001.

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> PESSANHA, 2008, p. 345.

<sup>215</sup> PESSANHA, 2008, p. 345.

<sup>216</sup> Ibid, p. 347.

<sup>217</sup> Ibid., p. 347, 348.

<sup>218</sup> Ibid., p. 347.

<sup>219</sup> Ibid., p. 346.

<sup>220</sup> Ibid., p. 346.

Luís Pessanha afirma que o regime tributário dos cassinos difere dos sistemas aplicáveis aos demais setores, haja vista que a regra geral é a de tributar a receita deduzida dos custos e despesas comerciais necessárias e obtida no ano fiscal.<sup>221</sup>

Vale destacar que, independentemente do pagamento do imposto especial sobre o jogo, as concessionárias ainda se submetem aos pagamentos dos impostos, contribuições, taxas ou emolumentos estabelecidos na lei, nos termos do artigo 28 da Lei n. 16/2001.<sup>222</sup> Porém, o Chefe do Poder Executivo pode isentar parcial ou totalmente, em regime temporário e excepcional, as concessionárias dos pagamentos dos rendimentos.<sup>223</sup>

No caso das loterias temos as seguintes fontes de receitas:

- a) no caso da loteria de Pacapio: **(i)** o pagamento de impostos, contribuições e taxas estabelecidos em lei, mas as concessionárias podem ser isentas do recolhimento dos tributos que incidam sobre os rendimentos provenientes da exploração da concessão, nos termos do artigo 13 da Lei n° 3/90/M; e **(ii)** previsão de retribuição (pecuniária ou não), quantificada em dinheiro;<sup>224</sup> e
- b) no caso da loteria instantânea: **(i)** há previsão de isenção sobre os rendimentos provenientes do regime de concessão e sobre as receitas das vendas e bilhetes e prêmios das loterias, nos termos do artigo 5° Lei n° 12/87/M; **(ii)** porém os contratos de concessão devem prever a porcentagem da receita total dos bilhetes vendidos a ser entregue à Fundação Macau, nos termos do artigo 6° da Lei n° 12/87/M.<sup>225</sup>

Para resumirmos as fontes de receitas públicas específicas advindas do jogo (desconsiderando os tributos que, normalmente, recairiam sobre as atividades decorrentes da exploração econômica das atividades) e o seu regime jurídico, elaboramos o seguinte quadro resumo:

---

<sup>221</sup> Ibid., p. 346.

<sup>222</sup> MACAU, 2001.

<sup>223</sup> Ibid.

<sup>224</sup> MACAU. Lei n° 12/87/M. Regula as concessões para a exploração de lotarias instantâneas. Revoga o Decreto-Lei n.° 76/84/M, de 14 de Julho. 17 ago. 1987. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/i/87/33/lei12.asp>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

<sup>225</sup> MACAU. Lei n° 3/90/M. Estabelece os princípios gerais a observar nas concessões de obras públicas e de serviços públicos. 14 maio 1990. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/i/90/20/lei03.asp>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

Quadro 4 – Receitas públicas em Macau

Modalidades	Imposto Especial	Contribuições especiais	Afetação das receitas	Retribuições
Jogos de azar	x	x		x
Loterias instantâneas			x	
Loterias de Pacapio				x

Fonte: O autor, 2020.

Passemos, agora, à regulamentação prevista em Portugal, que, de algum modo, se assemelha ao modelo de Macau.

### 3.2 A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO EM PORTUGAL

Em Portugal, a primeira loteria, a Lotaria Real, remonta para o ano de 1688, implementada à título ocasional – muito embora esta não seja a primeira manifestação do jogo autorizado em território português, o jogo a dinheiro se manifesta na referida loteria.<sup>226</sup>

No ano de 1799, a Lotaria Real recebe um *status* contínuo e um regulamento próprio, de modo que as apostas acabam por ser revertidas para os mais diversos setores: **(i)** manufaturas; **(ii)** artes; **(iii)** obras públicas; **(iv)** pagamento de empréstimos públicos; **(v)** ou mesmo receita pública em favor da Fazenda Pública.<sup>227</sup> Em 1848 foi cessada a extração da Lotaria Real, passando-se a exploração do jogo para a Santa Casa da Misericórdia.<sup>228</sup>

O jogo a dinheiro, a partir do século XX, se assemelha à exploração da atividade autorizada em Macau. Ao Estado é reservada a exploração dos jogos de azar, que passa à iniciativa privada uma autorização por meio de concessão. A carga tributária, por outro lado, varia em função da região, de modo que os tributos incidentes sobre as atividades nos parecem que possuem efeitos extrafiscais, atrelados ao setor do turismo.

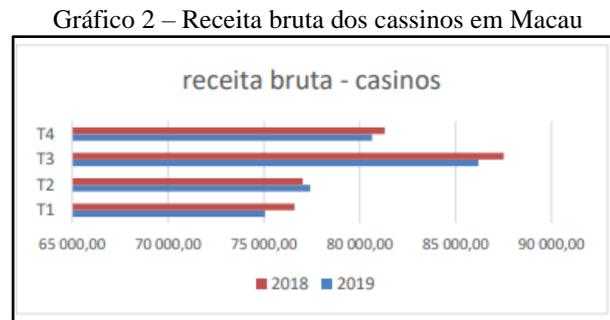
A título meramente exemplificativo, os cassinos nos anos de 2018 e 2019 auferiram receitas brutas (compreendida como a diferença entre o valor das apostas realizadas, deduzidas dos prêmios vertidos aos jogadores) que, em cada trimestre, superaram o valor de setenta e

<sup>226</sup> RAMA, Paula Cristina Azambuja. **Os jogos de sorte e azar em Portugal**: o caso concreto dos jogos online e a sua regulação. 2016. 69 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. p. 12.

<sup>227</sup> Ibid., p. 12.

<sup>228</sup> Ibid., p. 13.

cinco milhões de reais, conforme se extrai de gráfico produzido pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos, ligado ao Turismo de Portugal:<sup>229</sup>



Fonte: Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos<sup>230</sup>

Veremos adiante, também, que Portugal possui regimes jurídicos (regulatórios e tributários) para os jogos sociais e para o jogo do bingo (que pode ser explorado dentro ou fora dos cassinos).

Por fim, apresentaremos os contornos gerais do chamado jogo *online*, que, obviamente, teve uma regulamentação mais recente e possui uma tributação especial, a exemplo do que ocorre com os cassinos.

### 3.2.1 Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo

Portugal autorizou a exploração do jogo em 1927, por meio do Decreto n. 14.643/1927, com a criação de zonas territoriais próprias para a prática do jogo. Segundo Godinho, os motivos atrelados à legalização da atividade foram: **(i)** o interesse fiscal; **(ii)** o objetivo de desenvolver o turismo em balneários; e **(iii)** a paixão popular pelo jogo.<sup>231</sup>

Do decreto, Godinho destaca três aspectos interessantes: **(i)** a ideia de que os jogos de fortuna ou azar se caracterizam pelo resultado contingente, sem depender da habilidade ou perícia do jogador; **(ii)** manutenção da lotaria da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa e instauração de um regime especial para pequenas loterias, tómbolas e rifas; e **(iii)** derrogação de normas dos Códigos Civil e Penal vigentes à época que seriam incompatíveis com a legalização do jogo nas zonas autorizadas.<sup>232</sup>

<sup>229</sup> PORTUGAL. **Atividades do jogo em Portugal:** em casino, sala de máquinas e de bingo. Disponível em: <[https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estatisticas/4T\\_Estat%c3%adstica\\_2019.pdf](https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estatisticas/4T_Estat%c3%adstica_2019.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> GODINHO, 2016, p. 121.

<sup>232</sup> Ibid., p. 122, 123.

Segundo Paula Cristina Azambuja Rama, como os jogos de fortuna e azar eram sancionados penalmente, a virada para o campo da legalidade marca a mudança de paradigma: da sanção penal passa-se à sanção tributária.<sup>233</sup> No campo tributário, destaca-se:

- a) o Decreto n. 36.889, de 29 de maio de 1948, que marca o agravamento das restrições aos jogos de azar e a mudança de regime tributário para tais atividades; e<sup>234</sup>
- b) o Decreto n. 41.562, de 18 de março de 1958, que altera o regime fiscal dos jogos de azar para uma tributação de capitais de giro, lucros e receitas brutas com alíquotas elevadas.<sup>235</sup>

Com o Código Civil Português de 1966, dissolveu-se a regulamentação geral sobre os contratos de natureza aleatório; os contratos do jogo passariam, pois, a ter uma tutela especial.<sup>236</sup> Além disso, passou-se a valer a regra da “não repetição dos montantes pagos de modo voluntário” sobre os jogos de azar, bem como os efeitos civis no âmbito de competições desportivos.<sup>237</sup> Por último, o código revelou a posição de “neutralidade” do legislador em relação ao jogo, deixando intocada as disposições especiais sobre tal atividade.<sup>238</sup>

A regulação atual e principal do jogo, em Portugal, se encontra disposta no Decreto-Lei nº 422/1989, com o qual surgem: **(i)** uma responsabilização das concessionárias para a conformidade legal da exploração e prática do jogo autorizado; e **(ii)** a melhoria das condições de uma exploração rentável das atividades.<sup>239</sup>

Segundo Rama, há quantidade considerável de regimes jurídicos existentes e aplicáveis para cada tipologia de jogo, decorrente do desenvolvimento socioeconômico de Portugal.<sup>240</sup>

A regulação do jogo e a sua tributação, segundo António Martins, estão relacionadas ao aspecto moral e reprovável do jogo de azar. Logo, o Estado Português o regulou de maneira

---

<sup>233</sup> RAMA, 2016, p. 13.

<sup>234</sup> Ibid., p. 13.

<sup>235</sup> Ibid., p. 14.

<sup>236</sup> GODINHO, 2016, p. 124.

<sup>237</sup> Ibid., p. 125.

<sup>238</sup> Ibid., p. 126.

<sup>239</sup> RAMA, 2016, p. 14.

<sup>240</sup> Ibid., p. 14.

estrita e impôs uma tributação especial e alta para boa parte dessas atividades.<sup>241</sup> Vejamos adiante como está organizado o jogo em terras lusitanas.

### 3.2.2 O regulamento do jogo

Segundo o artigo 9º do Decreto-Lei n. 422/1989, o jogo é atividade reservada ao Estado, e autorizado em regime de concessão (com a exceção dos jogos explorados em navios ou aeronaves, que possuem regime próprio estabelecido no artigo 6º do referido decreto). Vejamos:

Artigo 9.º

Regime de concessão

1 - O direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado.

2 - A exploração de jogos de fortuna ou azar pode ser atribuída mediante concessão a pessoas coletivas privadas, constituídas sob a forma de sociedades anónimas, ou equivalente, com sede num Estado-Membro da União Europeia, ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu que esteja vinculado à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e do combate à fraude e ao branqueamento de capitais, desde que, no caso de sociedades estrangeiras, tenham sucursal em Portugal.

3 - O disposto no número anterior não é aplicável nos casos previstos no artigo 6.º.<sup>242</sup>

Assim, os jogos de azar e de fortuna praticados no âmbito dos cassinos são regulados pelo Decreto-Lei n. 422/89, alterado pelo Decreto-Lei n. 64/2015 (Lei do Jogo). E são explorados por regime de concessão, mediante concurso público, que gera para a concessionária obrigações em nível turístico, dado que “o jogo é chamado a desempenhar um papel fulcral ao nível do desenvolvimento turístico e cultural da zona onde se encontra (...)”.<sup>243</sup> A fiscalização das atividades era feita por meio da antiga Inspeção-Geral do Jogo, sucedida pela Instituto de Turismo de Portugal (IP), sendo que a competência para fiscalização, controle e regulação é do Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos.<sup>244</sup> Além dos regulamentos próprios, as obrigações e direitos são contemplados no contrato de concessão.<sup>245</sup>

<sup>241</sup> MARTINS, António. Casino Taxation in Portugal: The Supreme Court and Autonomous Taxes. **Gaming Law Review and Economics**, Londres, v. 17, n. 3, p. 195-203, 2013. p. 197.

<sup>242</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei nº 422, de 2 de dezembro de 1989. Lei do jogo. 1 jan. 1990. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/117121504/202008241418/73638661/exportPdf/maximized/1/cacheLevelPage?rp=diploma>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

<sup>243</sup> RAMA, 2016, p. 15.

<sup>244</sup> PEIXOTO, João Paulo; RENTO, Altina. Subsídios de análise de tributação do jogo em Portugal. **Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-26, 2016, p. 19.

<sup>245</sup> RAMA, op. cit., p. 15.

No caso dos bingos, sua regulação atual, se dá por meio do Decreto-Lei n. 31/2011 (alterado pelo Decreto-Lei n. 65/2015), e está fora do âmbito dos cassinos, sendo praticado tanto em formato digital quanto em formato tradicional.<sup>246</sup> Tal modalidade também é praticada sob a roupagem de concessão, via concurso público, atribuindo-se ao Instituto do Turismo de Portugal (I.P.) e ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal as competências de controle, inspeção e regulação do jogo.<sup>247</sup>

No caso dos jogos sociais exclusivo do Estado Português, quem detém a sua gestão é a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, com competência atribuída pelo Decreto-Lei n. 56/2006 (e suas alterações).<sup>248</sup> Os jogos explorados são:

- a) as loterias, divididas entre a loteria clássica; a loteria popular; e a loteria instantânea (denominada Raspadinha); e<sup>249</sup>
- b) as apostas, divididas entre Euromilhões; o Totoloto e Totobola, as apostas mútuas hípcas e o Joker (jogo adicional às apostas).<sup>250</sup>

Por fim, os jogos *online* em Portugal foram regulados pelo Decreto-Lei n. 66/2015, após um período em que, ao mesmo tempo, se praticava os jogos interativos e não havia regulação, o que dificultava a tributação de sua atividade. Tal atividade se encontra abrigada pelo chamado Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (RJO).<sup>251</sup>

A exploração do jogo *online* é reservada ao Estado, estando condicionada ao licenciamento também pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos às pessoas jurídicas que possuam sede em:

- a) Estado-Membro da União Europeia;<sup>252</sup> ou
- b) Estado Signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu que esteja vinculado à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e do combate à fraude e ao branqueamento de capitais, desde que, no caso de sociedades estrangeiras, tenham sucursal em Portugal.”<sup>253</sup>

---

<sup>246</sup> Ibid., p. 16.

<sup>247</sup> Ibid., p. 17.

<sup>248</sup> Ibid., p. 19.

<sup>249</sup> Ibid., p. 21.

<sup>250</sup> RAMA, 2016, p. 21.

<sup>251</sup> Ibid., p. 21.

<sup>252</sup> Ibid., p. 37.

<sup>253</sup> Ibid., p. 37.

Introduzidos os aspectos gerais sobre a regulação do jogo, a seguir traremos o regime jurídico de aferição das receitas públicas do Estado Português.

### 3.2.3 As receitas públicas com o jogo

Nesta seção, dividiremos o tema das receitas públicas conforme as modalidades do jogo a dinheiro, notadamente: **(i)** cassinos (concessionárias que exploram os jogos de azar); **(ii)** bingo; **(iii)** jogos sociais; e **(iv)** jogo interativo ou *online*.

Sobre os cassinos, incide um imposto especial de jogo (IEJ) que tem 80% de seu produto de arrecadação revertido ao Fundo de Turismo, que, “de importância recebida, aplicará 25% do imposto por si arrecada na área dos municípios em que se localizem os casinos na realização de obras de interesse para o turismo”.<sup>254</sup>

O IEJ sobre os cassinos varia conforme a natureza do jogo, se bancado (com a diferença entre bancas simples e bancas duplas) ou não bancado, e conforme a localização do cassino, de modo que as alíquotas são maiores nos cassinos situados em localidades que possuam maior projeção e menores nos locais de menor projeção<sup>255</sup>:

- a) para o jogo bancado (bancas simples e bancas duplas), o recolhimento do IEJ é feito em duas parcelas: **(i)** na primeira, é fixada alíquota sobre o capital inicial em giro inicial, com uma variante percentual com base na localização do estabelecimento; e **(ii)** na segunda, a alíquota também é fixada conforme a localização do cassino e incidirá sobre “os lucros brutos das bancas”; e<sup>256</sup>
- b) para o jogo não bancado, o imposto é cobrado a uma alíquota variável, conforme o local do cassino, sobre a receita diária da concessionária cobrada dos pontos, obtida de um caixa onde é indicado o resultado da porcentagem sobre os montantes, anunciado em voz alta pelo pagador e deduzidas as cadernetas (fornecidas pelo serviço de inspeção), bem como os bilhetes inutilizados que equivalham ao montante anunciado.<sup>257</sup>
- c) para as máquinas, o regime aplicável é o do jogo bancado (mais precisamente ao das bancas simples).<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> PORTUGAL, 1990.

<sup>255</sup> PEIXOTO; RENTO, 2016, p. 13.

<sup>256</sup> RAMA, 2016, p. 16, 36.

<sup>257</sup> PEIXOTO; RENTO, op. cit., p. 14.

<sup>258</sup> Ibid., p. 13.

No caso do jogo bancado, Altina Rento e João Paulo Peixoto afirmam que o modelo de tributação se justifica pelas seguintes razões: **(i)** o capital de giro (primeira parcela) é tributado para que seja feita uma “adequação racional da oferta do jogo à quantidade de pessoas que revelem interesse em jogar”, como forma de coibir o jogo em excesso;<sup>259</sup> e **(ii)** a tributação do “lucro bruto” (segunda parcela), a opção aqui foi simplificar a fiscalização, dada a impossibilidade de se controlar todas as “jogadas”.<sup>260</sup>

No caso do jogo não bancado, Rento e Peixoto observam que há um duplo nível de controle: **(i)** os valores das jogadas são controlados pelos próprios jogadores e **(ii)** os registros tornam possível controlar a receita fiscal destinada ao Estado.<sup>261</sup>

Ademais, há, ainda, uma isenção para os cassinos, definida na Lei do Jogo, do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), bem como de taxas por alvará e licenças municipais ligadas às obrigações definidas em contratos.<sup>262</sup> Além disso, nenhum tributo é cobrado sobre os prêmios dos jogadores e não há tributação sobre o “serviço do jogo” (na forma de imposto sobre valor agregado).<sup>263</sup>

Ainda, no caso dos cassinos, “as empresas concessionárias encontram-se sujeitas ao regime tributário geral pelo exercício das demais actividades (art.º 84.º, nº 4, da Lei do Jogo), como sucede, por exemplo, com as relativas à restauração e hotelaria.”<sup>264</sup> Assim, as demais actividades, exploradas pelos cassinos, estariam sujeitas aos tributos incidentes sobre a renda portuguesas.<sup>265</sup>

Por fim, as concessionárias são obrigadas a remunerar o Estado, por meio de contrapartidas para utilização de bens pertencentes a estes, com valores fixados nos contratos de concessão e atualizados a cada ano pelo índice de preços ao consumidor fixados no continente europeu, tudo conforme o artigo 25 da Lei do Jogo.<sup>266</sup> As contrapartidas são pagas semestralmente nos meses de janeiro e julho de cada ano à Fazenda Pública territorialmente competente. No início de cada exploração também são devidos os duodécimos das

---

<sup>259</sup> Ibid., p. 12.

<sup>260</sup> Ibid., p. 12.

<sup>261</sup> Ibid., p. 15.

<sup>262</sup> RAMA, op. cit., p. 15.

<sup>263</sup> MARTINS, 2013, p. 200, 201.

<sup>264</sup> PEIXOTO; RENTO, 2016, p. 9.

<sup>265</sup> Vale destacar, contudo, que a Suprema Corte de Portugal possuía precedentes conflitantes sobre a tributação de determinadas despesas dos cassinos: de um lado, em um acórdão publicado em 1998, a Corte havia entendido que a tributação autónoma não seria possível; de outro, em um acórdão de 2012, admitia a incidência de um tributo. Cf. MARTINS, op. cit., p. 197.

<sup>266</sup> PORTUGAL, 1990.

contrapartidas pecuniárias estabelecidas correspondentes aos meses posteriores ao início da exploração (artigo 26 da Lei do Jogo).<sup>267</sup>

Além das contrapartidas previstas na Lei do Jogo, o Decreto Regulamentar n. 29/1988, modificado pelo Decreto-Lei n. 275/2001, instituiu **(i)** contrapartidas iniciais em montantes fixos; e **(ii)** contrapartidas anuais correspondentes ao percentual de 50% (cinquenta por cento) das receitas brutas dos jogos em cassinos e não inferiores a determinados montantes fixados na legislação, para determinadas regiões (Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz e Póvoa de Varzim). Tais contrapartidas são destinadas ao Turismo de Portugal.<sup>268</sup>

No caso do jogo do bingo, concebido pela legislação portuguesa como jogo de fortuna não bancado, praticado dentro ou fora dos cassinos e explorado por concessionárias (pessoas físicas ou jurídicas)<sup>269</sup> destaca-se o seguinte:

- a) a parcela de receita bruta da venda dos cartões de bingo da concessionária (e consequentemente o percentual atrelado aos prêmios) varia se o jogo é explorado dentro ou fora do cassino: **(i)** no primeiro caso, 40% da receita será da casa, sendo 60% revertida a prêmios; e **(ii)** no segundo caso, o percentual é reduzido para 35%, sendo que 55% será revertido a prêmios.<sup>270</sup>
- b) quando o jogo não é explorado em cassinos, o montante não reservado às concessionárias ou aos prêmios será receita pública. Esta é partilhada com base no fato de as entidades serem ou não clubes desportivos: **(i)** caso a concessionária seja clube desportivo, a receita pública é consignada na razão de 75% para o Instituto do Desporto de Portugal (IP), e 25% para o Turismo de Portugal (IP); **(ii)** e caso não o seja, o percentual será de 10% para o Instituto do Desporto de Portugal; 45% para entidade regionais, que possuem jurisdição sobre o jogo; e 45% para o Turismo de Portugal; e<sup>271</sup>
- c) sobre a receita bruta do bingo explorado no cassino recairá o imposto especial com alíquotas que variam conforme a localização das concessionária, considerando os mesmos critérios para os cassinos: a alíquota será mais alta

---

<sup>267</sup> Ibid.

<sup>268</sup> PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n. SA22019012301037/14. Relator: Casimiro Gonçalves. 23 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b86cf5f8bf18a66980258390005288e8?OpenDocument&ExpandSection=1>>. Acesso em: 23 set. 2020.

<sup>269</sup> PEIXOTO; RENTO, 2016, p. 15.

<sup>270</sup> Ibid., p. 15.

<sup>271</sup> RAMA, 2016, p. 18 e 19.

quando a projeção for maior e a alíquota será mais baixa quando a projeção for menor.<sup>272</sup>

- d) o bingo explorado fora do cassino receberá o mesmo tratamento aplicável às atividades comerciais ou industriais.<sup>273</sup>
- e) incide o imposto de selo (IS) a uma alíquota de 25% sobre o valor bruto do prêmio, com um adicional de 10% caso este seja vertido em espécie.<sup>274</sup>

No caso dos jogos sociais (jogos Santa Casa), as receitas do jogo que não são vertidas em prêmios possuem uma função social, de modo que existem dez entidades destinatárias destas receitas, a saber:

- a) o Ministério da Administração Interna, em que a receita é repartida entre Autoridade Nacional de Proteção de Civil, Secretaria Geral – riscos sociais e Secretaria Geral – policiamento de espetáculos esportivos;
- b) a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP);
- c) a Presidência do Conselho de Ministros, em que a receita é repartida pelo Fundo de Fomento Cultural, Instituto Português do Desporto e Juventude e Gabinete da Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade;
- d) o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, em que a receita é repartida entre Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e pelo INATEL – turismo social e sénior (organização de tempos livres);
- e) o Ministério da Saúde;
- f) o Ministério da Educação e Ciência, em que a receita é repartida entre o Departamento do Desporto Escolar e pelo Departamento dos Estudantes do Ensino Secundário;
- g) a Direção Regional de Juventude e Desporto – Madeira;
- h) o Instituto de Desportos dos Açores;
- i) a própria Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; e
- j) o Centro de Medicina e Reabilitação de Alcoitão.<sup>275</sup>

---

<sup>272</sup> PEIXOTO; RENTO, op. cit., p. 15.

<sup>273</sup> Ibid., p. 15.

<sup>274</sup> RAMA, op. cit., p. 19.

<sup>275</sup> RAMA, 2016, p. 23.

A tributação sobre o jogo social se dá sobre os prêmios, incidindo o Imposto de Selo (i) a uma alíquota de 4,5% para os prêmios inferiores a cinco mil euros; e (ii) 20% sobre a parcela dos prêmios excedentes a cinco mil euros.<sup>276</sup>

Sobre os jogos *online*, segundo Rama, o Estado Português aplica um imposto especial de jogo *online* (IEJO), que varia conforme a categoria de jogo, a saber:

- a) em relação aos jogos de azar, o imposto incide a uma alíquota aplicável de 25% sobre a receita bruta mensal (incluída a comissão cobrada ao jogador). Do montante apurado do imposto, 37% constitui receita da entidade de controle, inspeção e regulação. A arrecadação líquida do tributo é destinada em 77% ao Turismo de Portugal; em 20% ao Estado Português; em 2,5% para o Fundo de Fomento Cultural; em 0,5% para o Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD);<sup>277</sup>
- b) No caso das apostas desportivas à cota, o tributo incide a uma alíquota de 8% sobre a receita bruta anual (incluída a comissão). Porém, caso as comissões sejam os únicos rendimentos da entidade, a alíquota será de 35%. Do montante do imposto, 25% é destinado à entidade de controle, inspeção e regulação; 37,5% é destinado às entidades objeto de aposta a repartir pelos clubes, pelos praticantes e pela federação que organiza o evento (incumbida em promover uma espécie de jogo responsável). Do montante líquido do imposto, é destinado ao Estado o percentual de 3,17%; 48,05% é destinado ao ministério que tem a competência de promover determinadas políticas sociais (com consignação ao orçamento da Segurança Social); 22,28% para o ministério que promova a política nacional de saúde (sendo 1% destinado ao SICAD); 5,24% ao ministério incumbida pela políticas de segurança interna; e 20,66% para ministério incumbida de promover a política de juventude e desporto;<sup>278</sup>
- c) As apostas hípcas possuem o seguinte regime fiscal: no caso das apostas mútuas, o IEJO é cobrado de maneira igual ao regime dos jogos de azar (item “a”); no caso das apostas à cota, o regime aplicável é o das apostas desportivas

---

<sup>276</sup> Ibid., p. 24.

<sup>277</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66/2015, de 27 de abril de 2015. Aprova o regime jurídico dos jogos e apostas online. 27 abr. 2015. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/130791253/202008290100/73805093/diplomaPaging/diploma/5?did=67110669&filter=Filtrar>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>278</sup> PORTUGAL, 2015.

à cota. Quanto à destinação das receitas do imposto, 15% é destinado à entidade de controle, inspeção e regulação; e 42,5% é destinado ao setor equídeo. Do montante líquido do imposto, 59% é destinado ao Turismo de Portugal; 40% ao Estado; e 1% ao SICAD.<sup>279</sup>

Os licenciados para explorar os jogos *online* estão, ainda, adstritos a pagamentos de taxas vinculadas **(i)** a homologação do sistema técnico de jogo; **(ii)** emissão e prorrogação da licença; e **(iii)** autorização de novos tipos de jogos de fortuna ou azar.

Para sistematizarmos a análises, existem diversos regimes jurídicos de arrecadação e afetação de receitas decorrentes do jogo (aqui excluimos as receitas reflexas como as de hotelaria e outras formas de lazer), resumidos da seguinte forma:

- a) sobre os cassinos, há um imposto especial, assim denominado porque seu produto de arrecadação é em parte destinado ao Fundo de Turismo. O regime de cobrança, basicamente, varia de acordo com as localidades das concessionárias e com seguintes modalidades: **(i)** jogos bancados com bancas simples; **(ii)** jogos bancados com bancas duplas; **(iii)** jogos não bancados; e **(iv)** máquinas. Os cassinos se obrigam a pagar contrapartidas ao Estado pela exploração da atividade. Não há imposto incidente sobre os prêmios;
- b) em relação ao bingo não explorado nos cassinos, parte das receitas das entidades é destinada ao estado, que, por sua vez, as reverte para entidades regionais, ao desporto e ao turismo. Incidirá um imposto sobre os prêmios;
- c) os jogos sociais são explorados pelo Estado (logo, todas as receitas são públicas). Incidirá um imposto sobre os prêmios; e
- d) sobre os jogos *online*, há um imposto especial, cuja alíquota varia conforme a modalidade: **(i)** jogos de azar, cujo regime se aplica à aposta hípicas mútua; ou **(ii)** apostas à cota hípicas ou desportivas. A destinação é variável, conforme o tipo de atividade e não necessariamente está vinculada a órgãos públicos ligados ao jogo. As entidades licenciadas se submetem a determinadas taxas. Não há imposto sobre os prêmios.

Segundo Rama, o motivo pelo qual os prêmios vertidos dos cassinos não serem tributados reside no fato de que as concessionárias são tributadas pelo IEJ (que possui um regime de afetação especial). Doutro lado, os bingos possuem um regime de afetação e consignação de receitas ao Estado, o que faz com os prêmios sejam tributados pelo IS. E, por

---

<sup>279</sup> Ibid.

fim, as receitas dos jogos sociais já são destinadas ao Estado, sendo que os prêmios também sofrem a incidência do IS (sem o adicional, contudo).<sup>280</sup>

Nos parece, ainda, que o fato de os jogos *online* também possuírem um tributo especial faz com que os prêmios não sejam tributados pelo imposto do selo e atividade em si não seja objeto do imposto sobre a renda <sup>281</sup>, sendo que o produto da arrecadação também possui algumas destinações específicas.

Por último, discriminamos uma tabela que resume nossa análise dessa seção:

Quadro 5 – Receitas públicas em Portugal

Modalidades	Imposto Especial	Taxas	Afetação das receitas	Contrapartidas	Imposto de Selo (prêmios)
Cassinos	x			x	
Bingo			x		x
Jogos sociais			x		
Jogos <i>online</i>	x	x			x

Fonte: O autor, 2020.

Vejam, adiante, a arquitetura jurídica do Estado de Nevada, que nos parece diferir acentuadamente dos dois regimes jurídicos analisados.

### 3.3 A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO NO ESTADO DE NEVADA (EUA)

Chegamos à análise de uma jurisdição que efetivamente difere das outras duas análises, em termos de regulamentação e tributação. Nos referimos ao Estado de Nevada, que engloba a cidade de Las Vegas.

Las Vegas abriga uma zona repleta de luxuosos hotéis, cassinos e arranha-céus, onde se concentra boa parte do jogo a dinheiro e do turismo: a chamada *Las Vegas Strip*.<sup>282</sup>

A pujança econômica do Estado de Nevada e Las Vegas, segundo Anthony N. Cabot, Eugene Martin Christiansen e Beverly Zou, se deve, em parte, a algumas escolhas acertadas quanto à regulação, como (i) a ausência de restrição do número de licenças para a exploração do jogo; e (ii) a ausência de controle sobre a cadeia de fornecimento do jogo. Nevada buscou criar um ambiente de competição entre os licenciados.<sup>283</sup>

<sup>280</sup> RAMA, 2016, p. 44-46.

<sup>281</sup> PORTUGAL, 2015.

<sup>282</sup> ELLIOTT, Erin; VERMEYS, Sonia Church. Nevada. *The Gambling Law Review*, Londres, v. 4, p. 287-381, 2019. p. 288.

<sup>283</sup> CABOT, Anthony N.; CHRISTIANSEN, Eugene Martin; ZOU, Beverly. Tale of Two Cities: Las Vegas and Atlantic City. *Gaming Law Review and Economics*, Nova York, v. 20, n. 9, p. 718-742, 2016. p. 730.

Doutra parte, Nevada assumiu uma regulação, de acordo com Elliot e Vermeys, “estrita” e “pesada”, como forma de manter a indústria do jogo significativa para a economia do estado.<sup>284</sup> As escolhas regulatórias de Nevada trouxeram fatores que concorreram para a prosperidade econômica de Las Vegas.

O primeiro fator é a competição entre os *players* que exploram o jogo na cidade de Nevada, a qual culminou **(i)** em preços competitivos no consumo dos cassinos; **(ii)** jogos com condições mais favoráveis ao consumidor; **(iii)** melhores produtos no mercado de Las Vegas; e a **(iv)** atração de investimentos privados.<sup>285</sup>

O segundo fator é o que os autores chamam de “estrutura de capital e a renovação dos investimentos”. Em Las Vegas, os reinvestimentos privados se concentram em atrações externas ao jogo, de modo que, a partir de 2008, a receita majoritária de *resorts* provém de fontes não ligadas ao jogo (aproximadamente 60%).<sup>286</sup>

Outros fatores que não decorrem diretamente de um modelo regulatório que não contemplam o livre mercado, mas que parecem ser relevantes são: **(i)** os investimentos públicos em infraestrutura (tais como modais transportes ferroviário, rodoviário e aéreo);<sup>287</sup> e **(ii)** o comprometimento com o combate à corrupção dentro do setor, sem estrangulá-lo.<sup>288</sup>

Os autores, ao compararem o modelo de Las Vegas com o modelo restritivo imposto por Atlantic City (Estado americano da Nova Jersey), afirmam que:

- a) de um lado, jurisdições que adotam políticas de restrição do número de licenças, como é o caso de Atlantic City, normalmente encontram dificuldades em controlar a rede de cassinos e acabam por perpetuar um quase-monopólio. Com isso, acabam por encontrar de “saturação” de demanda, pois entram em colisão com outras jurisdições em que o jogo é permitido; e
- b) doutro lado, um ambiente de jogo que possibilita um mercado mais competitivo, como é o caso de Las Vegas, se encontrar mais preparado para atender uma demanda diversificada, composta entre **(i)** aqueles que buscam jogar; e **(ii)** turistas.<sup>289</sup>

<sup>284</sup> ELLIOTT; VERMEYS, op. cit., p. 288.

<sup>285</sup> CABOT; CHRISTIANSEN; ZOU, op cit., p. 732.

<sup>286</sup> Ibid., p. 736.

<sup>287</sup> CABOT; CHRISTIANSEN; ZOU, 2016, p. 737, 738.

<sup>288</sup> Ibid., p. 738.

<sup>289</sup> Ibid., p. 731.

Cabot, Christiansen e Zou afirmam, nesse sentido, que os governos que autorizam os jogos, normalmente, visam atrair não residentes para consumir no mercado do jogo e desencorajar o consumo entre os residentes.<sup>290</sup> E, para atrair não residentes, os governos poderiam lançar mão de três tipos de cassinos:<sup>291</sup>

- a) cassinos dependentes de vizinhos (tradução literal de “*neighbor-dependent casinos*”), os quais possuem interesse em atrair residentes em jurisdições próximas, em que jogo não é permitido, como é o caso dos cassinos de Macau – frequentados por turistas chineses. Normalmente, tais estabelecimentos atraem visitantes interessados nas atividades do jogo a dinheiro e suas estruturas podem variar entre aquelas básicas para qualquer local que explora o jogo e aquelas que se assemelham a um verdadeiro *resort*;<sup>292</sup>
- b) cassinos auxiliares (tradução literal de “*ancillary casinos*”), caracterizados como estabelecimentos que funcionam como mais uma opção de entretenimento em uma área já reconhecida como turística;<sup>293</sup> e
- c) cassinos turísticos (tradução literal de “*tourist casinos*”), os quais são reconhecidos *resorts* integrados destinados a atrair uma demanda turística que busca entretenimento (e não o jogo em si); tais estabelecimentos buscam turistas vindos de longas distâncias. A atração de *resort* integrado é a própria propriedade, que, além de ser consideravelmente grande, possui uma extensa lista de atrações e facilidades, e não o cassino em si. São esses os estabelecimentos característicos de Las Vegas – embora a cidade concentre outros tipos de estabelecimentos que poderiam se classificar como estabelecimentos auxiliares, como é o caso de casas que exploram jogos eletrônicos.<sup>294</sup>

Vejamos, adiante, os aspectos de destaque da regulação no Estado de Nevada, começando pela história da regulação e as regras que norteiam o jogo.

---

<sup>290</sup> Ibid., p. 731.

<sup>291</sup> Harris e Aukhan propõem uma classificação similar à apresentada: (i) cassinos de conveniência (“*convenience casinos*”); (ii) cassinos de fronteira (“*border casinos*”); e (iii) resorts integrados (“*integrated resorts*”). Cf. ALIKHAN, Husna; HARRIS, Becky. Part III: Nevada over 60 years regulating gambling – a Jurisdictional Overview. **Gaming Law Review**, Nova York, v. 24, n. 1, p. 16-41, 2020b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1089/qlr2.2020.2411>>. Acesso em: 10 set. 2020. p. 26.

<sup>292</sup> CABOT; CHRISTIANSEN; ZOU, op. cit., p. 730.

<sup>293</sup> CABOT; CHRISTIANSEN; ZOU, 2016, p. 730.

<sup>294</sup> Ibid., p. 731,732.

### 3.3.1 Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo

A lei que legalizou o jogo em Nevada data de 1931 e foi assinada pelo Governador Fred B. Balzar. Sob a égide dessa, não se fazia necessário a obtenção de licença estadual para explorar o jogo; bastava a obtenção de uma licença municipal, cuja condição era, apenas e tão somente, que o postulante fosse cidadão estado-unidense.<sup>295</sup> Oito dias depois, os legisladores retificaram a lei a fim de garantir ao poder local a possibilidade de regular ou proibir o jogo.<sup>296</sup>

Apenas em 1945, os legisladores de Nevada trouxeram, por meio de uma lei estadual, uma licença estadual para a exploração de cassinos. O intuito desse tipo de licença era, em verdade, criar um modo de cobrar tributos sobre as receitas provenientes do jogo. Segundo Faiss e Gemignani, o tributo criado era cobrado a uma alíquota de 1% sobre as receitas dos cassinos menos o montante decorrente das perdas da casa que superassem o valor de três mil dólares.

A primeira autoridade regulatória da indústria do jogo foi a Comissão Tributária de Nevada (tradução de livre para “*Nevada Tax Commission*”) instituída pela legislação de 1945. A lei estadual, contudo, não dava critérios para que a Comissão pudesse efetivamente decidir sobre a figura do postulante a uma licença.<sup>297</sup>

Foi tão somente em 1947 que o Procurador Geral de Nevada, Alan Bible, emitiu um parecer, em que opinou pela necessidade de a Comissão inquirir o candidato à licença sobre antecedentes, hábitos e caráter, como forma de garantia que a lei do jogo não fosse violada.<sup>298</sup>

Após investigações conduzidas pelo Senado Estado-Unidense em 1950, uma Comissão chefiada pelo Senador Estes Kefauver concluiu que muitos donos de cassinos tinham envolvimento com o crime organizado. Com isso, a indústria do jogo em Nevada se encontrava em ameaçada.<sup>299</sup>

A situação se agravou por um projeto de lei federal que visava a cobrança de um tributo cobrado à razão de 10% sobre a receita bruta decorrente do jogo, o que forçaria um fechamento das casas que exploravam cassinos e apostas. Porém, no ano de 1951, o Senador Pat McCarran

---

<sup>295</sup> FAISS, Robert D.; GEMIGNANI, Gregory R. Nevada Gaming Licensing: Qualifications, Standards and Procedures. In: Schwartz, D. (Ed.). **Center for Gaming Research Occasional Paper Series**, Paper 1, p.1 1-16. 2011, p. 126.

<sup>296</sup> Ibid, p. 127.

<sup>297</sup> FAISS; GEMIGNANI, 2011, p. 127.

<sup>298</sup> Ibid., p. 127.

<sup>299</sup> Ibid., p. 128.

de Nevada liderou a resistência contra tal projeto, que conseguiu modificá-lo isentar os jogos de cartas, roletas, as *slot machines*, e os jogos de dados.<sup>300</sup>

Em 1955, o Estado de Nevada, finalmente, criou uma agência administrativa voltada para o controle do jogo e com a missão de eliminar os exploradores do jogo indesejáveis; assim foi instituído o Conselho de Controle dos Jogos (tradução livre de “*Gaming Control Board*”), que passou a funcionar como um braço fiscalizador da Comissão Tributária de Nevada.<sup>301</sup>

Posteriormente, em 1958, foi estipulada uma comissão que assumiu a missão de controlar o jogo, tirando tal prerrogativa da Comissão Tributária: o Estado de Nevada instituiu a Comissão do Jogo de Nevada (tradução livre de “*Nevada Gaming Commission*”), composta por cinco membros. A partir de então o estado passou a ter duas agências independentes ligadas ao jogo.<sup>302</sup>

Nos anos 60, a indústria do jogo passou a adquirir relevância nas receitas públicas do Estado de Nevada, o que começou a colocar a em xeque a independência das duas agências. E, bem assim, como forma de limitar a discricionariedade do Conselho e da Comissão, foi adotado o “*Corporate Gaming Act*” ou, em tradução livre, a Lei do Jogo. Com tal lei, é que se intensificou a necessidade de controlar e regular a indústria, permitindo também que Companhias Públicas pudessem investir em estabelecimentos que exploram o jogo.<sup>303</sup> Os investimentos ganharam ainda mais relevo sob a égide de uma lei de 1969, fazendo com que grandes players do ramo hoteleiro entrassem no mercado do jogo.<sup>304</sup>

Até 1977, Nevada era o único estado norte-americano que concedia licenças para a exploração do jogo. Até porque proibia que licenciados explorassem o jogo noutras jurisdições. Tal proibição caiu por incompatibilidade com a Constituição dos Estados Unidos da América, muito embora a concessão das licenças estivesse sob a autorização da Comissão e com uma alteração do Estatuto do Jogo Estrangeiro. E, em 1987, os legisladores federais reconheceram que o Estado de Nevada não poderia se imiscuir na regulação de outras jurisdições; por meio da Lei 178 foi removido do procedimento para aprovação do jogo estrangeiro a necessidade de averiguar se a jurisdição detinha um sistema regulatória e compreensiva.<sup>305</sup>

---

<sup>300</sup> Ibid., p. 129.

<sup>301</sup> Ibid., p. 129.

<sup>302</sup> Ibid., p. 129, 130.

<sup>303</sup> FAISS; GEMIGNANI, 2011, p. 131.

<sup>304</sup> Ibid., p. 132.

<sup>305</sup> Ibid., p. 132.

Em 1993 e 1997, a Comissão teve limitada suas atividades de controle sobre os indivíduos que explorassem o jogo fora do estado, pois, anteriormente, poderia interferir naquelas atividades que efetivamente impactassem Nevada.<sup>306</sup>

Com a expansão do jogo “não geográfico” registrada no final dos anos 90 e início do século XXI, o Estado de Nevada teve que instituir novos estatutos que permitissem que autoridades regulatórias investigassem formas de jogo que envolvessem a internet, o telefone, a TV à cabo, celulares.<sup>307</sup> Destacamos, abaixo, alguns importantes marcos para esse tipo de jogo:

- a) em 2011, os estatutos foram modernizados para permitir o licenciamento do jogo interativo;<sup>308</sup>
- b) em 2013, novamente os estatutos foram modernizados para contemplar uma espécie de convênio e outros Estados para permitir jogos interativos interestaduais; e<sup>309</sup>
- c) em 2014, os estados de Delaware e Nevada estabeleceram um pacto para estruturar, legalmente, o poker interestadual. E, a partir de março de 2015, tal estrutura foi implementada.<sup>310</sup>

Em outubro de 2015, o Conselho definiu que os jogos a dinheiro de fantasia (tradução livre para *pay-to-play daily fantasy sports: DFS*) deteriam o *status* legal de jogos de azar. Portanto, quaisquer entidades que quisessem explorar essa modalidade deveriam se licenciar perante a Comissão.<sup>311</sup> Por fim, também em 2015, a legislação de Nevada foi emendada para permitir que jogos de habilidades ou híbridos fossem disponibilizados em cassinos.<sup>312</sup>

Feito esse breve retrospecto sobre o jogo em Nevada, vejamos, adiante, um panorama geral sobre a estrutura regulatória desse estado norte-americano.

### 3.3.2 O regulamento do jogo

O Estado de Nevada define jogos de azar de uma maneira um pouco diversa da que colocamos no Capítulo 2, pois, inclusive, considera, para fins de legais, o poker como um jogo

---

<sup>306</sup> Ibid., p. 133.

<sup>307</sup> Ibid., p. 133, 134.

<sup>308</sup> Ibid., p. 133, 134.

<sup>309</sup> FAISS; GEMIGNANI, 2011, p. 133, 134.

<sup>310</sup> ELLIOTT; VERMEYS, 2019, p. 287.

<sup>311</sup> Ibid., p. 288.

<sup>312</sup> Ibid., p. 288.

de fortuna<sup>313</sup> (e não de habilidade). Em termos gerais, o jogo de azar (*gambling*) é definido como:

(...) qualquer jogo jogado com cartas, dados, equipamentos ou qualquer mecanismo mecânico, eletromecânico ou dispositivo eletrônico ou máquina por dinheiro, bens, cheques, crédito ou qualquer representante de valor, incluindo, sem limitar a generalidade de o anterior, fardo, monte, roleta, keno, bingo, fan-tan, vinte e um, blackjack, sete e meia, grande jogo, klondike, jogo de dados, pôquer, mandril uma-sorta, chuck-a-luck chinês (dai shu), roda da fortuna, chemin de fer, baccarat, pai gow, vencer o banqueiro, panguingui, caça-níqueis, qualquer jogo bancário ou percentual ou qualquer outro jogo ou dispositivo aprovado pela Comissão (...)<sup>314</sup>

O leitor atento percebe que o Estado de Nevada deixa a loteria de fora da definição. Aliás, o estado é um dos seis norte-americanos que não possuem uma loteria estatal (os outros cinco são: Alabama, Alaska, Havaí, Mississippi e Utah), pois a Constituição Estadual proíbe a sua autorização.<sup>315</sup>

A definição jurídica de “*gambling game*” (o que chamamos no trabalho de jogo a dinheiro) exclui, ainda, os jogos de cartas praticados em casas ou residências, em que não há um operador com intuito de lucrar, exceto como jogador, ou jogos operados por organizações de caridade ou educacionais com o aval do Conselho.<sup>316</sup>

O modelo regulatório do Estado de Nevada para o jogo é focado em **(i)** arrecadação tributária; **(ii)** geração de empregos; e **(iii)** longevidade da atividade empresarial.<sup>317</sup> Embora o estado implemente uma política de licenciamento bastante rigorosa, uma vez garantida a licença o estabelecimento tem mais liberdade para operar as atividades, podendo oferecer explorar **(i)** o jogo; **(ii)** outros entretenimentos; **(iii)** explorar ações publicitárias etc.<sup>318</sup>

Como já esclarecemos anteriormente, o Conselho e a Comissão de Nevada são as instituições reguladoras. Tais instituições são as responsáveis por conceder licenças estaduais.<sup>319</sup>

No entanto, as agências locais também possuem competências para conceder espécies de licenças de funcionamento, inclusive para o desenvolvimento de outros tipos de atividades nos cassinos. Nesse sentido, segundo Elliott e Vermeys, na cidade de Las Vegas, existem dois

<sup>313</sup> FAISS; GEMIGNANI, op. cit., p. 134.

<sup>314</sup> Ibid., p. 134.

<sup>315</sup> ELLIOTT; VERMEYS, 2019, p. 288.

<sup>316</sup> Ibid., p. 287.

<sup>317</sup> ALIKHAN; HARRIS, 2020b, p. 26.

<sup>318</sup> Ibid., p. 26.

<sup>319</sup> ELLIOTT; VERMEYS, op. cit., p. 289.

tipos de licenças locais: **(i)** para os cassinos localizados em *Las Vegas Strip* a autorização correspondente é a *Clark Count Department of Business Licence*; e **(ii)** para os estabelecimentos localizados no centro, a licenças correspondente é a *City of Las Vegas Business Licence Department*.<sup>320</sup>

Em 1953, para que o postulante pudesse efetivamente adquirir uma licença estadual se fazia necessário que **(i)** não tivesse nenhuma condenação por nenhum crime, furto, ilícito ligado a narcóticos ou armas nos cinco anos anteriores à postulação de licenças; **(ii)** não possuíssem menos de 21 anos; ou **(iii)** fosse estrangeiro.<sup>321</sup>

Tais requisitos, contudo, foram modernizados para, além de eliminar a proibição ao estrangeiro, permitir que outros critérios fossem colocados para fins regulatórios. Desse modo, as autoridades ligadas ao controle do jogo um determinado guia de critérios, são eles: **(i)** o caráter do indivíduo postulante; **(ii)** o financiamento das operações a serem autorizadas; **(iii)** a competência no mercado dos operadores; **(iv)** a aptidão do local; **(v)** a propriedade; **(iv)** se o caso os critérios para várias licenças; e **(vii)** a conduta durante o processo investigativo.<sup>322</sup>

O Regulamento do Jogo (*Nevada Act and the Regulations*) é a principal norma que norteia as questões regulatórias associadas ao jogo. Nela está contido um sistema regulatório que prevê duas já mencionadas agências.<sup>323</sup>

- a) o Conselho (*Board*), composto por dois membros e um presidente, indicados pelo governador, cuja função precípua é conduzir investigações nos processos administrativos de licenças e fazer recomendações à Comissão sobre a concessão das autorizações do jogo.<sup>324</sup> Além disso, pode investigar licenciados em processos administrativos sancionatórios, com vistas a endereçar recomendações à Comissão;<sup>325</sup>
- b) a Comissão (*Comission*) é uma agência com funcionamento de meio-período, composta por quatro membros e um presidente, também indicados pelo governador, e é encarregada pela concessão das licenças para operar os jogos.<sup>326</sup> Também é responsável por aplicar sanções de limitar, suspender, revogar

---

<sup>320</sup> Ibid., p. 289.

<sup>321</sup> FAISS; GEMIGNANI, 2011, p. 134.

<sup>322</sup> FAISS; GEMIGNANI, 2011, p. 135.

<sup>323</sup> ELLIOTT, VERMEYS, 2019, p. 290.

<sup>324</sup> Ibid., p. 289.

<sup>325</sup> Ibid., p. 294.

<sup>326</sup> Ibid., p. 289.

licenças ou registros, assim como aplicar multas de até duzentos e cinquenta mil dólares por cada violação.<sup>327</sup>

Elliott e Vermeys separam em dois blocos os tipos de jogos que podem ser licenciados:

(i) os jogos praticados em estabelecimentos físicos; e (ii) o jogo remoto ou *online*.<sup>328</sup>

Segundo Husna Alikhan e Becky Harris, o Estado de Nevada faz um escalonamento de três tipos de licenças, divididas, basicamente, da seguinte forma:

- a) licenças restritas para estabelecimentos que operam até 15 *slot machines* e não exploram outros tipos de jogo (como bares, lojas de conveniência etc.);<sup>329</sup>
- b) licenças não restritas, Grupo 1: para cassinos que exploram 16 ou mais jogos que possuem receita bruta acima do limite anual estabelecido de acordo com o Índice de Preço de Consumo (tradução livre de *Consumer Price Index*);<sup>330</sup> e
- c) licenças não restritas, Grupo 2: para cassinos que exploram 16 ou mais jogos que possuem receita bruta abaixo do limite anual estabelecido de acordo com o Índice de Preço de Consumo (tradução livre de *Consumer Price Index*).<sup>331</sup>

Além disso, o Estado de Nevada concede licenças não restritas de Grupo 1 e Grupo 2, para:

- a) produzir, vender e distribuir dispositivos de jogos, assim conceituados como objetos usados remota ou diretamente ligados ao jogo ou que possam afetar o seu resultado; e<sup>332</sup>
- b) provedores de serviços (tradução livre de *service provider*), assim conceituados como (i) o indivíduo que age em nome de outro licenciado associado ao jogo; (ii) o provedor de serviços de jogos interativos; ou (iii) o fornecedor de serviços de pagamento ou de instrumentos de apostas.<sup>333</sup>

Feito esse breve apanhado regulatório do Estado de Nevada, vejamos, a seguir, quais são as receitas públicas provenientes do jogo.

---

<sup>327</sup> Ibid., p. 289.

<sup>328</sup> Ibid., p. 290.

<sup>329</sup> ALIKHAN, Husna; HARRIS, Becky. Part II: Nevada over 60 years regulating gambling – a Jurisdictional Overview. *Gaming Law Review*, Nova York, v. 24, n. 1, p. 735-751, 2020a. Disponível em: <<https://doi.org/10.1089/qlr2.2020.2411>>. Acesso em: 10 set. 2020. p. 735.

<sup>330</sup> Ibid., p. 735.

<sup>331</sup> Ibid., p. 735.

<sup>332</sup> ELLIOTT,; VERMEYS, 2019, p. 291.

<sup>333</sup> Ibid., p. 292.

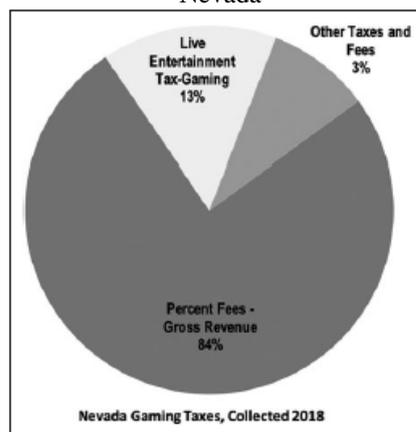
### 3.3.3 As receitas públicas com o jogo

Para Harris e Alikhan, o Estado de Nevada tem uma tributação, de modo geral, leve. A tributação sobre a propriedade é baixa e a renda dos residentes do estado não sofre tributação. Segundo as autoras, há uma certa resistência da população em aceitar uma interferência do governo sobre a tributação: o que explica, por exemplo, a recepção sobre a legalização da maconha.<sup>334</sup> Nesse sentido, segundo Ron De Polo e Mark Pingle, os residentes de Estado de Nevada acabam por exportar a sua carga tributária para turistas de outros estados.<sup>335</sup>

Apesar de a tributação estadual ser considerada baixa, Nevada possui, nada menos, do que (i) dezoito tributos específicos sobre a indústria do jogo; (ii) um tributo aplicável ao entretenimento; (iii) mais quatro tributos aplicáveis a atividades de lazer (incluindo cassinos); e (iv) um tributo sobre o ramo de hotéis. Tudo isso além de um tributo federal sobre o jogo.<sup>336</sup> Se o leitor não se perdeu nas contas, são vinte e quatro tributos estaduais e um tributo federal ligados, direta ou indiretamente, ao jogo a dinheiro.

Harris e Alikhan apontam que a indústria do jogo e hoteleira rendeu aos cofres públicos de Nevada um valor, aproximadamente, um bilhão e setenta e cinco milhões de dólares. Os hotéis-cassinos do estado proveram aproximadamente 37,5% das receitas do Fundo Geral do Estado (*State General Fund*), em 2018.<sup>337</sup> Nesse sentido, trazemos um gráfico que compara, em níveis, percentuais, a receita decorrente da tributação sobre o jogo para o exercício de 2018:

Gráfico 3 – Arrecadação do Estado de Nevada



Fonte: Alikhan e Harris<sup>338</sup>

<sup>334</sup> ALIKHAN; HARRIS, 2020b, p. 16.

<sup>335</sup> DEPOLO, Ron; PINGLE, Mark. Nevada Gaming: Revenue and Taxes (1945-95). *Journal of Gambling Studies*, Nova York, v. 13, p. 49-67, 1997, p. 50.

<sup>336</sup> ALIKHAN; HARRIS, 2020b, p. 16.

<sup>337</sup> Ibid., p. 16.

<sup>338</sup> Ibid., p. 16.

Ainda de acordo com as autoras, no ano de 2018, a receita decorrente dos tributos incidentes sobre o jogo foi de aproximadamente \$711 milhões, representando aproximadamente 47,3% do total de receitas do Fundo Geral do Estado de Nevada.<sup>339</sup>

A importância do jogo para a economia também é reafirmada no Resumo do Jogo, publicado pelo Conselho e Comissão do Estado de Nevada em fevereiro de 2020, segundo o qual no ano fiscal de 2019 (com fim em 30 de junho do exercício), os licenciados não restritos geraram receitas líquidas (descontando já os tributos) de, aproximadamente, \$2.06 bilhões de dólares.<sup>340</sup>

Isso mostra, pois, a importância do jogo para o Estado de Nevada, que, ao longo dos períodos pós-legalização, se tornou bastante mais dependente da arrecadação com essa atividade.<sup>341</sup> Porém, tal dependência pode resultar (assim como já resultou) em quedas de arrecadação, em períodos de recessão - oportunidades em que o movimento turístico baixa.<sup>342</sup>

O primeiro tributo que abordaremos é o *percentage fee tax*, cobrado sobre as receitas brutas auferidas sobre os estabelecimentos licenciados não restritos. O tributo é mensal e possui alíquotas progressivas incidentes sobre faixas de receita bruta, a saber:

- a) 3,5% sobre a primeira faixa de cinquenta mil dólares;
- b) 4,5% sobre os próximos oitenta e quatro mil dólares; e
- c) 6,75% sobre o que exceder cento e trinta e quatro mil dólares.<sup>343</sup>

Para se chegar à base de cálculo, no caso a receita bruta, primeiro, é preciso calcular o total dos ganhos e todos os pagamentos para jogo, o que inclui as receitas obtidas através de crédito e compensação obtidos pela condução do jogo, concurso ou jogo interativo. Do total das receitas, deduz-se **(i)** as perdas da casa para clientes; **(ii)** os financiamentos periódicos; **(iii)** o custo atual de bens pessoais distribuídos como resultado de apostas para *slot machines*, keno e bingo, excluindo o custo total de viagens, de comidas e de alojamento ou serviços; **(iv)** as perdas ou fichas pagas como resultado de jogo adicional no bingo; e **(v)** os prêmios *pro rata*

---

<sup>339</sup> Id., 2020a, p. 735.

<sup>340</sup> NEVADA GAMING CONTROL BOARD. **Nevada Gaming Abstract 2019**. 2019. Disponível em: <<https://gaming.nv.gov/index.aspx?page=144>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

<sup>341</sup> DEPOLO; PINGLE, 1997, p. 57.

<sup>342</sup> Ibid. p. 57.

<sup>343</sup> ALIKHAN; HARRIS, 2020b, p. 18.

distribuídos no sistema inter-cassinos para jogos que não envolvem cartas.<sup>344</sup> O produto da arrecadação do tributo se destina ao *State General Fund* (Fundo Geral do Estado).<sup>345</sup>

Apesar de representar uma grande parte da arrecadação, segundo Harris e Alikhan, o tributo enfrenta alguns desafios, a saber:

- a) o primeiro está ligado à igualdade na tributação, decorrente do fato de que dois cassinos, que auferem a mesma receita bruta, podem auferir diferentes receitas líquidas;
- b) o segundo é a dificuldade em tributar a correta porcentagem da receita decorrente do jogo;
- c) como apontado na introdução do subcapítulo de Nevada, as receitas decorrentes diretamente do jogo estão diminuindo, em razão das receitas ligados a outros setores do entretenimento. Com isso, pode-se questionar qual é o futuro desse tipo de tributação (inclusive, na recessão, foi preciso realizar cortes no orçamento para compensar a perda arrecadatória);
- d) considerando que o Estado de Nevada não tributa os ganhos dos clientes e permite a dedução dos valores pagos pelos cassinos, o tributo acaba por ser inefetivo tanto na arrecadação quanto na justiça fiscal.<sup>346</sup>

O Estado de Nevada também cobra tributos baseados no número de jogos (*unit taxes*). Segundo Alikhan e Harris, sua arrecadação é bastante flutuante, pois os dispositivos, sobre os quais tais tributos se baseiam, são facilmente removíveis.<sup>347</sup> São eles:

- a) *Restricted slot fee*: taxa cobrada, quadrimestralmente, sobre entidades com licenças restritas, destinada à Comissão, e que varia conforme o número de máquinas caça-níqueis: (i) se o estabelecimento possuir de uma a cinco máquinas pagará uma taxa sobre a licença de oitenta e um dólares; (ii) se o estabelecimento possuir de cinco a quinze máquinas, pagará uma taxa sobre a licença no valor de quatrocentos e cinco dólares, mais cento e quarenta um dólares cobrados por cada dispositivo mantido;<sup>348</sup>
- b) *Non-restricted slot fee*: taxa cobrada anualmente para estabelecimentos com mais de dezesseis máquinas, no valor de oitenta dólares por dispositivo; além

---

<sup>344</sup> Ibid., p. 18.

<sup>345</sup> Ibid., p. 18.

<sup>346</sup> ALIKHAN; HARRIS, 2020b, p. 18, 19.

<sup>347</sup> Ibid., p. 19.

<sup>348</sup> Ibid, p. 19, 20.

disso, a Comissão cobra uma taxa quadrimestral no valor de vinte dólares por cada dispositivo;<sup>349</sup>

- c) *Annual slot tax*: taxa anual, cujo produto da arrecadação é destinado a um fundo educacional, cobrada sobre cada jogo licenciado colocado em uso no ano fiscal, no valor de duzentos e cinquenta dólares por máquina;<sup>350</sup>
- d) *Quarterly fee on number of games operated*: entidades ainda devem pagar uma taxa quadrimestral correspondente ao número de jogos operados, cobrado pela Comissão nas seguintes proporções: **(i)** cinquenta dólares para operar um jogo; **(ii)** cem dólares para operar dois jogos; **(iii)** trezentos dólares para operar três jogos; **(iv)** oitocentos e setenta e cinco dólares para operar cinco jogos; **(v)** mil e quinhentos dólares para operar seis a sete jogos; **(vi)** três mil dólares para operar oito a dez jogos; **(vii)** para onze a dezesseis jogos, o valor corresponde a quinhentos dólares por dispositivo; **(viii)** para dezessete a vinte e seis jogos, o valor corresponde a quatro mil e oitocentos; **(ix)** para vinte e sete a trinta e cinco jogos, o valor corresponde a dois mil e oitocentos dólares; e **(x)** cem dólares por jogo para entidades que operam trinta e seis ou mais jogos; e<sup>351</sup>
- e) *Annual fee on games*: para determinados jogos de cartas, apostas mútuas em corridas operadas fora do Estado de Nevada, ou apostas em eventos desportivos, é cobrada uma taxa anual que custeia custos de conformidade, cujo produto da arrecadação é dividido entre os municípios (que podem repassá-lo para as respectivas cidades), e que possui a seguinte proporção: **(i)** cem dólares para um jogo; **(ii)** duzentos dólares para dois jogos; **(iii)** quatrocentos para três jogos; **(iv)** setecentos e cinquenta dólares para quatro jogos; **(v)** mil setecentos e cinquenta dólares para cinco jogos; **(vi)** três mil dólares para seis ou sete jogos; **(vii)** seis mil dólares para oito a dez jogos; **(viii)** seiscentos e cinquenta dólares por jogo, quando disponibilizados onze a treze jogos; **(ix)** mil dólares por jogo, quando disponibilizados quatorze a dezesseis jogos; e **(x)** dezesseis mil dólares, quando disponibilizados dezessete ou mais jogos, além de duzentos dólares adicionais cobrados por jogo.<sup>352</sup>

---

<sup>349</sup> Ibid., p. 19, 20.

<sup>350</sup> Ibid., p. 19, 20.

<sup>351</sup> ALIKHAN; HARRIS, 2020b, p. 19, 20.

<sup>352</sup> Ibid., p. 19, 20.

Além dos tributos incidentes sobre as licenças, há um tributo federal, cobrado a uma alíquota de 30% sobre os ganhos do jogo, considerados renda para fins tributários. Quando um jogador ganha mil e duzentos dólares ou mais em jogo, este deve preencher um formulário (*Internal Revenue Service Form W-2G – Certain Gambling Winnings*), para informar os ganhos à Receita Federal dos EUA (*Internal Revenue Service*).<sup>353</sup>

Tirante a tributação específica sobre o jogo, existem tributos estaduais que sujeitam os estabelecimentos que sujeitam o jogo. Vejamos abaixo.

Alguns cassinos estão sujeitos a um tributo sobre o consumo de entretenimento ao vivo (*live entertainment tax: LET*), a uma alíquota de 9%, cobrado sobre as entradas ou no acesso ao estabelecimento, que realizam espetáculos ao vivo, assim como estabelecimentos que possuem espécies de *nightclubs*, bares e restaurantes.<sup>354</sup> O entretenimento ao vivo é considerado

(...) qualquer atividade fornecida para o prazer, desfrute, recreação, relaxamento, diversão ou outro propósito similar por uma pessoa ou grupo de pessoas que estão fisicamente presentes quando desenvolvendo aquela atividade para um cliente ou um grupo de clientes que estão fisicamente presentes.<sup>355</sup>

Além do LET, destacamos o tributo sobre o comércio (*Commerce tax*): um tributo anual, pouco complexo, cobrado sobre a receita bruta de entidades situadas em Nevada com receita igual ou maior a quatro milhões de dólares.<sup>356</sup> O *commerce tax* foi criado em 2015 e sujeita todas as atividades empresariais em Nevada.<sup>357</sup>

Tal tributo foi criado para atender uma necessidade de se arrecadar com todas as atividades, pois o Estado de Nevada compreendeu que as receitas públicas ligadas ao jogo, embora ainda muito relevantes, estavam caindo.<sup>358</sup>

Sua alíquota varia conforme a atividade: para os cassinos sem hotéis, a alíquota é de 0,24%, e para os cassinos com hotéis a alíquota é de 0,20%.<sup>359</sup>

E a base de cálculo do tributo se obtém subtraindo o valor de quatro milhões de dólares da receita bruta da entidade. Para as entidades com licença não-restrita, é possível deduzir da base de cálculo do tributo as receitas decorrentes do jogo sujeitas ao *percentage fee tax*. Porém,

---

<sup>353</sup> ELLIOTT; VERMEYS, 2019, p. 296.

<sup>354</sup> ELLIOTT; VERMEYS, 2019, p. 296, 297.

<sup>355</sup> Ibid., p. 296.

<sup>356</sup> ALIKHAN; HARRIS, 2020b, p. 19.

<sup>357</sup> Ibid., p. 19.

<sup>358</sup> Ibid., p. 19.

<sup>359</sup> Ibid., p. 19.

as receitas das entidades que exploram o jogo com licenças restritas estão integralmente sujeitas ao *commerce tax*.<sup>360</sup>

Sobre a atividade de exploração do jogo pode incidir a seguinte tributação:

- a) *Modified business tax*: tributo trimestral que incide sobre a folha de pagamento que incide e que não varia conforme os salários;<sup>361</sup>
- b) *Property taxes*: tributo que incide sobre a propriedade, cujos maiores pagadores, no Estado de Nevada, são cassinos; e<sup>362</sup>
- c) *Federal excise tax*: tributo federal que sujeita casas de apostas, e incide à alíquota de 0,25% sobre o número total de apostas (e não sobre a receita líquida).<sup>363</sup>

Por fim, em 2013, o Estado de Nevada outorgou créditos (*transferable tax credit*) a empresas produtoras de filmes, os quais podem ser transferir para estabelecimentos que exploram o jogo que podem utilizá-los como forma de dedução de sua carga fiscal.<sup>364</sup>

O critério que encontramos para resumir a nossa análise em um quadro comparativo foi a de dividir as modalidades entre **(i)** licenças restritas e **(ii)** licenças não restritas:

Quadro 6 – Receitas públicas no Estado de Nevada

Modalidades	Imposto sobre a receita bruta	Taxas	Imposto federal sobre prêmio	Imposto sobre o comércio	Imposto federal sobre as apostas
Licenças restritas		x	x	x	x
Licenças não restritas	x	x	x	x	x

Fonte: O autor, 2020.

Do quadro analisado, excluimos os tributos mencionados que incidem sobre outras atividades. Porém, não se pode negar a importância das exações para o tesouro estadual – especialmente o tributo atrelado ao entretenimento.

### 3.4 RESUMO DAS ANÁLISES DO CAPÍTULO 3

Da análise regulatória, chegamos às seguintes constatações:

- a) o jogo a dinheiro em Macau é atividade reservada ao Estado, que o autoriza mediante concessão e concurso público, segundo o que nossa pesquisa pode

<sup>360</sup> Ibid., p. 21.

<sup>361</sup> Ibid., p. 19.

<sup>362</sup> Ibid., p. 19.

<sup>363</sup> ALIKHAN; HARRIS, 2020b, p. 19.

<sup>364</sup> Ibid., p. 21.

apurar. A autoridade regulatória, fiscalizadora e controladora vinculada ao jogo se encontra no âmbito da Secretaria para a Economia e Finanças;

- b) o jogo a dinheiro em Portugal também é atividade reservada ao Estado. Porém, existem regimes de exploração diversos: **(i)** regime de concessão para os jogos de azar territoriais e bingo; **(ii)** exploração direta pelo Estado no caso dos jogos sociais; e **(iii)** licenciamento no caso dos jogos *online*; e
- c) o jogo a dinheiro no Estado de Nevada não é atividade reservada estatal. Seu regime de exploração pela iniciativa privada se dá por meio de licenças, divididas entre: **(i)** restritas; e **(ii)** não restritas (estas últimas divididas entre Grupo 1 e Grupo 2).

Do ponto de vista da receita pública com o jogo a dinheiro e fazendo um recorte sobre o que nos parece mais relevante, que a tributação específica do jogo e a previsão de contrapartidas, destaca-se o seguinte:

- a) Macau possui uma carga tributária sobre o jogo de azar considerada alta (40%), incidente sobre a receita bruta das concessionárias. Uma parte da arrecadação (na forma das contribuições especiais) tem destinação ao desenvolvimento, promoção e estudantil em setores culturais, acadêmicos, educativos, sociais, bem como ao desenvolvimento urbano (turismo) e à seguridade social. Além disso, condiciona a sua exploração, por meio de contrato de concessões, ao pagamento de retribuições;
- b) Portugal possui uma carga tributária sobre o jogo de azar que nos parece menor do que a de Macau. No caso do jogo territorial, a base de cálculo é o capital de giro inicial (1ª parcela), e a receita bruta (2ª parcela), com alíquotas que variam de acordo com a localidade, sendo o produto da arrecadação destinado ligada ao turismo. No caso do jogo *online*, a base de cálculo é a receita bruta com alíquotas fixas de 15% e 8%, sendo o produto da destinação ligado ao turismo, desporto, cultura, segurança, saúde, auxílio dos adictos e custos de conformidade. Por fim, há previsão de pagamento de contrapartidas (em pecúnia ou não) para os cassinos; e
- c) o Estado de Nevada possui carga tributária considera baixa, tributando-se faixas da receita bruta, com alíquotas progressivas, e permitindo-se deduções restritas da base de cálculo. O tributo incide apenas para entidades que possuem licenças não restritas (em relação a quantidades de jogos). O produto da arrecadação não tem destinação específica, como no caso de Macau e Portugal.

## **4 O ENQUADRAMENTO DOS JOGOS DE AZAR NO DIREITO FINANCEIRO**

A proposta do presente capítulo é levantar aspectos teóricos e doutrinários que entendemos relevante para aplicação aos jogos de azar no âmbito do Direito Financeiro. O corte da análise envolve três partes:

- a) localizar o jogo a dinheiro no âmbito da tributação. Nesse caso, nos propomos a verificar, primeiro, quais seriam as possíveis finalidades extrafiscais da norma tributária; em segundo lugar, localizar o debate da tributação regulatória ou corretiva sobre determinadas consumos considerados indesejados; ato contínuo, aprofundar o debate e trazer os aspectos da tributação do pecado; e, por último, tratar da tributação do jogo, relacionando-a com as constatações do Capítulo 3;
- b) análise das contrapartidas que remuneram os contratos de concessão para exploração do jogo a dinheiro, também relacionando-a com as análises do Capítulo 3; e
- c) finalmente, tratar das possíveis despesas públicas localizadas na doutrina e em estudos de saúde pública – que, de certa forma, foram tangenciados nos capítulos precedentes.

Dito isso, passemos analisar os aspectos doutrinários sobre a tributação dos jogos de azar e do consumo considerado nocivo pela sociedade.

### **4.1 A ATUAL DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA SOBRE A TRIBUTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR E DAS ATIVIDADES CONSIDERADAS INDESEJADAS E NOCIVAS PELA SOCIEDADE (OU POR PARTE DELA)**

Neste subcapítulo trataremos da tributação do jogo e das atividades tidas por parte da sociedade como nocivas. Dividimos o estudo em normas indutoras tributárias; tributação regulatória; tributação do “pecado”; e tributação sobre o jogo.

#### **4.1.1 As normas indutoras tributárias**

Norberto Bobbio estruturou a teoria sobre as medidas de encorajamento e medidas de inibição da norma jurídica, calcando-se em estabelecer uma diferença entre o ordenamento jurídico com função protetivo-repressiva e um ordenamento jurídico promocional. Enquanto, o

primeiro está interessado nos comportamentos socialmente não desejados, o segundo é tributário dos comportamentos desejáveis. Isto é, o ordenamento repressivo busca a manutenção do *status quo*, enquanto o ordenamento promocional está à procura da inovação.<sup>365</sup>

O ordenamento repressivo opera, segundo Bobbio, com três tipos de mecanismos em relação ao comportamento socialmente não desejável:

- a) torná-lo impossível como medida direta sobre o comportamento do destinatário da norma, de modo a colocá-lo em posição de não a violar;
- b) dificultá-lo como medida indireta, de modo a desencorajar/obstaculizar o destinatário da norma a não a violar; e
- c) torná-lo desvantajoso como medida indireta posterior, com a previsão da punição/sanção negativa do destinatário da norma.<sup>366</sup>

Doutro lado, o ordenamento promocional, segundo Bobbio, possui três medidas em relação ao comportamento socialmente desejável:

- a) torná-lo possível, como medida direta sobre o comportamento do destinatário da norma, de modo a colocá-lo em posição de cumpri-la;
- b) facilitá-lo, como medida indireta, de modo a encorajar o destinatário da norma a cumpri-la; e
- c) torná-lo vantajoso, como medida indireta posterior à ação, com a previsão de uma sanção positiva/premial ao destinatário da norma.

No campo tributário, as normas indutoras servem para incitar determinados comportamentos dos contribuintes, os quais podem ser classificados como positivos ou negativos. Esses comportamentos podem ser classificados como consequências ou mesmo efeitos que devem estar alinhados com os preceitos constitucionais, inscritos no art. 22 e ss. da Constituição Federal.<sup>367</sup> Nesse sentido, admite-se a chancela constitucional para que o Estado promova o desincentivo de determinada atividade por meio da tributação. O dispositivo autorizador para tanto seria o art. 174 da Constituição Federal.<sup>368 369</sup>

---

<sup>365</sup> BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 19.

<sup>366</sup> Ibid., p. 15-16.

<sup>367</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Contribuição ao estudo do regime jurídico das Normas Tributárias Indutoras como instrumento de intervenção sobre o domínio econômico**. São Paulo: USP, 2002, p. 351.

<sup>368</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Cf. BRASIL, 1988.

<sup>369</sup> SCHOUERI, op. cit., p.70.

Há, pois, certa abrangência para a intervenção do Estado, ainda que sob a roupagem de “desincentivo”, sem prejuízo, contudo, de a expressão não estar contemplada na Constituição. E isso explica pela ideia de que o Estado, ao incentivar determinada atividade ou consumo, automaticamente está inibindo outra e, portanto, desencorajando-a. O incentivo, por sua vez, é, pois, o que Schoueri chama de “*vantagens adicionais*” que o Estado proporciona aos indivíduos que atingem as condutas prescritas nas normas que não seriam alcançadas, sem uma determinada recompensa legal.<sup>370</sup>

Para Bobbio, a partir “de uma situação jurídica em que a atividade empresarial é qualificada como atividade lícita, o incentivo tende a induzir certos empreendedores a modificar a situação existente, enquanto o desincentivo tende a induzir outros empreendedores à inércia”.<sup>371</sup>

Segundo Schoueri, existem dois caminhos gerados a partir da norma de indução: “o aumento de custos não gerar o desvio de conduta buscado (permanecer como ameaça) e, ao mesmo tempo, o aumento de custos ser trasladado para o consumidor final, gerando um indesejado efeito inflacionário”.<sup>372</sup>

A esses efeitos podemos atribuir a característica de extrafiscalidade a que alude Regis Fernandes de Oliveira. Segundo o autor, determinado tipo de tributação serviria para conformar comportamentos, de modo a torná-los mais ou menos onerosos, além de promover a arrecadação.<sup>373</sup>

As normas tributárias indutoras e extrafiscais deverão, em última análise, observar as disposições constitucionais, para garantir o bom funcionamento da economia, tanto para não causar efeitos negativos sobre o mercado, quanto para não gerar regressividade na cadeia de consumo e nos meios de produção, conforme aludimos anteriormente.

Acerca disso, Schoueri formula uma diretriz sobre a intervenção tributária na economia: se o direito tributário é capaz de causar impacto na economia, não só do ponto de vista de arrecadação, - isto é, com efeitos extrafiscais -, o tributo deve ter sua compatibilidade analisada em conformidade com as regras constitucionais, tanto tributárias, quanto econômicas.<sup>374</sup>

---

<sup>370</sup> Ibid., p. 71.

<sup>371</sup> BOBBIO, 2007, p. 20.

<sup>372</sup> Ibid., p. 72.

<sup>373</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso do direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 155.

<sup>374</sup> SCHOUERI, 2020, p. 111, 112.

A Constituição Federal possui, portanto, princípios informadores que definem o espectro da tutela estatal, e que podem ser impactados na prática por normas tributárias extrafiscais, notadamente os princípios ligados à soberania nacional, à propriedade privada, à função social da propriedade, à livre concorrência, à defesa do consumidor, ao meio ambiente, à redução das desigualdades regionais e setoriais, à busca do pleno emprego, ao tratamento favorecido para empresas de pequeno porte e, finalmente, ao livre exercício de qualquer atividade econômica.<sup>375</sup>

A redução das desigualdades setoriais está atrelada ao princípio da igualdade, o qual, ao seu turno, deve alcançar as desigualdades materiais, de modo a relativizar o princípio da uniformidade tributária. Isso com vistas a reduzir as distâncias econômicas e sociais entre regiões, estados e municípios.

Relativamente ao objetivo de promover o pleno emprego, a norma financeiro-tributária deve atuar de forma a premiar a atividade que gera empregos, com fundamento no art. 195, §9º da Constituição Federal.

E, por fim, o livre exercício de qualquer atividade econômica deve ser garantido, do ponto de vista da tributação, de modo que a norma não crie óbice ao desempenho da atividade, o que se relaciona com a própria noção de igualdade. Nesse caso, esse princípio dispõe que os contribuintes sejam tratados de modo desigual, a ponto de uma determinada atividade não ser mitigada por conta de uma intervenção tributária.

Fixadas essas premissas que servem para orientar as normas tributárias e financeiras e, ao mesmo tempo, limitá-las, verificaremos adiante como a doutrina estrangeira trata da tributação do jogo.

#### **4.1.2 Tributos corretivos ou regulatórios**

Estudaremos aqui os “*Pigovian Taxes*”, nome dado em referência ao economista inglês Arthur Pigou, responsável por introduzir a ideia de tributos corretivos para mudar determinados comportamentos nocivos (poluição com efeito sobre o meio ambiente, por exemplo).<sup>376</sup>

Esse tipo de tributação tem um “objetivo regulatório”, o qual pode ser alcançado por meio de subsídios fiscais, para efeitos de incentivo, ou por meio de uma alta carga tributária,

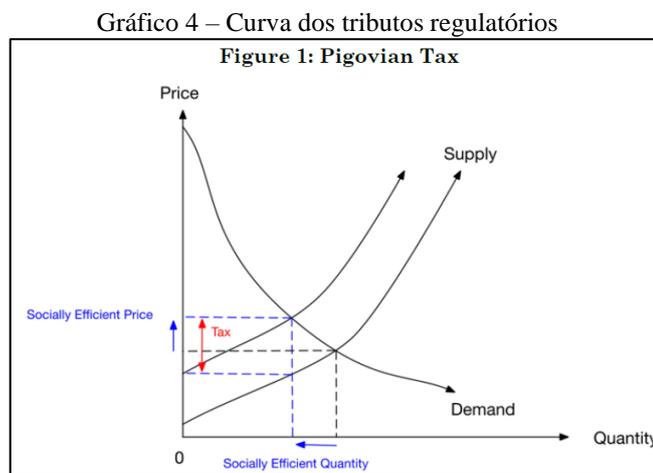
---

<sup>375</sup> Ibid., p. 112-128.

<sup>376</sup> Segundo Victor Fleischer, o economista estudou uma política fiscal focada em desencorajar, através da tributação, atividades que produzissem e distribuíssem bebidas alcoólicas; construção em áreas de grande concentração populacional; e o petróleo. Cf. FLEISCHER, Victor. Curb Your Enthusiasm for Pigovian Taxes. *Vanderbilt Law Review*, Nashville, 1673, v. 68, n. 6, p. 1673-1713, nov. 2015. p. 1683.

para efeitos de desencorajamento.<sup>377</sup> Daí porque se poderia afirmar que os *Pigovian Taxes* seriam, por definição, inteiramente regulatórios.

O princípio desse tipo de política fiscal seria instalar uma carga tributária baixa que seja igual ao custo social marginal (ou negativo), em cada atividade que precisa ser desencorajada. Isso aumentaria o preço e forçaria uma redução da produção, levando a uma alocação de recursos para reduzir as causas do custo social negativo.<sup>378</sup> Noutras palavras, a tributação se aplicaria quando “o custo social está acima do custo privado”.<sup>379</sup> Abaixo, apresentamos gráfico que sintetiza o modelo pensado por Artur Pigou:



Fonte: Fleischer<sup>380</sup>

A ideia é de intervenção do Estado por meio da tributação quando o mercado não dá conta de suprimir os custos sociais marginais negativos que se encontram acima dos custos pessoais.<sup>381</sup>

Victor Fleischer afirma que os *Pigovian Taxes* seriam facilmente desenhados, pois bastaria instituir um tributo uniforme sobre o consumo, o que, inclusive, eliminaria a

<sup>377</sup> AVI-YOHNAH, Reuven S. Taxation as Regulation: Carbon Tax, Health Care Tax, Bank Tax and Other Regulatory Taxes. **Public Law and Legal Theory Working Paper Series**, Ann Arbor, n. 216, p. 1-10, Aug. 2010. p.2

<sup>378</sup> FLEISCHER, op cit., p. 1674.

<sup>379</sup> VASQUES, Sérgio. **Os impostos do pecado: o álcool, o tabaco, o jogo e o fisco**. Coimbra: Almedina, 1999. p. 201.

<sup>380</sup> Traduções: preço (price); demand (demand); supply (fornecimento); quantity (quantidade); preço socialmente eficiente (socially efficient price); quantidade socialmente eficiente (socially efficient quantity). Cf. FLEISCHER, 2015, p. 1684.

<sup>381</sup> VASQUES, 1999, p. 201.

necessidade de identificar quem estaria causando um comportamento social. Com isso, essa política fiscal poderia ser uma alternativa ao controle e à punição regulatórias.<sup>382</sup>

Em torno dessa política fiscal, chegou-se a um consenso entre economistas, advogados e professores, de que os tributos corretivos deveriam ser endereçados para conter externalidades nocivas, em áreas específicas como: jogo; açúcar; cigarros; álcool; transações financeiras, entre outras.<sup>383</sup>

Reuven S. Avi-Yohnah afirma, por exemplo, que a instituição de um tributário regulatório atrelada à emissão de carbono seria a medida (quase uma política pública) mais efetiva e simples para combater as mudanças climáticas.<sup>384</sup>

Avi-Yohnah, ainda, afirma que no caso da tributação do álcool e tabaco, cujo consumo gera efeitos negativo ou que chamaremos de “externalidades negativas”, a experiência mostra que a tributação é mais efetiva em regular comportamentos de desencorajamento dos consumidores.<sup>385</sup>

No entanto, para Fleischer, é preciso analisar os tributos corretivos ou regulatórios com algumas ressalvas. Isso porque, ainda que seja sedutora a ideia de tributar determinada atividade que apresente um custo social alto, alguns problemas surgem quando este custo apresenta um grau de variação e quando há uma heterogenia entre os contribuintes.<sup>386</sup> Desse modo, uma tributação uniforme não levaria a uma ótima alocação de recursos econômicos que pudesse gerar o efeito desencorajador desejado.<sup>387</sup>

Nesse sentido, quando a demanda não for uniforme. para que a política fiscal surta efeito, seria necessário fixar uma porção de regras e exceções sobre quem, onde e sob quais condições o tributo corretivo se aplicaria.<sup>388</sup>

Para exemplificar isso, tomemos o caso das armas de fogo nos EUA, onde existiriam vários tipos de demanda: **(i)** indivíduos que compram o armamento em lojas licenciadas, e o utilizam para prática esportivas e guardam os instrumentos de maneira segura; **(ii)** indivíduos

---

<sup>382</sup> FLEISCHER, op. cit., p. 1675, 1676.

<sup>383</sup> Ibid., p. 1691.

<sup>384</sup> AVI-YOHNAN, 2010, p. 4.

<sup>385</sup> AVI-YOHNAN, 2010, p. 6.

<sup>386</sup> FLEISCHER, 2015, p. 1686.

<sup>387</sup> Ibid., p. 1676, 1677.

<sup>388</sup> Ibid., p. 1676, 1677.

mais descuidados que aumentam o número de acidentes; e (iii) um grupo que utilizaria as armas para fins criminais.<sup>389</sup>

Na hipótese mencionada, um tributo corretivo poderia não corrigir comportamentos nocivos (como a criminalidade) em face da demanda elástica e ainda puniria quem efetivamente não produz custos sociais marginais.<sup>390</sup> Ou seja, há uma correlação entre a demanda elástica e o custo social negativo. Por isso, nalgumas circunstâncias, para Fleischer, o melhor seria optar por regulação, conscientização, políticas que levem a um comportamento adequado por meio de incentivos.<sup>391</sup>

A correção de comportamento, segundo Sérgio Vasques, teria lugar apenas quando o consumo, sobre o qual se deseja aplicar a tributação, for em certa medida sensível ao preço.<sup>392</sup> Se houver rigidez no consumo, o que se fará, em verdade, é extrair parte do rendimento do consumidor, “sem lhe facultar a liberdade de alterar o seu comportamento, alocando os seus recursos a consumos socialmente menos perniciosos.”<sup>393</sup>

Outro exemplo seria o caso da comida: se tributássemos determinados alimentos (como o *fast food*) de maneira uniforme, pode ser que os efeitos da carga fiscal fossem ineficientes em relação a quem apresenta um comportamento nocivo e que houvesse penalização de quem é evidentemente saudável. Tal distorção se deveria à larga e variável distribuição dos alimentos entre consumidores (obesos, diabéticos, consumidores saudáveis etc.).<sup>394</sup>

Porém, isso não quer dizer que tributar determinado comportamento potencialmente nocivo seja uma política errada. Ora, se o sujeito que apresenta um comportamento correto, apesar da carga tributária, continuar o seu consumo, o tributo, ainda que mal desenhado, passa a ser uma fonte de arrecadação que pode ser revertida para dar conta do custo social marginal.<sup>395</sup> De todo modo, segundo Victor Fleisher:

De modo geral, um tributo pigouviano provavelmente funcionará bem quando o custo marginal social for aproximadamente igual ao custo social médio. Mais precisamente, é provável que um tributo pigouviano seja ótimo quando há uma distribuição normal e estreita do custo social marginal entre as diferentes empresas e indivíduos que se

---

<sup>389</sup> Ibid., p. 1677.

<sup>390</sup> Ibid., p. 1678.

<sup>391</sup> Ibid., p. 1676.

<sup>392</sup> VASQUES, 1999, p. 206.

<sup>393</sup> VASQUES, 1999, p. 206.

<sup>394</sup> FLEISCHER, 2015, p. 1701.

<sup>395</sup> Ibid., p. 1678.

dedicam à atividade. Nessas condições, um imposto de consumo uniforme pode ser apropriado.<sup>396</sup>

Em resumo, em face da complexidade do comportamento humano e da variedade dos custos sociais marginais, uma tributação corretiva, desacompanhada de campanhas de informação, e de outras políticas regulatórias indutoras de comportamento pode não endereçar o problema da redução de externalidades.<sup>397</sup>

Doutro lado, Avi Yohnah afirma que o uso da tributação como instrumento regulatório seria recomendável **(i)** quando fosse aplicável sobre um número pequeno de contribuintes; **(ii)** os contribuintes fossem capazes de lidar com a complexidade da tributação; e **(iii)** a finalidade regulatória fosse clara e relacionada ao nível da tributação.<sup>398</sup>

Feitos essa introdução, aprofundemos o raciocínio da tributação corretiva para a tributação sobre o pecado.

#### 4.1.3 Sin Taxes

Neste subcapítulo, a abordagem será, portanto, sobre as linhas gerais do que se entende por tributação do “pecado”, com uma análise sobre a doutrina internacional que tratou do tema aqui colocado e dos aspectos críticos sobre esse tipo de tributação.

Peter Lorenzi afirma que os tributos do pecado ou “*Sin Taxes*” são aqueles que recaem sobre determinados “prazeres” que podem ser considerados, para determinadas parcelas das sociedades, como reprováveis: o fumo, o consumo de bebidas alcoólicas ou, no caso em análise, o jogo.<sup>399</sup> O consumo sobre o qual incide o Sin Tax **(i)** tende a apresentar uma parcela da demanda que se revela inelástica (em razão do vício); **(ii)** pode causar danos com maior ou menor potencial ao próprio consumidor (a curto e longo prazo); e **(iii)** gera externalidades negativas, sendo certo, que terceiro sofrem a partir do comportamento do consumidor.<sup>400</sup>

A tributação do pecado, para Valentin Petkantchin, é utilizada como política fiscal para fazer frente aos chamados custos sociais (“*social costs*”), assim considerado vícios decorrentes

---

<sup>396</sup> “Generally speaking, a Pigovian tax is likely to work well when marginal social cost is roughly equal to average social cost. More precisely, a Pigovian tax is likely to be optimal when there is a normal and narrow distribution of marginal social cost across the different firms and individuals that engage in the activity. Under these conditions, a uniform excise tax may be appropriate.” (tradução livre). Cf. *Ibid.*, p. 1679.

<sup>397</sup> *Ibid.*, p. 1709.

<sup>398</sup> AVI-YOHNAH, 2010, p. 9.

<sup>399</sup> LORENZI, Peter. Sin Taxes. *Social Science and Public Policy*. **Society**, New Brunswick, v. 41, p. 59-65, Springer Verlag, 2004. p. 59.

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 60.

do consumo de tabaco, bebidas açucaradas, jogo, entre outros.<sup>401</sup> O consumo nocivo está estaria ligado (i) a uma tributação maior sobre os contribuintes; e (ii) para incrementar o orçamento.<sup>402</sup> Daí a ideia de que suprimir os vícios aliviaria as contas públicas.<sup>403</sup>

Segundo James Hines Jr., os tributos sobre o pecado são instituídos pelo governo dos Estados Unidos da América, com o intuito próprio de desencorajar o consumo de produtos, como o álcool, o cigarro, a gasolina e as armas de fogo, e prevenir os consumidores de gerar externalidades negativas (como poluição, congestionamento, violência e danos à saúde).<sup>404</sup>

Outro propósito seria a utilização desse tipo de tributação para implementar melhorias em determinados setores atingidos pelo consumo nocivo, por exemplo: melhorias no sistema de saúde e medidas para combater as consequências do álcool e tabaco.<sup>405</sup>

Além dos reflexos “externos”, se poderia argumentar que o consumo da bebida, álcool e do tabaco pode ser permeado pela falta de informação e, portanto, por uma escolha irracional (isto é, sem levar em consideração os efeitos sobre a saúde ou mesmo sobre a vida profissional), o que justificaria uma tributação elevada.<sup>406</sup> Porém, como afirma Sergio Vasques, a escolha nem sempre é irracional apenas porque revela um perigo à saúde ou a outros aspectos da vida.<sup>407</sup>

A expressão *Sin Tax* (ou tributo do pecado) revela um viés paternalista do Estado, que procura extrair mais receitas públicas do consumo de bens ou serviços que poderiam ser considerados nocivos, e, ao mesmo tempo, desencorajá-lo.<sup>408</sup> Com essa característica paternalista, haveria conotação negativa sobre esse tipo de tributo, pois há evidentemente um aspecto moral por trás do nome (pecado ou *Sin*); a ideia seria desencorajar o consumo, o qual uma elite política considera como indesejável, por meio uma tributação alta.<sup>409</sup> Seria o Estado induzindo comportamentos e regulando escolhas privadas que geram custos internos e externos, por meio da tributação.

---

<sup>401</sup> PETKANTICHIN, Valentin. **The pitfalls of so-called “sin” taxation**. Institut économique Molinari Disponível em: <<https://www.institutmolinari.org/2014/01/30/the-pitfalls-of-so-called-sin-taxation/>>. Acesso em: 03 set. 2020.

<sup>402</sup> Ibid.

<sup>403</sup> Ibid.

<sup>404</sup> HINES JR., James R. Taxing Consumption and Other Sins. **Journal of Economics Perspectives**, Ann Arbor, v. 21, n. 1, 49-68, Winter 2007. p. 50.

<sup>405</sup> HINES JR , 2007, p. 50.

<sup>406</sup> VASQUES, 1999, p. 213.

<sup>407</sup> Ibid., p. 213.

<sup>408</sup> HOFFER, Adam J; SHUGART II, William F.; THOMAS, Michael David. Sin Taxes and Sindustry Revenue, Paternalism, and Political Interest. **Independet Review**, Oakland, p. 47-64, June, 2014. p. 5.

<sup>409</sup> Ibid., p. 5.

Vale dizer, segundo Hoffer, Shugart II e Thomas, os *Sin Taxes* têm origem na ideia medieval de leis “suntuosas” (“*sumptuary laws*”), criadas para preservar o *status* de sujeitos inseridos nas camadas do topo da sociedade. Nos EUA, o termo surge na década de 70, mas a ideia de tributar o consumo nocivo vem de uma manifestação anterior relativo ao uso prejudicial do cigarro em 1964.<sup>410</sup>

A ideia de que a tributação dos pecados decorre de uma demanda inelástica, encontra alguma resistência por parte da doutrina internacional. É que fixar a assertiva de que a demanda de consumo do “pecado” é inevitavelmente inelástica não parece ser prudente, a partir da análise do confronto de interesses entre a indústria que explora comercialmente o “pecado” e as pressões políticas contrárias a este tipo de demanda, majoritariamente ligadas a grupos religiosos.<sup>411</sup>

Um ponto de inflexão foi constatado por Johnson e Meier, no sentido de que tanto a indústria do pecado quanto os grupos contrários sustentam que a demanda é elástica.<sup>412</sup> De um lado quem defende os *Sin Taxes* se beneficia da ideia de “elasticidade” para justificar a tributação e, por consequência, alcançar um ambiente desencorajador do “pecado”. Enquanto o outro lado se vale de tal argumento para pleitear menor tributação, com vistas a defender um mercado mais competitivo; uma tributação menos regressiva, portanto.

Doutra sorte, crer que a demanda é invariavelmente elástica, de certa forma seria um erro, eis que alguns fatores comportamentais, observados nos consumidores proporcionam, nalguma medida, uma demanda inelasticidade.

É o caso da demanda de consumo do álcool, a qual é relativamente grande, tanto em relação ao tipo de bebida alcoólica, quanto à diversificação das marcas de bebida<sup>413</sup>. Por conseguinte, se o preço de determinada marca de cerveja aumentar, em função da tributação, é provável que o consumidor passe a beber outro tipo de bebida, tal como a cachaça, ou mesmo uma marca mais barata. É de se concluir que há certa fidelidade sobre algumas demandas que permanecem como um “núcleo duro” do consumo.

Com efeito, se determinado governo, ao instituir certo tributo sobre um comportamento em específico, visa torna-lo mais oneroso em relação àquele comportamento “moral”, surge a necessidade de precaução contra situações, nas quais a tributação, sobre

---

<sup>410</sup> Ibid., p. 5.

<sup>411</sup> JOHNSON, Cathy M.; MEIER, Kenneth J. The Wages of Sin: Taxing America’s Legal Vices. **The Western Political Quarterly**, Salt Lake City, University of Utah, v. 43, n. 3, p. 577-595, Sept. 1990. p. 582.

<sup>412</sup> Ibid., p. 589.

<sup>413</sup> Ibid., p. 582.

determinado serviço ou produto causador de externalidades negativas, produza um “desvio” para outro comportamento igualmente indesejado.<sup>414</sup>

Noutras palavras, se o estado quer o que o indivíduo tome menos cerveja, deve ter em mente que o sujeito poderá mudar o consumo para outro tipo de bebida. E, bem assim, a ideia deste tipo de tributação perderia sentido, porquanto não atingiria o seu efeito desencorajador.

Ao lado de tais aspectos, os economistas Cathy M. Johnson e Kenneth J. Meier apontam que os tributos sobre o pecado geram poucas objeções por parte da sociedade, em um modo geral, o que facilitaria a sua instituição pelos legisladores<sup>415</sup> – e, aqui, não se confunda a autorização de determinado comportamento, com a instituição do tributo sobre o mesmo comportamento.

Isso ocorre porque este tipo de tributação acaba sendo imperceptível em relação a outros tributos (inclusive aqueles que recaem sobre o consumo), sob a ideia de que o tributo seria uma espécie de punição.<sup>416</sup>

Essa ideia punitiva da tributação não pode ser confundida com a impossibilidade de o tributo constituir sanção, a que alude, por exemplo, o artigo 3º do Código Tributário Nacional.<sup>417</sup>

O caráter sancionador, nesse caso, não está vinculado a algo que é proibido nem disciplinar, ainda mais quando se fala em tributação de uma demanda inelástica, capaz de gerar arrecadação e inserida num âmbito regulamentar. É o que a doutrina chama de extrafiscalidade sancionatória. Mas essa expressão precisa ser lida com algumas ressalvas, ao menos no Brasil. Explica-se.

A extrafiscalidade sancionatória enquanto tributação proibitiva, i.e., não pode ser admitida, enquanto instrumento inviabilizante de determinada atividade econômica. Isto é, um tributo que, por possuir uma alta calibragem, possui o condão de proibir a atividade, ao invés de desestimular, o que acaba constituindo sanção, prática vedada pelo artigo 3º do CTNº Nesse sentido, segundo Paulo Roberto Andrade:

(...) por outro lado, ao se atingir o limite proibitivo, já não será mais extrafiscal (indutora) a norma, mas sim diretora, e nem tributária, razão pela qual já não mais de

---

<sup>414</sup> SCHOUERI, 2002, p. 249.

<sup>415</sup> JOHNSON; MEIER, 1990, p. 572.

<sup>416</sup> LORENZI, 2004, p. 60.

<sup>417</sup> Segundo Paulo Roberto Andrade, a melhor leitura que se faz do artigo 3º do CTN é a de que quanto ao veto da “tributação ‘do’ ato ilícito, o artigo 3º do CTN cuida também de disciplinar a prevalência entre a norma fiscal e a norma sancionadora, fazendo-o com vantagem a esta última”. Cf. ANDRADE, Paulo Roberto. **Tributação de Atos Ilícitos e Inválidos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 99.

poderá falar em ‘tributação de ilícito’. A expressão ‘extrafiscalidade sancionatória’ encerra, portanto, uma contradição insanável.<sup>418</sup>

Isto é, não se nega a extrafiscalidade, enquanto efeito indutor de comportamentos, nesse caso, no sentido da inibição. Mas os efeitos não podem implicar em proibição, e, sim, desencorajamento.

Ademais, segundo Lorenzi, os governos (no caso, os norte-americanos) tributam a riqueza, a renda e o consumo, como fontes de arrecadação, as quais serão revertidas nalguma despesa pública. Com efeito, para o autor, há o interesse da sociedade de que a receita fiscal obtida da tributação sobre o consumo dito “reprovável” seja utilizada para redistribuir riqueza.<sup>419</sup>

Richard H. Mattoon sintetiza o objetivo dessa política fiscal, como de inibição comportamentos desejados, obtendo arrecadação, destinada a compensar a sociedade pelos custos decorrentes de tais comportamentos.<sup>420</sup> A tributação do pecado, consequentemente, substituiria ou atenuaria a necessidade de tributar mais fortemente determinado consumo mais relevante para subsistência da sociedade.

É preciso advertir, contudo, que a ideia de que os tributos são utilizados para desestimular comportamentos mostra-se relativa. É que, segundo Mattoon, normalmente o Estado, em épocas de crise (como a de 2008), tende utilizar a política fiscal sob análise para gerar arrecadação, distorcendo o caráter extrafiscal dos tributos do pecado (como forma de inibir comportamentos danosos).<sup>421</sup>

Dentro dessa ideia, ainda que não se modificasse o comportamento por conta da inelasticidade da demanda, se argumentaria que a tributação sobre o pecado pode, ao menos, gerar arrecadação. Porém, para Sergio Vasques, se a ideia é simplesmente maximizar de maneira seletiva a arrecadação, “nem a capacidade contributiva nem a equivalência servem à legitimação do imposto.”<sup>422</sup>

De mais a mais, nos EUA, a experiência mostra que os tributos sobre pecado, normalmente, tendem a ser regressivos, o que leva os principais setores afetados (como, por

---

<sup>418</sup> Ibid., p. 117.

<sup>419</sup> LORENZI, 2004, p 60.

<sup>420</sup> MATTOON, Richard H. Sin Taxes: The sobering fiscal reality. **Chicago Fed Letter**, Chicago: The Federal Reserve Bank of Chicago, n. 339, 2015. Disponível em: <<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2015/339>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

<sup>421</sup> Ibid.

<sup>422</sup> VASQUES, 1999, p. 207.

exemplo, os setores do *Fast Food* e dos refrigerantes) a utilizarem um forte *lobby* sobre o Congresso Norte Americano para minimizar os impactos da política fiscal sobre o pecado.<sup>423</sup>

Haveria, no entanto, uma crença de que a tributação do consumo (especialmente de produtos considerados nocivos) tenderia a corrigir determinadas falhas de mercado, e poderiam criar o efeito de desencorajamento, desde que corretamente calibrados para mitigar as externalidades negativas e conter a regressividade.<sup>424</sup>

A regressividade, inclusive, variaria de setor para setor. Segundo Andrew B. Lyon e Robert M. Schwab, quando analisou a experiência norte-americana, a tributação sobre cigarros estaria em patamar de regressividade semelhante quanto a tributação sobre outras faixas de consumo, ao contrário da tributação do álcool que se mostra altamente regressiva.<sup>425</sup>

Acerca do tema da regressividade, Hines faz duas ressalvas importantes: (i) o consumo deve ser avaliado no longo prazo para ser tributado, visto que ele normalmente acompanha a “renda vitalícia”; (ii) a tributação do consumo, que se revela regressiva para determinadas faixas de renda, poderia ser temperada com ajustes fiscais.<sup>426</sup> O autor afirma, portanto, que a tributação sobre o consumo (incluída aqui sobre o pecado) não serve para gerar progressividade.<sup>427</sup>

Por um lado, o tributo sobre o consumo poderia afetar sensivelmente o próprio mercado, reduzindo o consumo, mas gerando regressividade. Por outro, ele pode diminuir as externalidades, tais como: prejuízos de ordem psicológica e sanitária, poluição e acidentes.<sup>428</sup> São escolhas.

A calibragem da tributação, contudo, é deveras complicada, haja vistas a dificuldade entre distinguir o consumo ordinário do consumo nocivo. Hines externa a dificuldade entre calibrar impostos a partir da diferença, por exemplo, entre o consumo da primeira bebida alcoólica, que não ensejaria custos externos, e o consumo de sete antes de o sujeito dirigir o automóvel, o que provocaria externalidade gravíssima.<sup>429</sup>

Segundo Petkancthin, os pontos críticos em relação ao *Sin Tax* são os seguintes:

- a) não há necessariamente uma ligação entre o desaparecimento do custo social (ou vício) e a instituição de um tributo sobre o comportamento nocivo. Isso porque

---

<sup>423</sup> MATTOON, op. cit.

<sup>424</sup> HINES JR., 2007, p. 64.

<sup>425</sup> LYON, Andrew B; SCHWAB, Robert M. Consumption taxes in a life-cycle framework: are sin taxes regressive? **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge: Mit Press, v. 87, p. 389-406, 1995. p. 405.

<sup>426</sup> HINES JR., op. cit., p. 65.

<sup>427</sup> Ibid., p. 66.

<sup>428</sup> LYON; SCHWAB, op. cit., p. 405.

<sup>429</sup> HINES JR., op. cit., p.64.

normalmente o cálculo do custo não leva em consideração as despesas de “uma vida” do sujeito que possui um determinado vício, e não as compara com outros sujeitos que possuem um modo de vida mais saudável. Ademais, um efeito reverso sobre a contenção do vício, por meio de tributação, é que a expectativa de vida (e os gastos com aposentadoria e saúde) poderia aumentar ao invés de diminuir;<sup>430</sup>

- b) a carga tributária sobre o consumo nocivo, como dito, pode levar aos consumidores a utilizar produtos mais baratos e, ainda mais, nocivos; e <sup>431</sup>
- c) é possível que a tributação fortaleça o mercado paralelo de determinados produtos, seja porque haveria uma margem de lucro alta, criada pela própria tributação, seja porque a regressividade da política fiscal levaria aos mais pobres a consumir produtos mais baratos porque não tributados nesses mercados alternativos e ilegais.<sup>432</sup>

Victor Fleischer afirma que as exações são fixadas para gerar arrecadação; mas não possuem uma relação com o desencorajamento das externalidades negativas associadas ao consumo.<sup>433</sup> E, possuindo uma elasticidade da demanda relativamente baixa, é mais fácil fixar um tributo que gerasse arrecadação, sem reduzir a demanda.<sup>434</sup>

Mais recentemente, em congresso intitulado “Tributação e Saúde – O Caso dos Refrigerantes e Bebidas Açucaradas”, promovido pela Fundação Getúlio Vargas, Paulo Caliendo apresentou o caso mexicano e a tributação sobre refrigerantes. Segundo o autor, a alta carga tributária sobre as bebidas, desacompanhada de políticas da saúde pública para diminuir o alto grau de obesidade no país latino-americano, revelou-se ineficaz. Os efeitos da tributação, segundo o autor, foram de: **(i)** restrição à liberdade do consumo; **(ii)** ineficácia na contenção de doenças crônicas; e **(iii)** regressividade da tributação.<sup>435</sup>

Segundo o autor, contudo, é recomendação da ONU que a carga tributária seja mais alta sobre o consumo que gere doenças crônicas, algo que o Brasil não vem cumprindo, quanto às bebidas açucaradas.<sup>436</sup>

---

<sup>430</sup> PETKANTICHIN, 2020.

<sup>431</sup> Ibid.

<sup>432</sup> Ibid..

<sup>433</sup> FLEISCHER, 2015, p. 1706.

<sup>434</sup> Ibid, p. 1707.

<sup>435</sup> CALIENDO, Paulo. **Tributação e saúde: o caso dos refrigerantes e bebidas açucaradas.** São Paulo: FGV Direito, 2019.

<sup>436</sup> Ibid.

Diante disso, tem o Estado o papel de desestimular aquele consumo ou comportamento considerado pela sociedade como danoso. Como consequência, a tributação do pecado pode (i) gerar o desestímulo do “pecado”, (ii) gerar o controle do crescimento do chamado “mercado negro” e (iii) gerar arrecadação com a atividade ou consumo desestimulado, o que pode ser revertido, inclusive, como forma de auxílio àquelas pessoas afetadas por seu próprio comportamento (por exemplo, o auxílio aos viciados em entorpecentes).<sup>437</sup>

Apesar dessas vantagens, constata-se alguma resistência de determinados setores da sociedade, os quais utilizam argumentos morais, tanto para defender uma tributação mais rígida, quanto para invalidar a arrecadação do Estado a partir dessas atividades.

O questionamento jurídico dos tributos incidentes sobre o pecado, portanto, em determinados momentos, parece ser relegado a um segundo plano, em função do interesse propriamente político-econômicos sobre atividades definidas como reprováveis.

Johnson e Meier, ao analisarem a tributação do álcool e do cigarro nos EUA, observaram dados da tributação provenientes de estados norte-americanos que teriam uma grande parte de católicos na população e de outros, cuja grande maioria da população seria de religião protestante.<sup>438</sup>

Os resultados obtidos são de que, nos estados eminentemente protestantes, haveria uma grande carga fiscal sobre o álcool. Doutro lado, os estados católicos que, em tese, teriam uma tolerância maior com o álcool, escolhiam não tributar fortemente a bebida.<sup>439</sup> Daí poderia se concluir que determinadas sociedades tendem a apoiar uma tributação mais pesada sobre os comportamentos considerados moralmente reprováveis, o que pode ser enganoso.

Peter Lorenzi pontua que sociedades conservadoras tendem a defender a ideia de que o Estado não pode se locupletar à custa de uma atividade reprovável e que, ao invés de proibi-la, o Estado acabaria incentivando-a, por meio da tributação.<sup>440</sup>

Por fim, à parte a carga moral sobre essa política fiscal, nos parece que a tributação surge como alternativa para legalizar determinadas atividades, como é o caso do jogo. Vimos anteriormente, por exemplo, que a história dos jogos de fortuna no Estado de Nevada está ligada com a necessidade de se criar fontes de receitas públicas e de geração de empregos.

---

<sup>437</sup> LORENZI, 2004, p.61.

<sup>438</sup> JOHNSON; MEIER, 1990, p. 578.

<sup>439</sup> Ibid., p. 578.

<sup>440</sup> LORENZI, op. cit., p. 61.

Em suma, para termos uma ideia mais conclusiva acerca da tributação do pecado, abaixo expomos um quadro dos prós e contras dessa política fiscal:

Quadro 7 – Comparativo de prós e contras: *Sin Taxes*

Fator	Contras	Prós
<b>Desencorajamento</b>	Isoladamente pode não desencorajar, gerando o deslocamento de uma demanda mais cara para uma mais barata.	Se associado a outras políticas, pode efetivamente desencorajar.
<b>Perspectiva do Estado</b>	Apresenta viés paternalista do Estado e carga valorativa negativa de pecado.	Gera incremento nas contas públicas, e, a depender da espécie tributária, a arrecadação pode ser revertida em benefícios para a própria atividade.
<b>Impacto tributário</b>	Gera regressividade, com a tributação dos mais pobres.	Substitui a necessidade de tributar o consumo "saudável".
<b>Efeito sobre o consumo</b>	Onera o consumo ordinário/saudável.	Diminui as externalidades negativas.
<b>Mercado paralelo</b>	Se mal calibrado, pode gerar um mercado paralelo.	Pode ser utilizado como alternativa para autorizar atividades.

Fonte: O autor, 2020.

#### 4.1.4 A tributação sobre os jogos de azar

Após apresentarmos as características, prós e contra relativos à tributação do pecado, deslocaremos nossa análise para os aspectos críticos da tributação sobre os jogos de azar.

Segundo Gu, Li e Chi Sen Siu, a indústria dos jogos de azar, e principalmente os cassinos, são tratados pelo Poder Público como a solução para a falta de arrecadação.<sup>441</sup> Nesse sentido, segundo os autores, a finalidade da legalização do jogo a dinheiro acaba sendo uma escolha pautada na receita pública proveniente (revestida sob a roupagem do custo social que as atividades geram), muito mais do que na geração de empregos e no incentivo de uma determinada atividade lucrativa.<sup>442</sup>

Kahlil S. Philander propõe alguns critérios para a imposição de tributos que poderiam ser aplicados sobre os jogos de azar, considerando os seguintes aspectos: (i) restrição na oferta; (ii) incidência tributária (sob o ponto de vista da regressividade); (iii) externalidade negativas; e (iv) efeitos concorrenciais entre jurisdições.

O primeiro critério é a tributação que não distorce a demanda em mercados limitados, quando não haverá alteração no consumo (com deslocamento ou substituição de demanda) por meio dos tributos aplicados. Para o autor, quando há uma limitação imposta pelo governo sobre os números de jogos ou licenças permitidos, uma tributação que não alteraria a demanda, seria

<sup>441</sup> GU; GUOQIANG; CHI SEN SIU, 2012, p. 274.

<sup>442</sup> Ibid., p. 275.

um tributo baixo; e o contrário é verdadeiro: isto é, a imposição de um tributo específico alto desencorajaria a entrada de *players* no mercado.<sup>443</sup>

Dentro desse critério, o autor afirma que uma tributação sobre a receita bruta do jogo (*gross gaming revenue: GGR*), em um mercado limitado, como monopólio exercido por determinado *player*, tenderia a distorcer o nível da demanda. Isso porque, com tal tributo, o estabelecimento dominante poderia fornecer seus serviços em um nível abaixo de uma demanda competitiva e gerar menos arrecadação. Além disso, os jogadores esporádicos (que praticam a atividade para fins recreacionais) seriam afetados; enquanto os jogadores “adictos” ou problemáticos não seriam afetados.<sup>444</sup>

Ao contrário e dentro do contexto proposto, segundo Philander, se houver uma tributação calculada sob um montante fixo (*lump-sum tax*), a oferta do estabelecimento que monopoliza o mercado atingiria níveis competitivos, e não afetaria os jogadores os jogadores esporádicos.<sup>445</sup>

As orientações de Philander serviriam para orientar uma tributação a partir da comparação entre Nevada e Macau, duas jurisdições que escolheram adotar a tributação sobre a receita bruta para os cassinos:

- a) em Nevada, onde o mercado é altamente competitivo<sup>446</sup> e, como vimos no Capítulo 3, não há restrições no número de licenças, uma tributação sobre a receita bruta faria sentido, para atingir patamares satisfatórios de oferta; e
- b) em Macau, onde há efetivamente monopólio de mercado<sup>447</sup> e, como vimos no Capítulo 3, as concessões para exploração do jogo são restritas, uma tributação fixa faria mais sentido para atingir patamares satisfatórios de oferta.

No caso de Portugal, onde há restrição no número de concessões, em nossa avaliação, há uma tributação um pouco diferente da de Macau, pois, em terras lusitanas, escolhe-se instituir alíquotas progressivas em razão da disparidade das regiões, talvez para evitar uma alta regressividade dos tributos em localidades menos desenvolvidas. Doutro lado, uma parte da tributação portuguesa é sobre o capital de giro dos estabelecimentos, o que serviria para manter a oferta das concessionárias em níveis satisfatórios, evitando-se, em tese, o problema apontado

---

<sup>443</sup> PHILANDER, Kahlil S. A Normative Analysis of Gambling Tax Policy. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, Las Vegas, v. 17, n. 2, p. 17-26, 2013. p. 18.

<sup>444</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>445</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>446</sup> GU; GUOQIANG; CHI SEN SIU, 2012, p. 277.

<sup>447</sup> *Ibid.*, p. 277.

por Philander proveniente da tributação da receita bruta em mercados com restrições de estabelecimentos e monopólio.

Sob outro prisma, a tributação específica sobre os jogos de azar (o que Philander chama de *commodity tax*) deve ser sopesada com os reflexos em outros setores vinculados ao jogo.<sup>448</sup> É dizer, a mudança de demanda provocada por uma tributação sobre o jogo (e consequentemente sobre a receita) pode alterar demandas que são mais elásticas, como as de hospedagem ligadas aos cassinos.

Logo, se poderia cogitar a imposição de um tributo mais alto nas loterias porque esta possui uma demanda inelástica, e calibrar a tributação nos cassinos porque estes possuem outras receitas provenientes de demandas mais elásticas (como é o caso da hospedagem).<sup>449</sup> Com isso, poderia haver eventual efeito substitutivo decorrente de uma tributação mais baixa sobre os cassinos, instituída de maneira complementar à da indústria do turismo, e uma tributação mais alta na indústria da loteria.<sup>450</sup>

Tal ideia poderia se apresentar válida para os países que, efetivamente, possuem loterias exploradas por particulares, como no caso de Macau – o Estado de Nevada não possui regime de exploração de loteria e, em Portugal, tal atividade é explorada pelo Estado efetivamente.

No entanto, outros problemas surgem da ideia, que já apontamos acima, como a regressividade. Isso porque a loteria é uma forma de jogo mais popular e acessível do que o cassino, de modo que a sua tributação prejudicaria o acesso e as finanças de contribuintes com menos capacidade contributiva. Ainda assim, a distribuição da arrecadação poderia ser feita tendo como norte a progressividade do gasto público, o que atenuaria o aspecto regressivo da carga tributária.<sup>451</sup>

É dizer se, de um lado, a tributação sobre os bilhetes de loteria poderia se tornar regressiva, em razão do deslocamento da carga tributária sobre os cassinos, as receitas públicas correspondentes à arrecadação poderiam ser revertidas para a parcela da população com menos renda.

Philander também aponta que uma tributação corretiva (um *Sin Tax* ou um *Pigouvian Tax*) sobre os jogos de azar, com vistas a reduzir comportamentos e equalizar os custos sociais

---

<sup>448</sup> PHILANDER, 2013, p. 20.

<sup>449</sup> Ibid., p. 20.

<sup>450</sup> Ibid., p. 20.

<sup>451</sup> Ibid., p. 22.

marginais, deve ser vista com algumas ressalvas. Segundo o autor, embora os cassinos possuam externalidades negativas (como o custo psíquico para familiares de jogadores), fato é que tais estabelecimentos, que normalmente são desenhados para atrair demandas turísticas, acabam por exportar as externalidades, o que ocorre com Nevada e Macau, por exemplo.<sup>452</sup>

Noutras palavras, não seria o destino que arcaria com as externalidades negativas; mas, sim, as jurisdições de origem do jogador. Desse modo, uma tributação corretiva ou regulatória na jurisdição do estabelecimento que explora o jogo poderia ser pouco efetiva em reduzir as externalidades.

Philander afirma que, do ponto de vista regulatório, seria recomendável tributar menos instalações que atraem demanda forasteira, e tributar mais estabelecimentos que atraem a demanda local.<sup>453</sup> De todo modo, o autor também admite que uma tributação corretiva mais alta deva ser aplicada em jurisdições onde se existam mais jogadores “problemáticos”, de modo que o custo das externalidade seja arcado por estabelecimentos e clientes.<sup>454</sup>

Nesse sentido, os critérios para se instituir uma tributação corretiva seriam, portanto, verificar se as localidades turísticas: **(i)** exportam externalidades; e **(ii)** se possuem jogadores problemáticos. Porém, na prática, como visto com as experiências com os *Sin Taxes*, individualizar a demanda nos parece um tanto quanto complicado dadas as diferentes demandas atraídas pelos jogos de azar.

Pensemos, por exemplo, no Estado de Nevada, que possuem ao menos dois tipos de estabelecimentos de cassinos ou estabelecimentos que exploram o jogo a dinheiro, notadamente **(i)** complexos integrados de lazer (*resorts*); e **(ii)** cassinos auxiliares utilizados pela população local. Aqui, teríamos que individualizar os turistas da população local; jogadores de não jogadores; e jogadores problemáticos dos jogadores eventuais ou não propensos à ludopatia.

A complexidade em criar um tipo de tributação regulatória envolve também outros critérios no subcapítulo anterior, como: **(i)** calibragem do tributo para não o tornar regressivo e, inclusive, não incentivar a manutenção ou criação de mercados paralelos; e **(ii)** a estigmatização da atividade, decorrente de um viés paternalista do Estado que deseja desencorajar determinados comportamentos indesejáveis; e **(iii)** o deslocamento da tributação do consumo mais saudável para o consumo nocivo.

---

<sup>452</sup> PHILANDER, 2013, p. 21.

<sup>453</sup> Ibid., p. 21.

<sup>454</sup> Ibid., p. 23.

Outro aspecto que merece ser colocado em destaque é o de que a disparidade tributária entre jurisdições pode levar a uma competição desigual, de modo que a tributação pode apenas agravar o cenário do estabelecimento que arcar com mais tributos. Logo, segundo Philander, a imposição tributária deve ser sopesada com as medidas adotadas pelos estados para conter os efeitos de outras jurisdições na economia local.<sup>455</sup>

Nesse sentido, a disparidade tributária poderia levar ao efeito de substituição na demanda pelos jogos de azar e por outras demandas decorrentes do jogo (como o turismo). Jurisdições com menos carga tributária poderiam atrair mais demanda em razão dos preços mais atrativos impactados pela tributação.

Note-se, inclusive, que Portugal instituiu uma tributação sobre os cassinos, que, em certa medida contempla o efeito da substituição: para regiões menos desenvolvidas a alíquota do tributo é menor; e o contrário é verdadeiro. Assim, ainda que a demanda não cresça, a tributação seria menos regressiva em regiões menos desenvolvidas.

Apontamos, também, que uma parte da arrecadação é revertida em prol do desenvolvimento do Turismo de Portugal (assim como no da cultura). Isso acontece também com o destino da arrecadação do imposto especial que incide sobre o jogo *online*, que também destina uma parte dos recursos aos setores de saúde e cultura, programas de auxílio aos adictos, entre outros.

Logo, o efeito da substituição também pode ser sopesado com incrementos nas áreas que necessitam de desenvolvimento, de modo que o gasto público também pode ser aplicado com o norte da progressividade.

Outro aspecto que nos parece relevante é o de que a dosagem da imposição tributária, especialmente no setor dos cassinos, deve ser sopesada com a própria carga tributária sobre os setores hoteleiros e de entretenimento (cultura ou não). No caso do Estado de Nevada, há uma tributação sobre o próprio entretenimento que compõe uma parcela importante do orçamento público.

O que queremos dizer é que uma carga tributária específica sobre o jogo não pode ser analisada de maneira isolada à da tributação sobre outras atividades. Logo uma tributação corretiva deve ser dosada de modo a não inviabilizar atividades auxiliares ou até mais relevantes que a do jogo, sob pena de se criar uma tributação sancionatória e colateral sobre ramos que, inclusive, não geram comportamentos nocivo; ao contrário, podem contribuir para o desenvolvimento de determinadas regiões.

---

<sup>455</sup> PHILANDER, 2013, p. 23.

Colocados os aspectos que gostaríamos de destacar do jogo, passemos à análise das contrapartidas financeiras que podem resultar da autorização do jogo.

#### 4.2 AS CONTRAPARTIDAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Ao lado da tributação, outra fonte de receitas públicas identificadas a partir do jogo seriam as contrapartidas financeiras, verificadas nos países em que ao Estado é reservada a exploração do jogo e este, ao seu turno, delega por meio de concessões a atividade aos particulares. Nos referimos, como visto no Capítulo 3, a Macau e Portugal.

No caso de Portugal, as concessionárias, além de se submeterem à tributação sobre a atividade, devem verter aos cofres públicos contrapartidas pela fruição dos bens propriedade do Estado, nos termos do artigo 25 da Lei do Jogo. Tais contrapartidas são atualizadas pelo índice médio de preço para consumidor no continente europeu, excluída a habitação, que é publicada pela Instituto Nacional de Estatística.<sup>456</sup>

A finalidade da contrapartida pelo uso de bem do Estado, inclusive, é definida no contrato de concessão (e pode ser repactuada mediante acordo entre o Governo da tutela, a concessionária e ouvida a autoridade regulatória).<sup>457</sup> A forma de pagamento das contrapartidas pecuniárias é semestral junto à Fazenda Pública que detém a competência territorial, sendo que, no ano de início da exploração, as concessionárias pagará duodécimos pecuniários, correspondentes aos anos posteriores ao início da exploração.<sup>458</sup>

Além destas contrapartidas previstas na Lei do Jogo, mencionamos também a existência de contrapartidas anuais para determinados cassinos estabelecidos em regiões específicas, as quais são calculadas à razão de 50% sobre as receitas brutas das concessionárias com um valor mínimo fixado (além das contrapartidas fixadas no início da concessão).<sup>459</sup> Neste particular, o Decreto Regulamentar n.º 29/1988 estabelece que uma parte de tais contrapartidas podem ser pagas por meio “do imposto especial sobre o jogo, nos termos da legislação em vigor”.<sup>460</sup>

---

<sup>456</sup> PORTUGAL, 1990.

<sup>457</sup> Ibid.

<sup>458</sup> Ibid.

<sup>459</sup> PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n. SA22019012301037/14. Relator: Casimiro Gonçalves. 23 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b86cf5f8bf18a66980258390005288e8?OpenDocument&ExpandSection=1>>. Acesso em: 23 set. 2020.

<sup>460</sup> PORTUGAL. Decreto Regulamentar n. 29/88, de 18 de julho de 1988. Estabelece as condições a exigir às entidades que pretendam concorrer à concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar nas zonas de jogo

Macau disciplina o instituto na mesma linha de Portugal prevista na Lei do Jogo: conceituando-as como contrapartidas ao uso de bens da Região. Ao contrário do país europeu, contudo, as contrapartidas são estabelecidas em montantes fixos. Tais montantes, como colocado no Capítulo 2, para Luís Pessanha, teriam a natureza de imposto disfarçado sobre o jogo.<sup>461</sup>

Porém, ainda que se possa cogitar que a natureza de tais contrapartidas sejam de tributo (no caso Português, até pelo fato de uma parte pode ser paga com o imposto especial incidente sobre o jogo), nos parece que estas tenham natureza eminentemente patrimonial, enquanto um valor a remunerar o contrato de concessão.

E, embora tenhamos constatado certa dificuldade em encontrar uma fonte que trate deste assunto, encontramos, em nossa pesquisa, um Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, lavrado em caso em que o Turismo de Portugal (IP) cobrava a contrapartida anual de 50% sobre o valor da receita bruta. A Corte entendeu da seguinte forma:

E neste entendimento as contrapartidas pecuniárias (quer a inicial, quando prevista, quer a anual) não terão natureza tributária mas, antes, patrimonial, reconduzindo-se à ‘contraprestação devida pela atribuição do direito de explorar, em exclusivo a concessão numa zona territorial pré-determinada’, independentemente até de o pagamento do imposto de jogo contribuir, juntamente com outros pagamentos, para a realização e preenchimento da contrapartida anual (casos há, aliás, em que não há que pagar qualquer contrapartida anual, mas somente imposto de jogo).<sup>462</sup>

Logo, como dito, nos parece que as contrapartidas possuem natureza patrimonial porque remuneram o contrato de concessão. E, além disso, cumprem o papel de receita pública que podem ser destinadas ao desenvolvimento do turismo, como ocorre com Portugal.

Feita a nossa análise sobre as contrapartidas, passemos, adiante, a esquadrihar as despesas públicas com o jogo a dinheiro.

#### 4.3 AS DESPESAS PÚBLICAS COM O JOGO

Abreu Ribeiro e Ragazzo categorizam quatro grandes grupos de custos associados ao jogo, quis sejam: crimes, doenças, falência pessoal e aspectos produtivos.<sup>463</sup> Vamos a eles.

---

de Espinho e Póvoa de Varzim. 3 ago. 1988. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/378087/details/maximized?jp=true>>. Acesso em 24 set.2020.

<sup>461</sup> PESSANHA, 2008, p. 346.

<sup>462</sup> PORTUGAL, 2019.

<sup>463</sup> ABREU RIBEIRO; RAGAZZO, 2012, p. 631.

A despesa criminal pode ser dividida pelos seguintes aspectos, segundo a divisão proposta pelos autores supracitados:

- a) partindo de uma premissa de que o jogo atrairia crimes associados à violência, corrupção e tráfico de drogas (entre outros), haveria, então, uma subtração de receitas atreladas à falta de desenvolvimento de determinada localidade. Haveria um impacto mediato do jogo sobre o custo-crime. Doutro lado, haveria o impacto imediato de tais atividades sobre a criminalidade, partindo-se da premissa de que o turista poderia estar sujeito a crimes patrimoniais. Além disso, não poderíamos olvidar um histórico de lavagem de dinheiro associado aos cassinos;
- b) a despesa com a criminalidade também pode estar associada aos ludopatas que espoliados de dinheiro poderiam se valer de condutas criminosas para continuar a jogar ou pagar as dívidas de jogo; e
- c) as despesas poderiam variar entre gastos com segurança, despesas do Judiciário, do aparato repressivo, do cárcere e os próprios gastos privados com seguro.<sup>464</sup>

O segundo grupo está associado às maleitas do jogo, que não só aquelas associadas à ludopatia em si, a qual, como já explicitado, é um problema a ser tratado, na medida em que se facilita o consumo do jogo, quando este é legalizado. Aqui nos referimos a casos psiquiátricos, como depressão, estresse, hiperatividade, mas também aos próprios reflexos do jogo nas casas dos jogadores, como a violência doméstica e os suicídios. Tais efeitos negativos desaguardam, pois, em uma demanda alta por serviços médico-hospitalares, bem como por remédios (principalmente de natureza psiquiátrica).<sup>465</sup>

Para distinguir diferentes tipos de jogadores, um estudo da Universidade Federal de São Paulo, testou uma escala chamada *South Oaks Gambling Screen* em usuários brasileiros, utilizando questões que envolviam, por exemplo, a recorrência no jogo, o uso de recursos familiares para as apostas e o envolvimento psicológico com a prática.<sup>466</sup>

Abaixo indicamos um quadro retirado do estudo que demonstra os questionários respondidos por três diferentes grupos, assim colocados como: (i) jogadores sociais; (ii) jogadores patológicos; e (iii) casos clínicos:

---

<sup>464</sup> ABREU RIBEIRO; RAGAZZO, 2012, p.632.

<sup>465</sup> Ibid., p.632.

<sup>466</sup> OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVA, Maria Teresa Araujo; SILVEIRA, Dartiu Xavier da. Estudo de Validade da escala *South Oaks Gambling Screen* junto a grupos distintos de jogadores brasileiros. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 170-176, 2002. p. 173.

Quadro 8 – Critérios de avaliação dos jogadores

Table 1 - Affirmative answers to the questions of the SOGS by social gamblers, population of non-clinical pathological gamblers and clinical population of gamblers.

Question	Social Gamb.		Pathological Gamb.		Clinical	
	N	%	N	%	N	%
1. Came back to recover what he/she has lost	10	11,5	27	37,5	34	73,9
2. Claimed winning when losing	17	18,7	27	38,8	18	40,0
3. Feels as already had gambling problems	9	9,7	53	71,8	40	87,0
4. Gambled more than had planned	24	25,8	82	87,3	42	91,3
5. Is criticized for gambling	36	37,9	87	93,1	42	91,3
6. Felt guilty for gambling	12	13,3	57	82,6	41	89,1
7. Would like to stop gambling	6	6,3	39	56,5	33	33,3
8. Concealed gambling signals	5	5,3	39	52,7	36	78,3
9. Argued due to gambling habit	6	10,2	39	72,2	37	82,2
10. Borrowed money and did not pay it	0	0	24	33,3	22	47,8
11. Lost working time	11	12,0	43	59,7	31	67,4
12. Used money of the household expenses	2	2,9	27	43,5	37	82,2
13. Used the money of his/her wife/husband	1	1,6	15	27,3	27	58,7
14. Used money of other relatives	2	3,2	17	31,5	24	52,2
15. Used money from banks, loan or credit companies	4	6,3	15	28,8	30	65,2
16. Used credit cards	2	3,2	15	27,8	23	50,0
17. Used money from usurers	2	3,2	13	24,1	20	43,5
18. Sold shares, bonds or other financial papers	1	1,6	9	17,0	13	28,3
19. Sold personal or family real estates	1	1,6	11	21,2	27	58,7
20. Issued bounced checks	3	4,8	22	39,3	34	73,9

Fonte: Oliveira, Silva e Silveira<sup>467</sup>

O terceiro grupo está atrelado, pois, aos endividamentos e à dilapidação de patrimônio, associados a um eventual jogo nocivo no Brasil. Os efeitos disso são: **(i)** aumento de atos judiciais e extrajudiciais de cobrança; **(ii)** aumento de demanda por crédito e empréstimos; e **(iii)** encarecimento de seguros a cobrirem os sinistros das casas de jogo. Em relação a essa categoria de custos, apontam Abreu Ribeiro e Ragazzo que não é, tão somente, o jogador “patológico” que se submeteria a um eventual endividamento; outros jogadores correriam esse risco.<sup>468</sup>

O quarto e último grupo se associa à perda de produtividade laboral dos trabalhadores, em razão de faltas, demissões e outros problemas associados ao trabalho. Nesse sentido, apesar da perda de produtividade parecer um custo eminentemente individual, sem associação com um eventual dispêndio público, o fato é que existem consequências para a gestão pública, como o dispêndio com auxílios desemprego, custos burocráticos com a gestão do sistema. Afora isso, o desemprego gera índices ruins para a Administração Pública e pode causar efeitos econômicos, com a redução do consumo provocada ausência de capital.<sup>469</sup>

#### 4.4 RESUMO DAS ANÁLISES SOBRE AS RECEITAS E DESPESAS DECORRENTES DA REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

Pelas análises colocadas, chegamos às seguintes colocações que nortearam a análise em concreto do próximo capítulo:

<sup>467</sup> OLIVEIRA; SILVA; SILVEIRA, 2002, p.173.

<sup>468</sup> ABREU RIBEIRO; RAGAZZO, 2012, p.633-634.

<sup>469</sup> Ibid., p. 634.

- a) a correlação entre a tributação e a indução de determinados comportamentos não é simples de se verificar na prática, ainda mais quando se considera que uma grande parte da demanda do consumo de bens e serviços que produzem externalidades negativas é inelástica e que há certa dificuldade em se distinguir o consumo “saudável” do consumo “nocivo”;
- b) os tributos do pecado revelam um viés paternalista do Estado, que ficaria responsável sobre definir e tributa o que seria nocivo (e, conseqüentemente, o que não é), e se mal calibrados podem resultar: **(i)** aumento do mercado paralelo; **(ii)** regressividade na demanda; e **(iii)** ônus ao consumo saudável;
- c) no caso dos jogos de azar, um tributo regulatório mal calibrado poderia ainda onerar atividades laterais ao jogo, como as do ramo hoteleiro e turístico – e que, inclusive, poderiam gerar desenvolvimento, aumento de empregos etc.;
- d) os tributos do pecado, por outro lado, possuem uma vantagem do lado da arrecadação com o incremento do orçamento e possibilidade de investimento, e podem: **(i)** ser revertidos em gastos que reduzem a regressividade e redundam em melhorias nas atividades; **(ii)** aplacar ou reduzir as externalidades negativas, a depender da calibragem, e se implementados em conjunto com outras políticas públicas; **(iii)** substituir a tributação do consumo saudável; e **(iv)** ser uma alternativa à repressão penal;
- e) no caso de jogos de azar, uma receita tributária poderia gerar investimentos com infraestrutura e conseqüente desenvolvimento para o turismo das jurisdições que recebem tais atividades em seu ordenamento;
- f) segundo a doutrina especializada, existiriam dois perfis de tributação sobre as atividades do jogo: uma tributação fixa que se adaptaria a um mercado mais fechado; e uma tributação variável sobre a receita bruta que se adaptaria a um mercado mais competitivo.
- g) além disso, é de se considerar que uma tributação regulatória sobre o jogo nem sempre aplaca as externalidades negativas porque as jurisdições tendem a “exportar” os efeitos nocivos para outras, de modo que a função extrafiscal do tributo se tornaria, em parte, inócua;
- h) ainda do lado da receita, verificamos que as jurisdições, que possuem regimes de concessão e/ou autorização pública, exigem contrapartidas periódicas enquanto remuneração do contrato com a Administração Pública, o que poderia

ser colocado como um item a mais para o orçamento, com os reflexos daí decorrentes para as despesas públicas; e

- i) do ponto de vista de possíveis externalidades, que refletem despesas públicas com o jogo, segundo os autores pesquisados, teríamos ao menos quatro tipos: **(i)** despesas criminais; **(ii)** despesas de saúde pública; **(iii)** despesas ligadas à falta de crédito dos jogadores; e **(iv)** despesas ligadas à falta de produtividade laboral de jogadores patológicos.

## 5 UMA PERSPECTIVA PARA A REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO

Nessa parte do trabalho pretende-se abordar os limites da atuação estatal na vida do sujeito, ensejando uma reflexão sobre a possibilidade de o Estado efetivamente proibir o jogo de azar, a pretexto de dar vazão a determinados anseios de parte da sociedade.

A proibição dos jogos de azar seria razoável e racional, ante a possibilidade de sua regulamentação e de arrecadação? Nos parece que o caminho da regulamentação, ainda que tortuoso, também sujeito à atuação do Estado, seria a solução derradeira que encerraria um debate que hoje parece um tanto quanto ingênuo por conta da histórica carga moral sobre o jogo destacada no Capítulo 2. A dicotomia entre o campo da proibição e o campo da regulamentação, embora coexistentes, deve passar pelas lições de Michel Foucault, quando tratou da biopolítica.<sup>470</sup>

Em seguida, a partir das conclusões obtidas nos Capítulos 3 e 4, colocaremos algumas possibilidades no campo das receitas públicas para a exploração de tais atividades, e adiantaremos possíveis despesas decorrentes de uma regulamentação dos jogos de fortuna.

### 5.1 OS MECANISMOS DISCIPLINARES E OS MECANISMOS REGULAMENTARES

Para Michel Foucault, a biopolítica é uma tecnologia de poder<sup>471</sup> que surgiu para dar conta de dois fenômenos capazes de enfraquecer ou mesmo promover baixas no tecido social.

O primeiro fenômeno é, pois, a epidemia, enquanto acontecimento que enfraquece a força de trabalho, relacionada ao período do final do século XVIII. Com efeito, a biopolítica aparece como uma campanha de mapeamento de controle, se concretizando, então, como medida de controle de massa, preocupada não com o indivíduo, percebido isoladamente, mas, sim, com a população, como organismo, como conjunto da espécie.

O segundo fenômeno de que parte Foucault como premissa é, pois, o fenômeno do envelhecimento da população, que, igualmente, representa um fator que incapacita a população,

---

<sup>470</sup> FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: M. Fontes, 2005. p. 289.

<sup>471</sup> Ibid., p. 293.

tal como ocorre com os acidentes. Aqui a biopolítica se efetivaria na necessidade de se criar instrumentos preventivos, notadamente, a securitização e a poupança individual.

O Estado passou a se preocupar com a população, concebida, por sua vez, como um “problema político”.<sup>472</sup> A biopolítica surge, a partir da preocupação com as estatísticas e com a necessidade de controle. Segundo Foucault, a biopolítica é, pois, um fenômeno que a própria teoria do direito desconhecia porque “só conhecia o indivíduo e a sociedade: o indivíduo contratante e o corpo social que fora constituído pelo contrato voluntário ou implícito dos indivíduos.”<sup>473</sup>

Ademais, a biopolítica se dirigirá sobre os eventos aleatórios que a longo prazo são capazes de modificar a população e, portanto, trata-se de estabelecer mecanismos de regulação que irão dar conta de manter o corpo social em uma espécie de estabilidade numérica. Com base nisso, Foucault assenta a biopolítica no campo dos mecanismos de regulamentação que se articulam com os mecanismos disciplinadores.

A disciplina, doutro lado, é o exercício de um poder e de um saber, dentro de determinada instituição, a qual se volta para dominar corpos (vide o exemplo dos “quadros vivos”<sup>474</sup> do século XVIII), portanto, sujeitar os indivíduos.

Os exemplos de mecanismo disciplinadores eram dos mais variados (alguns foram se sofisticando inclusive), notadamente, a vigilância hierárquica, o exame e a sanção normalizadora<sup>475</sup>, a qual possuirá um sistema de punição duplo, independentemente da instituição que a aplica. Assim, o sistema de punição, ao mesmo tempo, que sanciona o infrator, gratifica o cumpridor das normas, de modo que o castigo é, pois, o exercício e o cumprimento forçado.

O Estado e as instituições (sejam elas estatais ou não) operarão, então, de maneira articulada sob a égide do binômio disciplina-regulamentação. E aqui vale citar Foucault:

Temos, pois, duas séries: a séria corpo – organismo – disciplina – instituições; e a série população – processos biológicos – mecanismos regulamentadores/previdenciários – Estados. Um conjunto orgânico institucional: a organo-disciplina da instituição, se vocês quiserem, e, de outro lado, um conjunto biológico e estatal: a bio-regulamentação pelo Estado.<sup>476</sup>

---

<sup>472</sup> FOUCAULT, 2005, p. 293.

<sup>473</sup> Ibid., p. 292.

<sup>474</sup> FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. 36. ed. Petrópolis: Vozes. 2007. p. 143.

<sup>475</sup> Ibid., 171

<sup>476</sup> Id., 2005, p. 298.

Assentadas essas premissas de Foucault, nos serve as lições de Fernando Facury Scaff, ao traçar um paralelo entre as funções de vigiar e punir afetas ao sistema prisional, estudado por Foucault, com as funções de controle, enquanto “corolário da vigilância” e responsabilização, “como consequência da punição”<sup>477</sup>, ligadas ao Direito Financeiro.

Uma vez legalizados, os jogos de azar passariam a responder a um tipo de controle que envolve algumas funções do Estado que não pertencem à esfera penal, pois é um “controlar” que visa a conformidade das atividades com as disposições previstas na legislação aplicável: o controle de fiscalização e auditoria<sup>478</sup>, pertencente ao ordenamento financeiro, administrativo e tributário.

Doutro lado, a responsabilização, enquanto atribuição de consequências do ato<sup>479</sup>, passa a ser de outra ordem. É o caso de sancionar quem descumpra os requisitos da legislação e explora atividades de maneira irregular/ilícita. Nesse caso, está se tratando de uma função sancionadora administrativa – que não afastaria a sanção penal (é bem verdade), muito embora ela esteja ligada ao descumprimento dos regulamentos colocados em lei e não ao tipo penal específico ligado à ação exploração do jogo de fortuna pelo particular.

A perspectiva que se coloca para o jogo de azar, portanto, seria a passagem de um campo eminentemente punitivista para um âmbito regulamentar (no caso, o Direito Financeiro, o Direito Regulatório e o Direito Tributário).

### **5.1.1 O limite da intervenção sobre o jogo**

Com visto, os jogos de azar se encontram dentro da esfera punitiva do Estado e, portanto, do seu âmbito disciplinar a que aludimos na primeira parte deste capítulo e no próprio Capítulo 2 do presente trabalho.

É dizer foi preferência do legislador situar os jogos de azar dentro de um mecanismo disciplinar, com vistas a punir quem explora o jogo de azar e o próprio jogador (alvo de estigma) – embora a referida legislação esteja sendo questionada no Judiciário e a despeito de existirem projetos de lei (vide Apêndice) que visem a regulamentação do jogo de azar.

---

<sup>477</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 422.

<sup>478</sup> Ibid., p. 423.

<sup>479</sup> Ibid., p. 426.

A liberação dos jogos de azar redundaria em reconhecer (e não conferir) um poder<sup>480</sup> de o sujeito jogar e um sujeito explorar a atividade. Ou seja, reconhecer que existe um âmbito de liberdade regulamentar que circunda tais atividades. Afinal, conforme Benate, na “modernidade, quando a possibilidade de uma existência estética foi brutalmente restringida (reservamos o conceito de arte para os objetos, mas não para a vida), é possível cartografar, na fuga lúdica, a busca de um querer artista que, em Nietzsche, é a última dimensão da vontade de potência.”<sup>481</sup>

Com efeito, poder jogar e explorar o jogo de fortuna recai em um campo de liberdade: uma liberdade regulamentar: controlada e limitada. À medida que há, de certa forma, resistência, em algum momento haverá um governante com vontade suficiente para liberar os jogos de azar (entre outras atividades) no Brasil. É o que leva a Regis Fernandes de Oliveira a afirmar:

Em determinado momento histórico, prevalece a vontade (domínio das paixões) de liberar o jogo, o casamento homossexual, a prostituição, o consumo de drogas etc. Tudo depende, evidentemente, das forças (paixões) preponderantes em certa época. Como a moral é mutante, assim são os homens, os governos e, pois, o Estado que é consequência de toda vaidade humana.<sup>482</sup>

Observe-se, no entanto, que a ideia de punir o jogo de azar é ambígua, pois, em certa medida, o Estado detém o monopólio de atividades que envolvem a sorte ou a fortuna, como é o caso das loterias. Logo, a ideia de “contar com a sorte” não parece ser, efetivamente, o problema.

Nesse sentido, Marques coloca que a proibição do jogo, no Brasil, tem fundamento na ideia de paternalismo estatal, em que o Estado, embasado em uma falsa moralidade, sustenta a repressão, deixando à margem pessoas que poderiam merecer a sua tutela (como os ludopatas).<sup>483</sup> Com isso, o autor defende que as bases jurídicas, históricas e sociais que ampararam a proibição do jogo de certa forma regrediram, porque:

(i) o ordenamento jurídico brasileiro atual não admite justificações fundadas em conceitos abertos, não esclarecidos e subjetivos como a ‘consciência universal’, que inviabilizam qualquer forma de debate, uma vez que não é possível compreender seu real alcance; (ii) (...) o Brasil é um dos poucos países do mundo a manter os jogos criminalizados; (iii) as razões religiosas não são compatíveis com um Estado Democrático de Direito e, sobretudo laico; e, por último, (iv) as razões morais e de

---

<sup>480</sup> ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 202.

<sup>481</sup> BENATE, 2002, p. 56.

<sup>482</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Indagação sobre os limites da ação do Estado**. São Paulo: Thomson Reuters: Revista dos Tribunais, 2015. p. 256.

<sup>483</sup> MARQUES, 2019, p. 123.

‘bons costumes’ expressam unicamente valores de uma camada social específica, não respeitando necessariamente a vontade da sociedade como um todo.<sup>484</sup>

Nada obstante, embora se alegue que apenas uma parte da sociedade seja contra o jogo, o fato é que grande parte dela está representada pelo atual governo federal. Para exemplificar isso, tomemos como exemplo uma divergência constatada em reunião ministerial do Governo Federal, realizada no dia 22 de abril de 2020. Nela, o Ministro do Turismo defendeu a regulamentação de cassinos, como forma de incentivar atividades turísticas em regiões menos desenvolvidas, ao que foi respondido pela Ministra dos Direitos Humanos como “é do diabo”.<sup>485</sup>

Se haverá um momento, no qual há um consenso ponderado sobre a liberação dos jogos de azar, o presente trabalho tem o seu papel porque as atividades passarão para o âmbito regulamentar (uma vez superada a sua fase estritamente disciplinar do Direito Penal).

É dizer, reconhecemos que existe uma ordem moral e apaixonada que talvez trave uma discussão qualitativa do jogo de fortuna. Mas o presente trabalho deve deixar de lado a moral, e traçar linhas gerais de Direito Financeiro e Tributário, para informar o Poder Público, quando houver uma base consensual para liberá-lo. Resta pontuar alguns entraves objetivos para a sua regulamentação.

### 5.1.2 A regulamentação enquanto vetor de legalização

Ragazzo e Abreu Ribeiro apontam duas premissas que precisam ser colocadas no presente trabalho, a primeira premissa é a falsa e a segunda é a problemática. As colocaremos em ordem por meio das seguintes indagações: **(i)** legalizar implica em regularização dos atores à frente do jogo? **(ii)** A receita decorrente de tributos é um bom motivo para se legalizar o jogo?<sup>486</sup>

Para a primeira pergunta, a resposta, segundo os autores, é negativa. Afinal, uma parte dos que exploram o jogo preferirá por se manter na ilegalidade, a partir de um cálculo econômico que envolve os custos tributário e o alto grau de regulação que poderá ser imposto. Outro motivo que contribui para que parte dos agentes permaneça na ilegalidade é o “fator

---

<sup>484</sup> MARQUES, 2019, p. 120.

<sup>485</sup> G1. “**Pacto com o diabo**”, reclama Damares em reunião ao ouvir ministro do Turismo defender cassinos. Brasília, 22 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/pacto-com-o-diabo-reclama-damares-em-reuniao-ao-ouvir-ministro-do-turismo-defender-cassinos.ghtml>>. Acesso em: 29 out. 2020.

<sup>486</sup> ABREU RIBEIRO; RAGAZZO, 2012, p. 627.

adrenalina”, atrelado ao fato de os usuários buscarem emoções (associadas ao perigo) ao jogar. Com isso, regulamentar pode gerar o efeito contrário, qual seja, o de criar ou ampliar o mercado paralelo, com investimentos da indústria ilegal e já existente.<sup>487</sup>

Essa ideia, de todo modo, já foi mapeada por grande parte dos autores que trataram dos tributos regulatórios ou dos *Sin Taxes*, conforme colocado no Capítulo 4. Para não se criar mercados paralelos, é preciso que os custos de conformidade e a tributação sejam adequadas. Com calibragem adequada, a chance de haver regularização é maior para boa parte dos *players* – e, de qualquer, nos parece que sempre haverá distorções e entidades que permaneceram fora da regulamentação; mas isso em qualquer atividade econômica.

Para a segunda pergunta, a resposta é mais simples. Segundo os Autores, os gastos decorrentes da legalização poderiam se equivaler à receita tributária, de modo que pouco sobraria aos cofres públicos para o gasto com outros setores. A previsão orçamentária parece ser obscura e pouco mensurável.<sup>488</sup>

Sem querer antecipar a discussão que será colocada mais à frente, o fato é que existem mecanismos tributários que, em certa medida, podem compensar a regulamentação: o entrave, novamente, é a calibragem do tributo.

Interessante notar que a discussão não passa por discutir se o tributo induzirá ou não comportamentos; o fato de parte da demanda ser inelástica explica a ideia de que a função arrecadatória do tributo seja mais relevante para o debate. Tributa-se para compensar as externalidades negativas. O campo da indução de comportamentos nos parece que está situado dentro de políticas públicas de conscientização e de jogo responsável, que habitam nos dois projetos de lei que ainda tramitam no Congresso Nacional.

E, para além da carga tributária, existe também a possibilidade de instituição contrapartidas financeiras, se um possível regime de exploração caminhar para concessões e autorizações (ou credenciamento) das atividades.

Outro argumento pró jogo que precisa ser bem maturado está vinculado à noção de que a legalização traria benefícios regionais, com o fomento ao turismo e o desenvolvimento de regiões (com geração de empregos e investimentos públicos, por exemplo), conforme apontam Abreu Ribeiro e Ragazzo. Afinal, os jogos atrairiam investimento que levaria ao desenvolvimento regional?

---

<sup>487</sup> ABREU RIBEIRO; RAGAZZO, 2012, p. 627.

<sup>488</sup> Ibid., p. 628.

Primeiro que, como dito anteriormente, os investimentos de maior vulto parecem estar ligados aos cassinos, eminentemente. Porém, o cassino, como também mencionamos, é apenas uma das várias modalidades que poderiam estar abrangidos com uma eventual regulação. E muito dos jogos, além de não atraírem investimentos também poderiam estar associados a patologias.<sup>489</sup>

Concorda-se com os autores neste ponto: o perfil dos cassinos é o que mais atende às perspectivas de um desenvolvimento regional e turístico. Porém, nos parece que é um falso debate assentar que legalizar outras modalidades (como o jogo do bicho ou o próprio bingo) não ajudariam a desenvolver as regiões e estariam ligadas a patologias.

A patologia do jogo existe, como visto no Capítulo 2; mas a clandestinidade também. E não, necessariamente, a punição leva o sujeito a parar de jogar e perder seus recursos. Volta-se ao debate da calibragem dos custos de conformidade (ou de adequação) e da própria tributação.

Segundo que, para os autores, não é inequívoco que a instalação da indústria do jogo gere investimentos do próprio setor, o que poderia refletir em maiores gastos públicos, principalmente em infraestrutura. E, ainda que se pudesse falar em uma receita adicional proveniente do jogo, Abreu Ribeiro e Ragazzo apontam um “custo” de oportunidade que indicaria um desvio na alocação dos recursos.<sup>490</sup>

De todo modo, o argumento aqui colocado, contudo, deve ser jurídico. Caberia a limitação da exploração do jogo a partir de princípios que regem a livre iniciativa? Embora esse não seja o debate do trabalho, nos parece que o argumento da falta de investimentos esteja muito mais atrelada às condições jurídicas com que o jogo será explorado do que exatamente com o debate da legalização. A discussão se coloca, portanto, no campo da regulação.

Terceiro, Abreu Ribeiro e Ragazzo indagam quais regiões teriam incrementado o seu patrimônio turístico. O movimento turístico (inclusive qualitativamente) parece ser diverso entre as regiões, pois quem iria à São Paulo provavelmente não viajaria por conta de um eventual cassino lá instalado (haveria possível um custo de oportunidade no investimento), ao contrário de quem eventualmente fosse para uma área inóspita.<sup>491</sup>

Para fazer um contraponto, a experiência mostra também que é possível que áreas inóspitas prevaleçam com atração de investimentos. A história do jogo no Estado de Nevada

---

<sup>489</sup>ABREU RIBEIRO; RAGAZZO, 2012, p. 628.

<sup>490</sup> Ibid., p. 628.

<sup>491</sup> Ibid., p. 629.

(um estado desértico, inclusive), conforme visto no Capítulo 3, mostra que a legalização do jogo de azar iniciou com uma finalidade arrecadatória; mas, hoje, está ligada a uma indústria do turismo e entretenimento que, em certa medida, é desvinculada dos cassinos.

Sem querer, contudo, adentrar nesse ponto em particular, pois ele foge ao objeto do trabalho. O foco é colocar a possibilidade de uma arquitetura jurídica para a arrecadação com o jogo de azar e como seria possível enquadrar as despesas que podem decorrer da regulamentação do jogo de azar.

A ideia de legalização e partir para a regulação e a instituição de receitas públicas é central, e nos parece estar ligada ao mecanismo regulamentar de que o Estado pode lançar mão, no sentido empregado por Foucault,<sup>492</sup> extraindo o jogo de azar da exclusiva esfera penal para a esfera do Direito Financeiro, Tributário Regulatório e Administrativo.

## 5.2 AS POSSÍVEIS RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO COM OS JOGOS DE AZAR

Neste subcapítulo, a proposta é fazer uma breve abordagem analítica a partir das referências e informações trazidas nos capítulos precedentes. Colocaremos, aqui, linhas gerais de quais seriam as receitas e despesas decorrentes da legalização e regulamentação dos jogos de azar no Brasil, o que exclui da análise os jogos a dinheiro já regulamentados em território pátrio.

Como primeira abordagem, a tarefa será a de verificar se existe um tributo específico que possa ser compatibilizado com a exploração do jogo de azar.<sup>493</sup> Serão utilizados os elementos encontrados na experiência internacional, destacados no Capítulo 3 e 4 e que seriam compatíveis com o ordenamento jurídico nacional. As espécies tributárias analisadas serão: **(i)** o imposto; **(ii)** a contribuição social; e **(iii)** a contribuição especial, com ênfase àquela de intervenção no domínio econômico.

Doutro lado, tirante a análise de uma espécie tributária a incidir sobre o jogo, há ainda a possibilidade da incidência da **(i)** taxa (tributo apto a remunerar serviços públicos e o poder de polícia); **(ii)** a cobrança de contrapartidas financeiras, a depender de como as atividades

---

<sup>492</sup> FOUCAULT, 2005, p. 291.

<sup>493</sup> Tudo isso, afóra a carga tributária normal que decorre da exploração de uma atividade econômico, como: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), contribuições ao PIS e a COFINS, contribuições previdenciárias etc.

seriam regulamentadas; (iii) bem como a possibilidade de destinar o produto de arrecadação para os entes da Federação.

Por fim, trataremos do possível regime jurídico das despesas com a regulamentação com os jogos de fortuna.

### 5.2.1 As espécies tributárias e os jogos de azar

Sérgio Manuel Moreira da Silva afirma que a tributação sobre o jogo de azar decorre de uma conotação censurável do jogo imposta por pressão social.<sup>494</sup> Então, à parte a utilização da tributação como mecanismo regulador e arrecadador está ligado ao pressuposto de “agravar” tais atividades (vide Capítulo 4). É preciso, no entanto, relativizar essa premissa.

Como visto, o agravamento ocorre quando a norma tributária onera com gravidade o comportamento, o que, supostamente, induziria o contribuinte adotar outro comportamento, qual seja, aquele desejado.<sup>495</sup> Mas essa visão do que seria um comportamento censurável, em certa medida, deve ser mitigada, pois a censura varia de contexto para contexto, e está ligada ao viés paternalista do Estado.

Nesse sentido, segundo estudo encampado por Johnson e Meier, a distinção entre grupos protestantes e católicos seria fundamental para percebermos as escolhas dos legisladores norte-americanos sobre a legalização e regulamentação dos jogos de azar:<sup>496</sup>

- a) Estados em cuja população é prevalentemente protestante, a tendência é de que os jogos de azar sejam, nalguma medida, mitigados, por conta da moral religiosa que impera sobre o chamado dinheiro fácil; e
- b) Estados em cuja população é prevalentemente católica, a tendência é de abertura com o jogo do bingo porque tal modalidade promoveria interação social dentro de uma comunidade.<sup>497</sup>

Embora nos pareça que a análise sobre as razões para liberação do jogo de azar não se limite à moral religiosa ou a uma análise sociológica, até porque, conforme visto no Capítulo 3, há um interesse econômico que informa esta regulamentação, o exemplo dá uma noção do viés paternalista do(s) Estado(s) e como ele é cambiante.

<sup>494</sup> SILVA, Sérgio Manuel Moreira da Silva. **Os rendimentos do jogo e do fisco**. 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado em Fiscalidade) – Programa de Pós-Graduação em Fiscalidade, Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Universidade do Algarve, Algarve, 2014. p. 37.

<sup>495</sup> SCHOUERI, 2002, p. 249.

<sup>496</sup> JOHNSON; MEIER, 1990, p. 578.

<sup>497</sup> Ibid., p. 582.

Independentemente do grau de censura, como visto, há a necessidade de o Estado arrecadar (interesse econômico) com a autorização jogos de azar. Tanto é assim que parte da regulamentação do jogo de azar era ou é permeada por intervenções e regulações dos órgãos de fazenda das jurisdições analisadas (não é mais assim com o Estado de Nevada e com Portugal, mas o é com Macau).

E, nesse sentido, surge o efeito da “compensação” para a regulamentação de determinadas atividades, sem perder de vista, contudo, os preceitos econômicos previstos na Constituição Federal, em especial: o cumprimento do pleno emprego; o princípio do livre exercício da economia; e a redução das desigualdades regionais.<sup>498</sup>

Noutros dizeres, arrecada-se, sem, contudo, promover uma interferência de mercado que onere uma atividade econômica que possa vir a cumprir com as normas programáticas da Constituição Federal. Por isso, a calibragem de um eventual tributo é essencial para que o jogo de azar cumpra com seu papel de atividade econômica, sem gerar informalidade e/ou mercados paralelos (o que, em certa medida, é utópico, vide o mercado informal de cigarros avulsos ou a compra de bebidas alcoólicas).

A respeito da arrecadação, adverte Schoueri que “o prazer do indivíduo leva ao vício do fisco”. O vício do fiscal pode acarretar ofensa ao princípio da livre concorrência, eliminando os agentes do mercado que não tem condições de arcar com os tributos, sobrevivendo, então, os agentes com maior capacidade econômica.<sup>499</sup>

Ademais, resgata-se a ideia de que o formato da tributação pode ou não contribuir para a qualidade da atividade econômica ao consumidor (vide Capítulo 4). Se o mercado tende ao monopólio, talvez um tributo específico contribua para manter a posição dominante de determinado agente, sem, dele, exigir uma boa oferta aos clientes. A calibragem verdadeiramente é algo a ser levado em consideração na tributação dos jogos de azar.

Portanto, as normas tributárias e financeiras indutoras e extrafiscais devem observar os princípios referentes à Ordem Econômica da Constituição Federal, e a arrecadação deve estar aliada à necessidade de trazer e manter as empresas na formalidade.<sup>500</sup>

Neste particular, segundo Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, os programas que tendem a reduzir os

---

<sup>498</sup> SCHOUERI, 2002, p. 249.

<sup>499</sup> Ibid., p. 249.

<sup>500</sup> BASTOS, Frederico Silva; SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. Tributação sobre o pecado, moldura regulatória brasileira e desenvolvimento: uma breve análise do projeto de lei n. 186/2014. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo: IBDT, ano 37, n. 42, p., jul./dez. 2019. p. 251.

custos de conformidade somados à tributação baixa (como é o caso do SIMPLES no Brasil) tendem a reduzir o mercado informal.<sup>501</sup>

Daí porque, sugere-se que a alíquota ou percentual de um tributo específico seja baixo, porque assim (somando-se aos baixos custos e encargos administrativos simples), poderíamos reduzir a informalidade sobre os jogos de azar.<sup>502</sup>

Por outro lado, não raras as vezes o Estado beneficia determinadas atividades que cumpre com os princípios constitucionais balizadores da atividade econômica. É a norma tributária indutora de incentivo do contribuinte, por meio de isenções<sup>503</sup> - que, segundo anota Regis Fernandes de Oliveira, possuem um limite na norma legal, conforme artigo 176 do CTN.<sup>504</sup>

No entanto, nos parece que o beneficiamento do jogo não seria necessário (ao menos em teoria), pois a legalização e a regulamentação já cumpririam com o papel de incentivo por parte do Estado. Tanto é assim que os Projetos de Lei n. 442/1991 e 186/2014 propõem a vedação de qualquer auxílio financeiro ou tributário para tais atividades, revelando, portanto, que mesmo os que se posicionam de maneira favorável ao jogo de azar se preocupam em não beneficiar tais atividades (vide Apêndice ao presente trabalho).

Dito isso, temos como linhas gerais de um tributo ideal sobre as atividades sobre os jogos de azar: **(i)** a instituição de uma alíquota baixa; e **(ii)** a possibilidade de o produto de arrecadação ser revertido em melhorias atrelada ao desenvolvimento das regiões, ao turismo, às políticas públicas de jogo consciente, ao auxílio aos ludopatas e suas famílias, e que, de certa forma, possa compensar as externalidades negativas. Nesse sentido, Portugal, por meio de *impostos especiais* (sobre os jogos físicos e online), destina a arrecadação para vários setores, como o desporto, o turismo e até instituições que cuidam dos adictos.

Vale dizer, nas linhas gerais, não incluímos a possibilidade de redução de comportamentos nocivos, principalmente por conta da dificuldade em **(i)** diferenciar o consumo saudável daquele prejudicial; e **(ii)** mensurar qual seria o tamanho da demanda inelástica para os jogos de azar.

---

<sup>501</sup> CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Perspectivas econômicas da América Latina*. França, 2009, p. 168.

<sup>502</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>503</sup> SCHOUERI, 2002, p. 249.

<sup>504</sup> OLIVEIRA, 2010, p. 154.

Em razão do exposto, será feita a análise de compatibilidade entre as espécies tributárias e os jogos de azar ainda não legalizados e regulamentados.

#### 5.2.2.1 O imposto e a sua compatibilidade com os jogos de azar

Os impostos seriam uma espécie tributária compatível com uma política de arrecadação a partir de atividades que apresentam externalidades negativas. Tanto é assim que o tributo que recai sobre álcool e tabaco é o Imposto sobre o Produto Industrializado (IPI), previsto no artigo 153, inciso IV, da Constituição Federal, bem como no Decreto nº 7.212 de 15 de junho de 2010 (além, é claro, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS).<sup>505</sup>

O IPI, inclusive, teria um perfil de tributo regulatório porque tem como norte obrigatório o princípio da seletividade; isto é, tributa-se com mais gravidade aquilo que não é essencial, nos termos do disposto no artigo 153, §3º, inciso I, da Constituição Federal. A alíquota, neste caso, é o instrumento utilizado pelo Poder Executivo para se tributar com mais gravidade determinados produtos:

- a) no caso do cigarro que contenham tabaco, por exemplo, a alíquota do imposto chega a 300%;
- b) no caso do uísque, a alíquota chega a 30% - que, embora não se compare com o cigarro, pode ser considerada uma alíquota alta.<sup>506</sup>

A justificativa do PL nº 186/2014, inclusive, menciona a possibilidade de arrecadação fiscal com impostos que recaem sobre produtos que seriam considerados nocivos aos usuários e a terceiros.

O estudo que orienta PL nº 186/2014 elenca dados obtidos da Secretaria Receita Federal do Brasil (RFB), que apontam que a arrecadação com o IPI sobre bebidas e sobre o fumo<sup>507</sup> foi, no exercício de 2012, na casa de R\$ 3,147 bilhões e R\$ 4,077 bilhões,

---

<sup>505</sup> BASTOS; SILVEIRA, 2019, p. 252.

<sup>506</sup> BRASIL. Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016. Aprova a tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi-1.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2020.

<sup>507</sup> BRASIL. Senado Federal. Projeto Lei nº 186/2014, de 22 de maio de 2014. Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. **Diário [do] Senado Federal**, Brasília, DF, 22 maio 2014. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

respectivamente. Em dezembro de 2019, por exemplo, segundo a RFB, a arrecadação do IPI com o cigarro, chegou à casa do R\$ 451,1 milhões.<sup>508</sup>

Cumprido destacar que a atividade de distribuição e venda de bilhetes para apostas, sorteio, loteria, bingos etc. já pode ser tributada pelo Imposto sobre Serviço (ISS), conforme se depreende da leitura da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003, em seus itens 19 e 19.1:

19 - Serviços de distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios, prêmios, inclusive os decorrentes de títulos de capitalização e congêneres.

19.1 - Serviços de distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios, prêmios, inclusive os decorrentes de títulos de capitalização e congêneres.<sup>509</sup>

Nesse sentido, o próprio STF julgou, recentemente, Recurso Extraordinário 634.764/RJ, submetido ao rito da repercussão geral, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (Tema 700), interposto pelo Jockey Club Brasileiro (Recorrente) contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que julgara constitucional a cobrança do ISS pelo Município do Rio de Janeiro sobre as apostas turfísticas.<sup>510</sup>

Nesse sentido, o voto do Relator, seguido pela maioria, afirmou que a distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria etc. estariam albergadas no conceito de obrigação de fazer, como sendo o esforço humano prestado em favor de terceiros.<sup>511</sup>

O voto do Relator também destacou que seria necessário separar o que seria a base de cálculo do ISS, enquanto remuneração pelo serviço, e o que seria renda da atividade. Nesse sentido, como “exploração da atividade de apostas de corrida de cavalos, em regra geral, não cobra separadamente o valor da prestação dos serviços, seja por meio de ingressos ou outra forma”, o valor a compor a base de cálculo do ISS seria um percentual do valor da aposta, correspondente “ao valor retido” pela entidade turfística.<sup>512</sup> E o percentual de retirada da aposta

<sup>508</sup> BRASIL. Receita Federal. **Arrecadação de tributos federais 2019/2020**. 2020c. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/regimes-e-controles-especiais/arrecadacao-de-tributos-federais-2019-2020>> Acesso em: 27 out. 2020.

<sup>509</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 116/2003, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 ago. 2013a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>510</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário 634.764/RJ**. Relator(a): Ministro Gilmar Mendes. Publicação em: 01 jul. 2020b.

<sup>511</sup> Ibid.

<sup>512</sup> Ibid.

do Recorrente estaria justamente fixada no seu Plano Geral de Apostas e no Regulamento das Apostas.<sup>513</sup> A tese fixada, por maioria de votos, foi a seguinte:

É constitucional a incidência de ISS sobre serviços de distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios e prêmios (item 19 da Lista de Serviços Anexa à Lei Complementar 116/2003). Nesta situação, a base de cálculo do ISS é o valor a ser remunerado pela prestação do serviço, independentemente da cobrança de ingresso, não podendo corresponder ao valor total da aposta.<sup>514</sup>

A partir disso, parece-nos que sobre os jogos de azar não legalizadas recairia, além de um eventual imposto residual, o ISS, conforme se depreende dos itens 19 e 19.1 da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003, seguindo o exemplo das apostas turfísticas.

Vale lembrar que o próprio Estado de Nevada instituiu um imposto que incide sobre as receitas brutas dos cassinos (diferentemente do que ocorre com o ISS), cujo produto da arrecadação se destina ao fundo estadual.

Assim, *prima facie*, a figura do imposto se enquadraria, ao menos, *a priori*, nos parâmetros definidos de um tributo sobre os jogos de azar. Porém, tal espécie tributária teria caráter cumulativo, eis que a não cumulatividade pressupõe a existência de uma cadeia de consumo, com a possibilidade de tomada de créditos ao longo dela<sup>515</sup>, o que, no caso presente, pouco se enquadraria às empresas e estabelecimentos que os explorariam.<sup>516</sup>

Nada obstante, faltaria à figura do imposto a possibilidade de parte do produto de arrecadação ser destinadas a finalidades específicas, notadamente: **(i)** a alguma despesa voltada ao desenvolvimento regional; **(ii)** amparo aos ludopatas; **(iii)** campanhas de conscientização do jogo; **(iv)** melhorias de infraestrutura; e **(v)** políticas públicas. Há, pois, uma limitação constitucional prevista na regra do artigo 167, inciso IV.

Doutro lado, o produto da arrecadação de um eventual e específico imposto poderia ser revertido, livremente, para amparar setores sanitários ou turísticos, em consonância com a extrafiscalidade de tal espécie<sup>517</sup>. Isso, inclusive, poderia ser observado com o produto da arrecadação obtido do próprio ISS – afinal, os Municípios poderiam ter ganhos de arrecadação com esta espécie tributária específica, e, com isso, trazer melhorias para o setor turístico e entretenimento.

---

<sup>513</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020b.

<sup>514</sup> Ibid.

<sup>515</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 400.

<sup>516</sup> BASTOS; SILVEIRA, 2019, p. 253.

<sup>517</sup> SCHOUERI, 2020, p. 283.

Todavia, instituindo-se um tributo específico e ideal, parte do produto de sua arrecadação deveria ser revertido em desenvolvimento regional, produção de empregos e prevenção e/ou contenção de externalidades negativas.<sup>518</sup> Este é um critério que nos parece relevante.

Por outro lado, caso o imposto fosse instituído pela União, dentro da competência prevista no artigo 154 da Constituição Federal, esta não poderia se imiscuir na competência reservada ao outro entre tributante<sup>519</sup>, o que ocorreria com a instituição de um imposto sobre o jogo, em relação aos municípios, conforme, inclusive, já destacamos do julgado em nossa Corte Constitucional.

Por conseguinte, o imposto não parece se adequar a uma das linhas eleitas para trabalho para a instituição de um tributo específico, fazendo-se necessário analisar outras espécies tributárias.

#### 5.2.2.2 A contribuição social e a sua compatibilidade com os jogos de azar

A contribuição social é aparentemente seria um tributo compatível com os critérios eleitos pelo trabalho. Tanto é assim que os dois projetos de lei analisados (vide Apêndice), neste trabalho preveem a instituição de tal espécie:

- a) no PL nº 442/1991, cria-se contribuição social, cujo produto da arrecadação seria destinado em parte à seguridade social e em parte ao Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), previsto no artigo 11 do Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971; e
- b) no PL nº 186/2014, cria-se contribuição social, cujo produto da arrecadação seria destinado integralmente à seguridade social.

A criação de uma contribuição social estaria, inclusive, alinhada com a arrecadação das loterias federais, que, em parte, são destinadas à seguridade social, como visto no Capítulo 2 neste trabalho.

Essa espécie tributária se aproximaria da figura do imposto, justificando-se pela intervenção da União na área social, ensejando a sua cobrança de toda a sociedade (artigo 195 da Constituição Federal).<sup>520</sup> Neste ponto, segundo De Santi e Canado, a contribuição social se

<sup>518</sup> BASTOS; SILVEIRA, 2019, p. 253.

<sup>519</sup> RUBINSTEIN, Flávio. A repartição de competência tributárias no Brasil. In: VASCONCELLOS, Roberto França de. **Política fiscal**. 2. ed. São Paulo: FGV, 2016. p.233-318. p.265.

<sup>520</sup> Ibid., p. 313.

diferencia das demais espécies tributárias, tão somente, pela sua destinação ligada à seguridade social.<sup>521</sup> Diz-se contribuição social; mas pode-se ler como um imposto especial com destinação específica, por conta das diversas nuances que envolvem o destino da arrecadação.

Primeiro, há a crítica de que há falta de transparência dos gastos orçamentários e obscuridade das leis orçamentárias, o que contaminaria a própria razão de ser das contribuições: a destinação seria pouco transparente.<sup>522</sup>

Segundo porque o produto de sua arrecadação é vinculado, em sua maior parte, ao gasto com setores sociais; mas outra parte, a exemplo de outras contribuições, se encontra desvinculada dos gastos dos setores sociais, conforme preconiza o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, atualmente sob a vigência prevista na Emenda Constitucional nº 93/2016. Nesse particular, o Fernando Facury Scaff assinala:

Todas essas alterações buscam ampliar a liberdade do legislador orçamentário, sob dois âmbitos:

- a) Desvinculando as receitas que se encontram vinculadas, tais como as acima mencionadas que são destinadas para custeio das áreas de educação e saúde, o que ocorreu em algumas dessas Emendas e não em outras;
- b) E para desviar a referibilidade das contribuições, espécie tributária que possui essas características de ser arrecadada para uso em destinação específica, prevista em lei, mas que não possui um vínculo normativo direto e expresso, como ocorre com as vinculações. Daí o desvio de receita das contribuições, que tem por referência as normas que determinaram sua exigibilidade, por exemplo, as normas que se referem à cobrança de CIDE-Petróleo (art. 177, §4º, IV, da CF), ou a cobrança das contribuições sociais para o PIS (art. 239, CF). De certa forma, esse debate, poderá aflorar na ADI nº 5.638, da relatoria do Ministro Zavascki, com liminar, na qual se discute essa desvinculação no âmbito federativo.<sup>523</sup>

E, bem assim, levando em consideração o elemento referibilidade,<sup>524</sup> temos que a destinação da contribuição social não se adequaria à linha de destinação específicas eleita pelo trabalho como critério para um tributo em específico. Seja porque parte da arrecadação do tributo se destina ao setor social, seja porque 30% (trinta por cento) da arrecadação do tributo se destina a cobrir outros gastos – comportando as críticas colocadas pelos autores mencionados.

De todo modo, uma contribuição social específica até poderia cobrir, em certa medida os “custos” da autorização do jogo para sociedade, por meio da destinação às despesas com

<sup>521</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e financeiro: resgatando o conceito de tributo e resgatando o controle de destinação. In: VASCONCELLOS, Roberto França de. **Política fiscal**. 2. ed. São Paulo: FGV, 2016. p.321-342, p.336.

<sup>522</sup> *Ibid.*, 340.

<sup>523</sup> SCAFF, 2018, p. 377.

<sup>524</sup> SCHOUERI, 2002, p. 318.

saúde e assistência social, conforme o artigo 194 combinado com o artigo 195, ambos da Constituição Federal.<sup>525</sup> Mas o produto da arrecadação de uma eventual contribuição social não se destinaria exclusivamente a determinada despesa sanitária, vinculada diretamente aos adictos nos jogos de azar.

A ideia do PL nº 442/1991, de destinar parte dos recursos ao FUNGETUR, até nos parece convergir com o parâmetro de tributo que entendemos como ideal. Porém, parece-nos que se criaria mais uma exceção (ou mais um “retalho na colcha”) da contribuição social.

Nada obstante, como mencionado no Capítulo 1, a contribuição social sobre o jogo de azar tem autorização constitucional no artigo 195, inciso IV.<sup>526</sup> Dessa forma, dificilmente se fosse criado um tributo específico sobre tal atividade, este não seria a espécie tributária analisada. Lembrando, novamente, que, como ocorre no caso das loterias federais, uma parte da arrecadação é destinada à seguridade social.

Contudo, embora haja imposição constitucional, a contribuição social esbarraria no critério da referibilidade do tributo eleito como ideal. Por isso, analisando os aspectos principais da contribuição social, em especial, a sua destinação vinculada em sua maior parte ao financiamento da seguridade social, temos que essa espécie seria a mais adequada – embora, sob o exame de compatibilidade com a Constituição Federal, o tributo estaria em harmonia com o ordenamento pátrio.

### 5.2.2.3 A contribuição de intervenção no domínio econômico e a sua compatibilidade com os jogos de azar

A contribuição de intervenção no domínio (CIDE), insculpida no artigo 149, *caput*, da Constituição Federal, visa subsidiar atividades relevantes para União com um recorte do “fato econômico próprio dos particulares”.<sup>527</sup>

Parte da arrecadação deve servir de recurso para que a União Federal possa subsidiar determinados custos da atividade, no limite do “custo das atividades que as motivaram”<sup>528</sup>. Mas

---

<sup>525</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais. Cf. BRASIL, 1988.

<sup>526</sup> OLIVEIRA, 2010, p. 165.

<sup>527</sup> Ibid., p. 166.

<sup>528</sup> SCHOUERI, 2002, p. 319.

30% (trinta por cento) das receitas obtidas da cobrança da contribuição, como já destacado, são desvinculadas de órgão, fundo ou despesa, em razão da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 87/2015 (PEC 87/2015) que alterou o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim redigido:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data (Redação dada pela Emenda constitucional nº 93).<sup>529</sup>

Segundo Schoueri, as contribuições, uma vez instituída a desvinculação de parte produto de sua arrecadação, constituiriam verdadeiros impostos, já que a destinação seria o elemento diferenciador entre o imposto e contribuição (o que com a DRU é relativizado).<sup>530</sup> Isso porque as contribuições receberam finalidades constitucionais que as diferenciam dos demais tributos, a despeito do teor do artigo 4º do CTN (este, no caso, é norma anterior à Constituição Federal que instituiu as contribuições)<sup>531</sup>.

A respeito da destinação, De Santi e Canado afirmam que falta controle sobre a destinação da arrecadação obtida da cobrança de contribuições, seja pela “obscuridade das regras orçamentárias, seja pela falta de transparência nos gastos públicos”<sup>532</sup>, o que “desqualifica a necessidade da destinação legal e compromete a própria existência das chamadas contribuições”<sup>533</sup>.

Eurico Marcos de Santi, Tathiane dos Santos Piscitelli e Andréa Mascitto alertam que para a instituição da CIDE-Combustíveis e para a CPMF, e que podem se aplicar à CIDE, reservada ao caso em análise, são necessários: (i) transparência na contraprestação de contas;

<sup>529</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 87/2015, de 16 de abril de 2015. Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 abr. 2015a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm)>. Acesso em: 15 maio.2020.

<sup>530</sup> SCHOUERI, 2002, p. 312.

<sup>531</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e financeiro: resgatando o conceito de tributo e resgatando o controle de destinação. In: VASCONCELLOS, Roberto França de. **Política fiscal**. 2. ed. São Paulo: FGV, 2016. p.321-342, p. 330.

<sup>532</sup> Ibid., p. 340.

<sup>533</sup> Ibid., p. 340.

(ii) previsão constitucional do destino da arrecadação; (iii) e controle do caminho do gasto público ligado ao vinculado ao tributo.<sup>534</sup>

À parte a falta de transparência, segundo Scaff, a DRU infringe o chamado Orçamento Mínimo Social, concebido como as vinculações e referibilidade, veiculados em normas que restringem a liberdade do legislador orçamentário.<sup>535</sup> E, aparentemente, a desvinculação do recursos serve ao pagamento do serviço da dívida pública, sendo inconstitucional porque privilegia “rentistas em detrimento da parcela mais pobre da população, centro da meta da redução das desigualdades sociais”.<sup>536</sup>

Tirante às críticas colocadas sobre as contribuições, fato é que a CIDE pode se vincular a fundo ou despesa específica. Por isso, parte do produto de sua arrecadação do tributo cobrado sobre o jogo poderia ser revertido em: (i) despesas com infraestrutura das regiões que receberem cassinos; (ii) fomento ao turismo; (iii) despesas atrelada à patologia do jogo; (iv) campanhas para o jogo responsável e consciente; (v) custeio das despesas com fiscalização, entre outras.

Tal destinação, inclusive, levaria a um modelo de tributação parecido com o de Portugal e Macau, que instituíram destinação específica dos impostos especiais cobrados sobre os cassinos. E, aqui, também nos parece que a cobrança de uma CIDE deveria focar nos cassinos, pois estes seriam os estabelecimentos que poderiam ter maior volume de receitas, demanda, infraestrutura hoteleira e geração de empregos onde estivessem estabelecidos. Tanto é assim que o PL nº 186/2014 organizou critério para estabelecimento de cassinos, tomando em conta a densidade demográfica das regiões (vide Apêndice).

O modelo português de calibrar as alíquotas conforme a região onde os cassinos estiverem instalados poderia atender e se adaptar aos diferentes contextos regionais, de modo a atender ao princípio de capacidade contributiva (artigo 145, §1º, da Constituição Federal) e ao próprio objetivo de desenvolvimento regional. Porém, esta ideia poderia gerar discussões sobre a violação ao artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, que proíbe a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente.

Nada obstante, pode-se ao menos concluir que a CIDE seria o tributo que mais se aproxima da linha eleita pelo trabalho e dos objetivos programáticos econômicos, verificados na Constituição Federal, ligados ao desenvolvimento regional, turístico e auxílio aos adictos e

---

<sup>534</sup>SANTI, Eurico Marcos Diniz de; PISCITELLI, Tathiane dos Santos; MASCITTO, Andréa. Tributação, responsabilidade fiscal e desenvolvimento: direito à transparência. **Estudo sobre a destinação da CPMF e da CIDE-Combustíveis**, São Paulo: FGV, v. 5, n. 1, 2008. p. 10.

<sup>535</sup> SCAFF, 2018, p. 374.

<sup>536</sup> Ibid., p. 377.

suas famílias, porque o seu produto de arrecadação pode ser revertido ao fomento<sup>537</sup> e investimento<sup>538</sup> da atividade dos jogos de azar.<sup>539</sup>

### 5.2.2 A instituição de taxas sobre os jogos de azar

Tirante as espécies tributárias colocadas dentro parâmetro eleito, ainda haveria a possibilidade de instituição de taxas, para remunerar o poder de polícia, a fiscalização e possíveis despesas órgão reguladores e controladores que cuidem dos jogos de azar, de acordo com o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal.

Tal ideia, inclusive, encontra respaldo no entendimento do Supremo Tribunal Federal de que as loterias (enquanto modalidade de jogo a dinheiro) seriam serviços públicos. Tanto é assim que os projetos de lei colocado também preveem modalidades de autorização das atividades ainda não legalizadas, que seriam típicas de serviços públicos (vide Apêndice).

Neste ponto particular, o modelo do Estado de Nevada poderia ser seguido com a cobrança de taxas fixas e periódicas pelo número de jogos e máquinas disponibilizados nos estabelecimentos, de modo a calibrar a carga tributária conforme a capacidade contributiva da entidade exploradora do jogo.

### 5.2.3 A instituição de contrapartidas financeiras

Outra possível receita com os jogos de azar podem advir de contrapartidas financeiras, aptas a remunerar possíveis contratos públicos, seguindo os modelos de Portugal e Macau. Porém, tais receitas dependeriam justamente da maneira com que os jogos de azar seriam legalizados e regulamentados.

Neste ponto, tomando como premissa de que o jogo a dinheiro estaria dentro do conceito de serviço público, o Estado poderia firmar contratos públicos com as entidades e cobrar determinadas contrapartidas financeiras, como no caso de pagamento para outorga de concessões, previstas no artigo 15, inciso II e VI, prevista na Lei nº 8.987/1995.<sup>540</sup>

---

<sup>537</sup> SCHOUERI, 2002, p. 321.

<sup>538</sup> SANTI; PISCITELLI; MASCITTO, 2008, p. 60.

<sup>539</sup> BASTOS; SILVEIRA, 2019, p. 257.

<sup>540</sup> BRASIL. Lei nº 8.987/1995, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987compilada.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20)

#### 5.2.4 Arrecadação destinada aos entes da Federação

Por fim, dentro ainda das possíveis receitas, as modalidades lotéricas ainda não regulamentadas, como no caso do Jogo do Bicho, poderiam destinar o produto de arrecadação à União ou mesmo aos entes da Federação, onde o jogo ou os equipamentos estariam instalados, seguindo o modelo das Loterias Federais, colocados no Capítulo 2.

#### 5.2.5 As despesas com os jogos de azar

Finalmente, do lado das despesas, embora já se tenha adiantado despesas públicas consubstanciadas nas externalidades decorrentes da autorização dos jogos de azar, convém traçar linhas gerais do gasto público com tais atividades.

A partir das experiências com Macau, Portugal e Estado de Nevada, entendemos que o modelo regulatório a ser colocado no Brasil envolveria a criação de um órgão regulador e fiscalizador, que regule e autorize as atividades dos jogos de azar explorados por particulares. Como visto, no Capítulo 3, tais órgãos são dispostos da seguinte forma:

- a) em Macau, a Direção de Inspeção e Coordenação de Jogos de Macau se encontra vinculada à Secretaria para a Economia e Finanças;
- b) em Portugal, o Serviços de Regulação Inspeção de Jogos se encontra vinculado ao Turismo de Portugal; e
- c) no Estado de Nevada, a Comissão e o Conselho, simplesmente, seriam agências ou entidades governamentais.

Portanto, muito possivelmente, haveria despesas com (i) infraestrutura administrativa; (ii) fiscalização, como a criação de sistemas de controle de transferências de recursos (vide Apêndice); e (iii) pessoal com a criação de cargos, classificadas como despesas de custeio.<sup>541</sup> No caso da despesa com pessoal, teríamos a sua previsão e seu controle albergado tanto no artigo 18, quanto no artigo 21, ambos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).<sup>542</sup>

---

regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 28 out. 2020.

<sup>541</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 406.

<sup>542</sup> BRASIL. Lei nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 58 maio 2000a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 29 out. 2020.

Sem adentrar propriamente no mérito do arranjo institucional e constitucional para a criação de um órgão regulador e/ou fiscalizador, com as autoridades administrativas, pelo, que foi pesquisado, possivelmente este estaria articulado ou com o Ministério da Economia ou mesmo com o Ministério do Turismo. A criação de uma autoridade administrativa, contudo, é controversa e tem sido discutida no Congresso Nacional (vide Apêndice).

Doutro lado, conforme destacado no Capítulo 4, existiriam despesas para o Estado que passam, em linhas gerais, por:

- a) despesas com campanhas de conscientização com o jogo responsável e consciente – que também podem ser custeadas pelos particulares;
- b) despesas com auxílio a adictos com o jogo e suas famílias, com programas específicos dentro do Sistema Único de Saúde;
- c) despesas de investimento (despesa de capital) com obras públicas e de infraestrutura, a fim de criar polos e zonas de turismo no Brasil, classificadas no artigo 12 da Lei nº 4.320/1964.<sup>543</sup>

Adverte-se, contudo, que as despesas devem estar respaldadas em lei, de modo a gerar benefício ao Poder Público, tanto como aumento de patrimônio, quanto “como retribuição a serviços prestado ou compra de bens ou serviços etc.”, atendendo ao disposto no artigo 16 e 17 da Lei nº 101/2000, conforme previsão no artigo 15 da mesma lei.<sup>544</sup> Cita-se, neste ponto, Regis Fernandes de Oliveira:

A despesa há de estar adequada, ou seja, com dotação específica e suficiente, ou, tratando-se de previsão genérica deve estar acobertada entre as despesas realizadas e a realizar, não ultrapassando os limites estabelecidos para o exercício (art. 16, §1º, I). Exige-se, ainda, que seja compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, adaptada a objetivos, prioridades e metas previstos em tais instrumentos (art. 16, §1º, II).<sup>545</sup>

Daí, portanto, a ideia de que a despesa decorrente da autorização do jogo de azar para exploração pelo particular deve estar articulada com as receitas públicas decorrentes, seja por meio de remunerações de contratos públicos ou contrapartidas financeiras (conforme visto nos modelos de Portugal e Macau), seja por meio de tributação e arrecadação direta para algumas modalidades.

---

<sup>543</sup> BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 29 out. 2020.

<sup>544</sup> OLIVEIRA, 2019, p. 407.

<sup>545</sup> Ibid., p. 407.

### 5.3 CONCLUSÃO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS JOGOS DE AZAR

Ante todo o exposto nesta parte do trabalho, pode-se chegar às seguintes constatações:

- a) a possível passagem dos jogos de azar para o campo regulamentar implica o exercício de duas funções a serem exercidas sobre tais atividades: o controle e a responsabilização;
- b) o Estado tem um limite à intervenção sobre os cidadãos, e este limite precisa ser discutido e questionado. No caso dos jogos de azar, para a sua liberação, é preciso que se chegue a um consenso sobre a intervenção punitiva sobre o jogo. Uma discussão jurídica sobre a exploração de tais atividades implica partir do pressuposto de que um dia elas serão autorizadas, muito embora haja certa descrença de que a autorização ocorra em breve;
- c) a regulamentação dos cassinos é a que parece mais se articular ao desenvolvimento regional, enquanto atividades que podem angariar mão-de-obra local, promover o turismo e atrair investimentos (vide análise dos projetos de lei no Apêndice).
- d) apesar de o imposto configurar um tributo que já de certa forma respaldado na legislação do ISS e na própria jurisprudência, tal espécie tributária não possui a característica da referibilidade. Isto é, o produto da arrecadação do imposto não pode ser utilizado para gastos específicos, decorrentes da autorização do jogo;
- e) a contribuição social, embora esteja respaldada na Constituição Federal e na forma de receitas de concursos e prognósticos não parece ser o tributo ideal. Isso porque a destinação das receitas obtidas com o referido tributo não está alinhada com aquela eleita por neste capítulo como ideais, notadamente as despesas com desenvolvimento regional, com o turismo e o auxílio àqueles prejudicados pelos jogos de azar;
- f) o tributo ideal, segundo os critérios eleitos neste trabalho, a incidir sobre a atividade dos jogos de azar é, pois, a (CIDE), pois o produto de sua arrecadação poderia ser revertido em desenvolvimento regional, despesas com auxílio dos adictos e suas famílias e demais políticas públicas voltadas à atividade;
- g) a depender de como haveria o arranjo institucional para autorização dos jogos de azar, não se descarta de que sejam auferidas receitas públicas a partir de taxas

e contrapartidas financeiras em decorrência de contratos ou autorizações públicas; e

- h) identificamos que existiriam despesas com gastos administrativos, fiscalizatórios e de pessoal, além de despesas decorrentes das próprias externalidades da autorização para exploração do jogo. O controle e a previsão das despesas passam, obviamente, por sua compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 6 CONCLUSÃO

Resgatando as premissas iniciais do presente trabalho, pode-se afirmar que o cenário da regulamentação nacional dos jogos de azar é incerto. Existem algumas vias de legalização que tramitam no Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal. Mas até o fechamento do presente trabalho, não há definição, muito porque a legalização dos jogos de azar (e de jogo a dinheiro) passa por um aspecto moral negativo de parte da sociedade. E isso, embora tenha sido evidenciado no trabalho, não é um ponto de discussão dentro da análise empreendida.

Como visto, no Capítulo 2, existem modalidades de jogo a dinheiro cuja exploração é autorizada e que possuem regimes de arrecadação diferentes. Veja-se:

- a) a exploração eminentemente direta do Estado sobre as loterias (e esta exploração pode ser pulverizada entre os entes da Federação, conforme decidido pelo STF), à exceção da “Lotex”, cujo produto da arrecadação além de destinado à seguridade social, também é alocado noutros setores;
- b) a exploração de apostas esportivas por quotas fixas, doutro lado, podem ser exploradas diretamente por particulares, desde que autorizados pelo Ministério da Economia (então Ministério da Fazenda). Os destinos de arrecadação, contudo, seguem a lógica das loterias federais analisadas;
- c) a exploração de apostas turfísticas conta com a exploração de entidades turfísticas, e possuem uma contribuição própria revertida à Comissão que regula tais atividades e que destina a arrecadação ao setor equino, a entidades turfísticas com baixa movimentação, entre outros; e
- d) os sorteios televisivos explorados por empresas de rádio e televisão se sujeitam a uma taxa específica decorrente da autorização da atividade.

No Capítulo 3, as jurisdições foram estudadas pelos seguintes critérios: **(i)** histórico regulatório; **(ii)** modelo de regulação do jogo; e **(iii)** mecanismos de arrecadação. Os modelos analisados foram Macau, Portugal e Estado de Nevada, e, em relação aos quais foram obtidas as seguintes conclusões:

- a) o jogo a dinheiro em Macau é atividade reservada ao Estado, que o autoriza mediante concessão e concurso público, tendo como autoridade regulatória, fiscalizadora e controladora vinculada à Secretaria para a Economia e Finanças. A tributação incide sobre a receita bruta das concessionárias, e uma parte da arrecadação (na forma das contribuições especiais) tem destinação ao

desenvolvimento, promoção e estudantil em setores culturais, acadêmicos, educativos, sociais, bem como ao desenvolvimento urbano e turístico, e à seguridade social. Além disso, condiciona a sua exploração, por meio de contrato de concessões, ao pagamento de retribuições;

- b) o jogo a dinheiro em Portugal também é atividade reservada ao Estado. Porém, existem regimes de exploração diversos: **(i)** regime de concessão para os jogos de azar territoriais e bingo; **(ii)** exploração direta pelo Estado no caso dos jogos sociais; e **(iii)** licenciamento no caso dos jogos *online*. No caso do jogo territorial, a base de cálculo é o capital de giro inicial (1ª parcela), e a receita bruta (2ª parcela), com alíquotas que variam de acordo com a localidade, sendo o produto da arrecadação destinado ao turismo. No caso do jogo *online*, a base de cálculo é a receita bruta com alíquotas fixas, sendo o produto da destinação ligado ao turismo, desporto, cultura, segurança, saúde, auxílio dos adictos e custos de conformidade. Há previsão de pagamento de contrapartidas (em pecúnia ou não) para os cassinos, seguindo a lógica de Macau; e
- c) o jogo a dinheiro no Estado de Nevada não é atividade reservada estatal, e tem como regime de exploração, pela iniciativa privada, por meio de licenças, divididas entre: **(i)** restritas; e **(ii)** não restritas (estas últimas divididas entre Grupo 1 e Grupo 2). Tributa-se faixas da receita bruta, com alíquotas progressivas, e permitindo-se deduções restritas da base de cálculo, incidindo apenas para entidades que possuem licenças não restritas. Existem tributos fixos (ou taxas) que são divididos pela quantidade de jogos, além de tributos complementares sobre atividade ligadas aos jogos de azar (como o entretenimento).

O Capítulo 4 evidenciou, a partir de uma análise doutrinária, que a tributação enquanto mecanismo regulatório sobre o consumo dos jogos de azar necessita ser:

- a) relevada como instrumento de inibição de comportamentos, seja porque a demanda pode ser “inelástica”, seja porque as externalidades negativas podem ser “exportadas” para outras jurisdições;
- b) calibrada para não acirrar o mercado paralelo, não gerar efeitos regressivos e não gerar ou aumentar diferenças concorrenciais;
- c) utilizada como uma alternativa de geração de receitas públicas, que podem ser revertidas ao setor turístico, à seguridade social, ao setor de infraestrutura, ao

desenvolvimento regional e às próprias despesas decorrentes da autorização dos jogos de azar.

Afora a tributação, verificou-se que nas jurisdições, que possuem regimes de concessão e/ou autorização pública, exigem contrapartidas periódicas enquanto remuneração do contrato com a Administração Pública, constituindo incremento aos orçamentos públicos.

Ainda dentro da análise do Capítulo 4, as possíveis externalidades, que refletem despesas públicas com o jogo, seriam as seguintes: **(i)** despesas criminais; **(ii)** despesas de saúde pública (atrelada à psicologia); **(iii)** despesas ligadas à falta de crédito dos jogadores; e **(iv)** despesas ligadas à falta de produtividade laboral de jogadores patológicos.

O Capítulo 5, conjugando as conclusões dos capítulos precedentes, chegou às seguintes constatações em relação à exploração dos jogos de azar no Brasil:

- a) há uma decisão política, que, inclusive, é pautada valores morais sustentados por parte da sociedade, que permeará a passagem das atividades para o campo do Direito Penal, para o campo regulatório do Direito Financeiro - muito embora não se negue que ambos coexistam, inclusive sem qualquer autorização para a exploração do jogo no Brasil;
- b) as atividades dos jogos de azar, se legalizadas, estariam sujeitas ao ISS, seja porque há um item específico na lista da Lei Complementar n. 116/2003, seja porque o STF entende que as apostas estão dentro do figurino do conceito constitucional de serviço;
- c) os jogos de azar também estariam dentro do âmbito de incidência da contribuição social, por conta de autorização constitucional, previsto no artigo 195, inciso III, da Constituição Federal;
- d) sugere-se, contudo, a instituição de uma CIDE, com alíquota baixa, adotando como critério a “referibilidade”, pois o produto da arrecadação pode ser destinado às despesas públicas decorrentes da autorização das atividades, ao desenvolvimento do turismo e ao próprio desenvolvimento regional;
- e) a depender da modalidade do jogo a dinheiro a ser explorado e da maneira pelas qual ela for explorada, haveria a possibilidade de **(i)** criação de taxas; **(ii)** instituição de contrapartidas para remunerar contratos públicos; e **(iii)** reversão direta ao orçamento público de parte da arrecadação (como ocorre com algumas modalidades);
- f) com autorização, é possível prever despesas com gastos administrativos, fiscalizatórios e de pessoal, além de despesas decorrentes das próprias

externalidades da autorização para exploração do jogo, que devem estar alinhadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reportando-se às perguntas inicialmente colocadas na Introdução, as respostas do presente trabalho são as seguintes:

- a) os mecanismos de arrecadação com a regulação dos jogos de azar são o imposto; a contribuição social; a CIDE; a taxa; a contrapartida pelo contrato público; e a arrecadação direta com a atividade;
- b) as despesas públicas resultantes da regulação do jogo seriam: **(i)** despesas criminais; **(ii)** despesas de saúde pública (atrelada à psicologia); **(iii)** despesas ligadas à falta de crédito dos jogadores; e **(iv)** despesas ligadas à falta de produtividade laboral de jogadores patológicos – muito embora não se negue que elas existam inclusive por conta do jogo ilegal e pelo próprio efeito da “exportação” de externalidades de outras jurisdições onde o jogo é legalizado. Prevê-se despesas decorrentes da criação ou ampliação da competência de um órgão regulador e fiscalizador sobre tais atividades; e
- c) a partir dos critérios financeiros eleitos pelo trabalho, sugere-se a instituição de uma CIDE, pautando-se pelo critério da referibilidade. Isso muito embora não se negue que haveria autorização constitucional para a incidência de uma contribuição social; e autorização legal para a incidência do ISS.

Dito isso, espera-se que o Poder Público possa se pautar com as contribuições, sugestões e debates aqui travados, para, a partir de legalização dos jogos de azar, colocá-las em prática.

Ou, pelo menos, espera-se que o presente trabalho possa fomentar e embasar as discussões acadêmicas sobre tais atividades, que, ainda, revelam-se incipientes.

Talvez com o presente trabalho possa-se abrir um campo de debate no Direito Financeiro e Tributário para tributar atividades que ainda se encontram marginalizadas no orçamento público. A ver.

## REFERÊNCIAS

ABREU RIBEIRO, Gustavo Sampaio de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 2, p. 625-650, jul./dez. 2012.

ALIKHAN, Husna; HARRIS, Becky. Part II: Nevada over 60 years regulating gambling – a Jurisdictional Overview. **Gaming Law Review**, Nova York, v. 24, n. 1, p. 735-751, 2020a. Disponível em: <<https://doi.org/10.1089/glr2.2020.2411>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ALIKHAN, Husna; HARRIS, Becky. Part III: Nevada over 60 years regulating gambling – a Jurisdictional Overview. **Gaming Law Review**, Nova York, v. 24, n. 1, p. 16-41, 2020b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1089/glr2.2020.2411>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ANDRADE, Paulo Roberto. **Tributação de Atos Ilícitos e Inválidos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

AVI-YOHNAH, Reuven S. Taxation as Regulation: Carbon Tax, Health Care Tax, Bank Tax and Other Regulatory Taxes. **Public Law and Legal Theory Working Paper Series**, Ann Arbor, n. 216, p. 1-10, Aug. 2010.

BASTOS, Frederico Silva; SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. Tributação sobre o pecado, moldura regulatória brasileira e desenvolvimento: uma breve análise do projeto de lei n. 186/2014. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo: IBDT, ano 37, n. 42, p. 241-266, jul./dez. 2019.

BARBOSA, Rui. O jogo. In: **Biblioteca internacional de obras céleres**. 1928. v. 22.

BENATE, Antonio Paulo. **Dos jogos que especulam com o acaso**: contribuição à história do “jogo de azar” no Brasil (1890-1950). 2002. 220 f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 442, de 21 de março de 1991. Revoga os dispositivos legais que menciona, referentes à prática do "jogo do bicho". **Diário [do] Congresso Nacional**, Brasília, DF, 01 maio 1991a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 847/1890, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez. 1890. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.984/2013, de 8 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 abr. 2013b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm#art68](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm#art68)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016. Aprova a tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi-1.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 204/1967, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688/1941, de 1 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 87/2015, de 16 de abril de 2015. Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 abr. 2015a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm)>. Acesso em: 15 maio.2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 116/2013, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 ago. 2013a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 58 maio 2000a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar.

1964a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.506/1964, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 1964b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4506.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4506.htm#art14)>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.768/1971, de 20 de dezembro de 1971. Abre a legislação sobre distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda, estabelece normas de proteção à poupança popular, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5768.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5768.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 7.291/1984, de 19 de dezembro 1984. Dispõe sobre as atividades da eqüideocultura no País, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7291.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8.212/1991, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.672/1993, de 06 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8672.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8.987/1995, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias)>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.615/1998, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 mar. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9615consol.htm#art96](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm#art96)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 9.981/2000, de 14 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2000b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9981.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm#art2)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406/2002, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.941/2009, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm#art56](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm#art56)>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.983/2009, de 16 de julho de 2009. Revoga o art. 60 do Decreto-Lei no 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei de Contravenções Penais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2009b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11983.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11983.htm#art1)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 13.155/2015, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 ago. 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm)>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.756/2018, 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 nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2018a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 14.027/2020, de 20 de julho de 2020. Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para estabelecer regras acerca da distribuição gratuita de prêmios mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, realizada por concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão ou por organizações da sociedade civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jul. 2020a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14027.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14027.htm)>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 168/2004. de 20 de fevereiro de 2004. Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 fev. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm#art8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm#art8)>. Acesso em 14 maio 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 841/2018, de 31 de julho de 2018. Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 ago. 2018b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv846.htm)>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 923/2020, de 02 de março de 2020. Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, que dispõe sobre a distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda, e estabelece normas de proteção à poupança popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 mar. 2020b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv923.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv923.htm#art1)>. Acesso em 14 maio 2020.

BRASIL. Receita Federal. **Arrecadação de tributos federais 2019/2020**. 2020c. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/regimes-e-controles-especiais/arrecadacao-de-tributos-federais-2019-2020>> Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Projeto Lei nº 186/2014, de 22 de maio de 2014. Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. **Diário [do] Senado Federal**, Brasília, DF, 22 maio 2014. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

BUARQUE, C. Homenagem ao Malandro. In: *Ópera do Malandro*. Manaus: Polygram, p1979. 1 CD, digital, estéreo.

CABOT, Anthony N.; CHRISTIANSEN, Eugene Martin; ZOU, Beverly. Tale of Two Cities: Las Vegas and Atlantic City. **Gaming Law Review and Economics**, Nova York, v. 20, n. 9, p. 718-742, 2016.

CALIENDO, Paulo. **Tributação e saúde: o caso dos refrigerantes e bebidas açucaradas**. São Paulo: FGV Direito, 2019.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO, Simone Villas Boas de *et al.* Frequência de jogo patológico entre farmacodependentes em tratamento. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n, 2, p. 217-222, 2005.

CECCHI, Ana Victoria. Esfera pública y juegos de azar: del meeting contra el juego al allanamiento de domicilio privado. Prensa, parlamento y policia em Buenos Aires (1901-1902).

**Cuadernos de Antropología Social**, Argentina, Universidad de Buenos Aires, n. 32, p. 169-194, 2010.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Perspectivas econômicas da América Latina**. França, 2009.

CONSULTÓRIO JURÍDICO (CONJUR). **Estados também podem explorar serviço de loterias, decide STF**. Voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, nas ADPFs 493 e 492 e ADI 4.986. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/gm-uniao-monopolio-exploracao-loterias.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020.

DEPOLO, Ron; PINGLE, Mark. Nevada Gaming: Revenue and Taxes (1945-95). **Journal of Gambling Studies**, local, Nova York, v. 13, p. 49-67, 1997.

DIREÇÃO DE INSPEÇÃO E COORDENAÇÃO DE JOGOS (DICJ). **História da indústria de jogos de Macau**. Disponível em: <<http://www.dicj.gov.mo/web/pt/history/index.html>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **O jogador (do diário de um jovem)**. Tradução de Roberto Gomes. Porto Alegre: L&PM Pocket, 1869.

DREXLER, J. Pongamos que hablo de Martinez. In: Salvavidas de Hielo. Madri: Warner Music Spain, S.L, p2017. 1 CD, digital, estéreo.

ELLIOTT, Erin; VERMEYS, Sonia Church. Nevada. **The Gambling Law Review**, Londres, Londres, v. 4, p. 287-381, 2019.

FAISS, Robert D.; GEMIGNANI, Gregory R. Nevada Gaming Licensing: Qualifications, Standards and Procedures. In: Schwartz, D. (Ed.). **Center for Gaming Research Occasional Paper Series**, Paper 1, p.1 1-16, 2011.

FLEISCHER, Victor. Curb Your Enthusiasm for Pigovian Taxes. **Vanderbilt Law Review**, Nashville, 1673, v. 68, n. 6, p. 1673-1713, nov. 2015.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: M. Fontes, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. 36. ed. Petrópolis: Vozes. 2007.

G1. **“Pacto com o diabo”, reclama Damares em reunião ao ouvir ministro do Turismo defender cassinos**. Brasília, 22 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/pacto-com-o-diabo-reclama-damares-em-reuniao-ao-ouvir-ministro-do-turismo-defender-cassinos.ghml>>. Acesso em: 29 out. 2020.

GODINHO, Jorge. **Direito do jogo**. Macau: Fundação Rui Cunha, 2016. v. 1.

GU, Xinhua; GUOQIANG, Li; CHI SEN SIU, Ricardo. Casino Taxation in Tourism Resorts. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 16, n. 5, p., 2012.

HINES JR., James R. Taxing Consumption and Other Sins. **Journal of Economics Perspectives**, Michigan, v. 21, n. 1, 49-68, Winter 2007.

HOFFER, Adam J; SHUGART II, William F.; THOMAS, Michael David. Sin Taxes and Industry Revenue, Paternalism, and Political Interest. **Independet Review**, Oakland, p. 47-64, June, 2014.

HUIZINGA, Johan. **Homo Ludens**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

JOHNSON, Cathy M.; MEIER, Kenneth J. The Wages of Sin: Taxing America's Legal Vices. **The Western Political Quarterly**, Salt Lake City, University of Utah, v. 43, n. 3, p. 577-595, Sept. 1990.

JORNAL DO SENADO. Por “moral e bons costumes”, há 70 anos Dutra acabava com cassinos. Brasília, 15 fev. 2016. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528198/Arquivo\\_S\\_15\\_fevereiro\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528198/Arquivo_S_15_fevereiro_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 25/05/2020.

LA REPUBBLICA. Quando le manette entrano in campo dallo scandalo del 1927 a Calciopoli. 01 jun. 2011. Disponível em: <[https://www.repubblica.it/sport/calcio/2011/06/01/news/storia\\_calcio\\_scommesse-17055257/](https://www.repubblica.it/sport/calcio/2011/06/01/news/storia_calcio_scommesse-17055257/)>. Acesso em: 13 jul. 2020.

LORENZI, Peter. Sin Taxes. Social Science and Public Policy. **Society**, LORENZI, Peter. Sin Taxes. Social Science and Public Policy. Society, New Brunswick, v. 41, p. 59-65, Springer Verlag, 2004.

LYON, Andrew B; SCHWAB, Robert M. Consumption taxes in a life-cycle framework: are sin taxes regressive? **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge: Mit Press , v. 87, p. 389-406, 1995..

MACAU. Lei básica da região administrativa especial de Macau da República Popular da China. Disponível em: <<http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-BASICA-1993.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MACAU. Lei nº 16/2001. Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino. 19 set. 2001. Disponível em: <[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei\\_01\\_016.html#:~:text=explora%C3%A7%C3%A3o%20do%20jogo,-,2.,m%C3%AAs%20seguinte%20a%20que%20respeitar](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei_01_016.html#:~:text=explora%C3%A7%C3%A3o%20do%20jogo,-,2.,m%C3%AAs%20seguinte%20a%20que%20respeitar)>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MACAU. Lei nº 12/87/M. Regula as concessões para a exploração de lotarias instantâneas. Revoga o Decreto-Lei n.º 76/84/M, de 14 de Julho. 17 ago. 1987. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/i/87/33/lei12.asp>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MACAU. Lei nº 3/90/M. Estabelece os princípios gerais a observar nas concessões de obras públicas e de serviços públicos. 14 maio 1990. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/i/90/20/lei03.asp>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MACAUHUB. Macau arrecadou mais de US\$ 13 milhões em impostos diretos sobre o jogo em 2018. Macau, 21 fev. 2019. Disponível em: <<https://macauihub.com.mo/pt/2019/02/21/pt->

macau-arrecadou-mais-de-us-13-mil-milhoes-em-impostos-directo s-sobre-o-jogo-em-2018>. Acesso em: 28 jul. 2020.

MAGALHÃES, Felipe Santos. **Ganhou leva...do vale o impresso ao vale o escrito: uma história social do jogo do bicho no rio de janeiro (1890-1960)**. 2005. 186 f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MARQUES, Mateus Corrêa de Oliveira. A legalização, regulamentação e tributação dos jogos de azar como importante fonte de arrecadação tributária e desenvolvimento econômico. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 8, p. 114-137, jan./jun. 2019.

MARTINS, António. Casino Taxation in Portugal: The Supreme Court and Autonomous Taxes. **Gaming Law Review and Economics**, Londres, v. 17, n. 3, p. 195-203, 2013.

MATTOON, Richard H. Sin Taxes: The sobering fiscal reality. **Chicago Fed Letter**, Chicago: The Federal Reserve Bank of Chicago, n. 339, 2015. Disponível em: <<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2015/339>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011.

NEVADA GAMING CONTROL BOARD. **Nevada Gaming Abstract 2019**. 2019. Disponível em: <<https://gaming.nv.gov/index.aspx?page=144>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

O GLOBO. **Prisão por vadiagem**: a falsa idéia da eficiência policial. 15 dez. 1975. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/3/art20190312-10.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2020.

O JOGO DO BICHO. Disponível em: <[https://www.ojogodobicho.com/deu\\_no\\_poste.htm](https://www.ojogodobicho.com/deu_no_poste.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2020.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araújo. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 42, n. 3, p.542-549, 2008.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVA, Maria Teresa Araujo; SILVEIRA, Dartiu Xavier da. Estudo de Validade da escala South Oaks Gambling Screen junto a grupos distintos de jogadores brasileiros. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 170-176, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso do direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Indagação sobre os limites da ação do Estado**. São Paulo: Thomson Reuters: Revista dos Tribunais, 2015.

PEIXOTO, João Paulo; RENTO, Altina. Subsídios de análise de tributação do jogo em Portugal. **Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-26, 2016.

PESSANHA, Luís. Gaming Taxation in Macau. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 12, n. 4, p. 344-348, 2008.

PETKANTICHIN, Valentin. **The pitfalls of so-called “sin” taxation**. Institut économique Molinari Disponível em: <<https://www.institutmolinari.org/2014/01/30/the-pitfalls-of-so-called-sin-taxation/>>. Acesso em: 03 set. 2020.

PHILANDER, Kahlil S. A Normative Analysis of Gambling Tax Policy. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, Las Vegas, v. 17, n. 2, p. 17-26, 2013.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 422, de 2 de dezembro de 1989. Lei do jogo. 1 jan. 1990. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/117121504/202008241418/73638661/exportPdf/maximized/1/cacheLevelPage?rp=diploma>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66/2015, de 27 de abril de 2015. Aprova o regime jurídico dos jogos e apostas online. 27 abr. 2015. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/130791253/202008290100/73805093/diplomaPaging/diploma/5?did=67110669&filter=Filtrar>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PORTUGAL. Decreto Regulamentar n. 29/88, de 18 de julho de 1988. Estabelece as condições a exigir às entidades que pretendam concorrer à concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar nas zonas de jogo de Espinho e Póvoa de Varzim. 3 ago. 1988. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/378087/details/maximized?jp=true>>. Acesso em 24 set. 2020.

PORTUGAL. **Atividades do jogo em Portugal**: em casino, sala de máquinas e de bingo. Disponível em: <[https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estatisticas/4T\\_Estat%203%20adstica\\_2019.pdf](https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estatisticas/4T_Estat%203%20adstica_2019.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n. SA22019012301037/14. Relator: Casimiro Gonçalves. 23 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b86cf5f8bf18a66980258390005288e8?OpenDocument&ExpandSection=1>>. Acesso em: 23 set. 2020.

POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una Teoria del Fomento en el Derecho Administrativo. *Revista de Estudios Políticos* 48, Madri, p. 41-54. 1949.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. **A contravenção penal de vadiagem no Rio de Janeiro (1900-1940)**: legalismo e prevencionismo nas decisões penais. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=df05dec7f743ab80>>. Acesso em: 14 maio 2020.

RAMA, Paula Cristina Azambuja. **Os jogos de sorte e azar em Portugal**: o caso concreto dos jogos online e a sua regulação. 2016. 69 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

ROSE, Nelson. A Tale of Two Cities, Macau and Las Vegas. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 17, n. 6, p. 393-403, 2013.

RUBINSTEIN, Flávio. A repartição de competência tributárias no Brasil. In: VASCONCELLOS, Roberto França de. **Política fiscal**. 2. ed. São Paulo: FGV, p. 265-318, 2016.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e financeiro: resgatando o conceito de tributo e resgatando o controle de destinação. In: VASCONCELLOS, Roberto França de. **Política fiscal**. 2. ed. São Paulo: FGV, p. 321-342, 2016.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; PISCITELLI, Tathiane dos Santos; MASCITTO, Andréa. Tributação, responsabilidade fiscal e desenvolvimento: direito à transparência. **Estudo sobre a destinação da CPMF e da CIDE-Combustíveis**, São Paulo: FGV, v. 5, n. 1, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Contribuição ao estudo do regime jurídico das Normas Tributárias Indutoras como instrumento de intervenção sobre o domínio econômico**. São Paulo: USP, 2002.

SILVA, Sérgio Manuel Moreira da Silva. **Os rendimentos do jogo e do fisco**. 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado em Fiscalidade) – Programa de Pós-Graduação em Fiscalidade, Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Universidade do Algarve, Algarve, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 563**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5618287>>. Acesso em: 22 out. 2020a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário 634.764/RJ**. Relator(a): Ministro Gilmar Mendes. Publicação em: 01 jul. 2020b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário 966177/RG**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgado em: 03 nov. 2016. Publicação em: 21 nov. 2016.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América a questão do outro**. São Paulo: M. Fontes, 1983.

VASQUES, Sérgio. **Os Impostos do pecado**: o álcool, o tabaco, o jogo e o fisco. Coimbra: Almedina, 1999.

## APÊNDICE

### 1 – Tramitação do PL nº 442/1991

Apresentaremos, aqui, o Projeto de Lei nº 442/1991, de autoria do Deputado Renato Vianna (PMDB), na forma do parecer e Substitutivo, de lavra do Deputado Guilherme Mussi, aprovado perante a “Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 442, de 1991, do Sr. Renato Vianna, e apensados, para estabelecer Marco Regulatório dos Jogos no Brasil (PL044291).”<sup>546</sup>

Serão traçados, a seguir, os principais marcos da tramitação do projeto (que já dura mais de 18 anos), bem como as suas principais regras, com vistas à formulação de um marco legal para a regulação dos jogos. E, após, identificaremos as regras do PL, para facilitar a análise sobre os principais mecanismos jurídicos e financeiros da proposta.

#### 1.1 – Histórico de Tramitação do PL nº 442/1991

Em março de 1991, foi apresentado o PL nº 442/1991, com o objetivo de revogar os artigos 58 e seu parágrafo único do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei de Contravenções Penais), e 58, §1º, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, e §2º, do Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944 (Lei que dispõe sobre o serviço de loterias).<sup>547</sup> Tal projeto é de relatoria do então deputado Renato Vianna.

---

<sup>546</sup> BRASIL, 1991.

<sup>547</sup> “Art. 58. Explorar ou realizar a loteria denominada jogo do bicho, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração:

Pena – prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de dois a vinte contos de réis.

Parágrafo único. Incorre na pena de multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, aquele que participa da loteria, visando a obtenção de prêmio, para si ou para terceiro.”

Art. 58. Realizar o denominado "jôgo do bicho", em que um dos participantes, considerado comprador ou ponto, entrega certa quantia com a indicação de combinações de algarismos ou nome de animais, a que correspondem números, ao outro participante, considerado o vendedor ou banqueiro, que se obriga mediante qualquer sorteio ao pagamento de prêmios em dinheiro.

Penas: de seis (6) meses a um (1) ano de prisão simples e multa de dez mil cruzeiros (Cr\$ 10.000,00) a cinquenta mil cruzeiros (Cr\$ 50.000,00) ao vendedor ou banqueiro, e de quarenta (40) a trinta (30) dias de prisão celular ou multa de duzentos cruzeiros (Cr\$ 200,00) a quinhentos cruzeiros (Cr\$ 500,00) ao comprador ou ponto. (Vide Lei nº 1.508, de 1951)

§ 1º Incurrerão nas penas estabelecidas para vendedores ou banqueiros: (Vide Lei nº 1.508, de 1951)

a) os que servirem de intermediários na efetuação do jôgo; (Vide Lei nº 1.508, de 1951)

b) os que transportarem, conduzirem, possuírem, tiverem sob sua guarda ou poder, fabricarem, darem, cederem, trocarem, guardarem em qualquer parte, listas com indicações do jôgo ou material próprio para a contravenção, bem como de qualquer forma contribuírem para a sua confecção, utilização, curso ou emprêgo, seja qual for a sua espécie ou quantidade; (Vide Lei nº 1.508, de 1951)

c) os que procederem à apuração de listas ou à organização de mapas relativos ao movimento do jôgo; (Vide Lei nº 1.508, de 1951).

Os dispositivos que seriam revogados tratam da proibição e da prescrição de pena punitiva para a exploração do jogo do bicho e seus agentes. Ou seja, em um primeiro momento, o PL jamais previu alguma medida compensatória ou alguma regulamentação para exploração dos jogos de azar em território nacional.

Chama atenção ainda que a justificção do PL leva em consideração, basicamente, os seguintes aspectos:

- a) as raízes históricas do jogo do bicho justificariam a legalização, pois a atividade sempre nutriu a “simpatia da sociedade”;
- b) a necessidade de regulamentação e canalização dos benefícios do jogo para obras sociais (a exemplo dos jogos tutelados pelo Estado);
- c) a possibilidade de tributar o jogo, inclusive com o produto de sua atividade ser tributada pela Previdência Social;
- d) os males sociais estariam atrelados à própria ilicitude do jogo (uma decorrência da clandestinidade);
- e) a prática do jogo, em si, não causaria lesão ao Estado; e
- f) a ineficiência da força policial na repressão do jogo, bem como necessidade de concentração dos esforços sobre outras atividades criminais.

Ato contínuo, em 1º de setembro de 1993, foi apresentado Parecer do Relator, Dep. Dercio Knop, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), entendendo pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do PL, bem como pelos PL nº 1101/1991, PL nº 1176/1991 e PL nº 1212/1991, apensados, com Substitutivo.

Em 1995, após deliberação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, foi determinado o apensamento dos PL nº 1101/1991<sup>548</sup>, PL nº 1176/1991<sup>549</sup> e PL nº 1212/1991.<sup>550</sup> Em ato subsequente, foi deferido o encaminhamento do PL nº 442/1991 para a Comissão Especial, referente aos Jogos e a Regulamentação dos Cassinos no Brasil. Porém tal requerimento foi tornado sem efeito em 14 de dezembro de 1995.

---

d) os que por qualquer modo promoverem ou facilitarem a realização do jogo. (Vide Lei nº 1.508, de 1951) § 2º Consideram-se idôneos para a prova do ato contravençional quaisquer listas com indicações claras ou disfarçadas, uma vez que a perícia revele se destinarem à perpetração do jogo do bicho. (Vide Lei nº 1.508, de 1951).

<sup>548</sup> Dispõe sobre a criação do jogo do bicho e altera a Lei de Contravenções Penais.

<sup>549</sup> Revoga dispositivo da Lei Contravenções Penais.

<sup>550</sup> Dispõe sobre a concessão do Jogo do Bicho.

Após passados mais de 10 (dez) anos sem movimentação relevante, em 03 de março de 2008, o Plenário determinou o apensamento do PL nº 2826/2008, que dispõe sobre “legalização de cassinos, hotéis-cassinos e outro, no Brasil”.

Em 24 de março de 2015, o Plenário recebeu requerimento, requerendo a criação de Comissão Especial para debater o PL nº 442 e seus apensados, a respeito da legalização dos jogos no Brasil. A criação da referida Comissão se justificou no fato de a matéria ser afeta a mais de três comissões, notadamente: (i) a Comissão do Esporte; (ii) a Comissão de Turismo; (iii) a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviços Público; e (iv) a Comissão de Finanças e Tributação.

Em 21/05/2015, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, determinou o apensamento do PL nº 1471/2015 (que também tratava da exploração dos jogos de azar e revoga os mesmos objetivos, objeto do PL nº 442/1991). Ato subsequente, no mesmo exercício de 2015, novo apensamento foi determinado dessa vez do PL nº 2903/2015, que dispõe sobre a exploração de jogos fortuna em todo o território nacional.

Em 24 de setembro de 2015, o Plenário, finalmente, constituiu a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 442/1991. No andamento da tramitação, é mencionado o apensamento e o recebimento dos PL nº 1101/1991; PL nº 1176/1991, PL nº 1212/1991, PL nº 2826/2008, PL nº 6020/2009<sup>551</sup>, PL nº 6405/2009<sup>552</sup>, PL nº 4062/2012<sup>553</sup>, PL nº 1471/2015<sup>554</sup>, PL nº 2903/2015<sup>555</sup>, PL nº 3090/2015<sup>556</sup>, PL nº 3096/2015<sup>557</sup>, PL nº 3420/2015<sup>558</sup> e PL nº 3554/2015.<sup>559</sup>

O que se seguiu, a partir de 2015, foram diversos requerimentos de Audiência Pública com oitiva de entidades ligadas ao jogo, agentes e autoridades (como o Secretário da Receita Federal do Brasil).

---

<sup>551</sup> Dispõe sobre a prática dos jogos de azar.

<sup>552</sup> Institui a Loteria Municipal nos moldes do jogo do bicho.

<sup>553</sup> Legaliza o funcionamento dos cassinos em *resorts*.

<sup>554</sup> Dispõe sobre a exploração dos jogos de azar e revoga os dispositivos pertinentes à proibição dos jogos de azar.

<sup>555</sup> Dispõe sobre a exploração dos jogos de fortuna em território nacional.

<sup>556</sup> Dispõe sobre a exploração da atividade de cassino, e criação de COFINS, devida decorrência da exploração da atividade de cassino.

<sup>557</sup> Dispõe sobre a política pública voltada para Municípios integrantes do semiárido ou de Núcleos de Desertificação, autorizando a exploração excepcional de jogos de azar em cassinos.

<sup>558</sup> Dispõe sobre a exploração de loterias, em todas as modalidades.

<sup>559</sup> Dispõe sobre a exploração das atividades de cassino em regiões de menor índice de desenvolvimento humano e com potencial de exploração turístico a ser desenvolvido.

Em 21 de junho de 2016, foi apresentado Parecer do Relator, Deputado Guilherme Mussi, “pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária”, e pela aprovação dos PL apensados e mencionados anteriormente, bem como do PL nº 3815/2015<sup>560</sup> e PL nº 4065/2015,<sup>561</sup> com substitutivo.

Em 10 de agosto de 2016, novo Parecer foi apresentado, com praticamente o mesmo desfecho do primeiro, à exceção da rejeição do PL nº 5782/2016, e da manifestação pela “não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou das despesas pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária”.

Em 30 de agosto de 2016, foi apresentado e aprovado pela Comissão Especial o Parecer definitivo, contemplando todos os pontos abordados nas discussões da referida comissão.<sup>562</sup> Passemos, então, à descrição das principais regras apresentadas no Substitutivo.<sup>563</sup>

## 1.2 – As regras do PL nº 442/1991

O artigo 2º do PL autoriza a exploração de jogos de fortuna em todo o território nacional, avocando o estatuto de “instrumento de desenvolvimento social e econômico”. Essa intenção do legislador em transformar o jogo em um vetor de desenvolvimento é colocada no artigo 13, incisos II, III, e V, ao eleger os princípios da função social da propriedade, da

---

<sup>560</sup> Dispõe sobre a exploração de loterias.

<sup>561</sup> Dispõe sobre a exploração das atividades de cassinos em regiões brasileiras de menor índice de desenvolvimento humano municipal.

<sup>562</sup> Vale destacar que, embora não constem no histórico de tramitação, a página oficial da Câmara dos Deputados indica mais alguns projetos de lei posteriores à aprovação do parecer, são eles:

- a. PL nº 8972/2017, que revoga do Decreto-Lei nº 9215, de 30 de abril de 1946, que proíbe a exploração dos jogos de azar em todo território nacional;
- b. PL nº 9192/2017, que dispõe sobre a exploração das atividades sobre a exploração das atividades de cassino em terra indígenas por grupos tributais ou comunidades indígenas;
- c. PL nº 5782/2016, que dispõe acerca do Decreto-Lei nº 9215/1946, e trata da impossibilidade de legalização da exploração de jogos de azar em todo território nacional; e
- d. PL nº 9.711/2018, que dispõe sobre a proibição de jogos de azar através de participações de ligações telefônicas às emissoras de TV.

<sup>563</sup> O PL modifica o artigo 9º da Lei nº 9.613/1998, o artigo 84 da Lei nº 8.134/1994, o artigo 12 do Decreto-Lei nº 1.598/1977, o artigo 10 da Lei nº 10.833/2003, o artigo 8º da Lei nº 10.637/2002, o artigo 9º da Lei nº 1.865/2013, os artigos 8º, 9º, 14 e 27 da Lei nº 7.291/1984, o artigo 56 da Lei nº 11.941/2009, o artigo 3º, inciso I e III, da Lei nº 12.869/2013; e revoga o artigo 50 a 58, do Decreto-Lei nº 3.688/1941, os artigos 1º, 32 e 33 do Decreto-Lei nº 204/1967 e o Decreto-Lei nº 9.215/1946.

repressão ao abuso do poder econômico e da redução das desigualdades regionais, como reitores da exploração do jogo.

A intenção do legislador em criar um ambiente em que o jogo de azar possa propiciar desenvolvimento social e regional é clara quando se analisa os fundamentos e os princípios eleitos para a exploração de tais atividades. Tanto é assim que o parágrafo único do artigo 14 impõe os seguintes deveres para a União (enquanto ente federativo regulamentador da atividade):

- a) estimular a expansão do jogo com atendimento ao interesse público;
- b) adoção de medidas que promovam a competição e que diversifiquem os serviços e incrementem a oferta, propiciando padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;
- c) fortalecimento da regulação pelo Estado;
- d) criação de oportunidade de investimento em ambiente competitivo;
- e) criação de condições para que o desenvolvimento do setor seja compatível com as metas de desenvolvimento social do país; e
- f) subsídios de políticas públicas, voltadas às áreas de educação, saúde, previdência social, segurança pública, proteção ao ludopata (adicto ao jogo) e atenção e cuidado ao idoso.

Quanto à exploração responsável dos jogos de azar, o artigo 3º impõe as seguintes diretrizes para as entidades: (i) assegurar a probabilidade certa; (ii) garantir a aleatoriedade segura; (iii) primar pela objetividade das regras; (iv) dar transparência nas operações do jogo; e (v) assegurar a fortuna: “só será ganhador o jogador a quem aleatoriamente couber a oportunidade efetiva de ganhar.”.

Quanto às regras de regulamentação dos jogos de fortuna, o artigo 5º disciplina que a exploração do jogo se dará pela iniciativa privada, estando submetida à aprovação do Poder Executivo Federal. Vale destacar que o artigo 12 disciplina que os jogos de fortuna serão: (i) os jogos de cassino; (ii) o jogo de bingo; (iii) os jogos lotéricos federais e estaduais; (iv) o jogo do bicho; (v) as apostas de quotas fixas; e (vi) as apostas eletrônicas.<sup>564</sup>

Pela leitura do §1º do artigo 5º, os Estados e o Distrito Federal seriam autorizados a criar, via lei, a instituição incumbida de regulamentar, licenciar e definir a exploração (i) dos

---

<sup>564</sup> O parágrafo único do artigo 12 estabelece que os jogos serão realizados em estabelecimentos físicos autorizados.

jogos lotéricos estaduais e (ii) do jogo do bicho. E o §2º autorizaria os Municípios a licenciarem a exploração do jogo bingo.

Nada obstante, o §3º do artigo 5º determina que as competências delegadas aos entes federativos estariam sujeitas à regulamentação a ser exercida pelo ente federal, disciplinado no artigo 76. Assim, a União ficaria incumbida, via lei específica, de criar uma agência responsável por regulamentar e fiscalizar os jogos de azar.<sup>565</sup>

Há, então, uma intenção do legislador em concentrar a regulamentação e a fiscalização dos jogos em agência responsável federal. E a fiscalização e a disciplina dos jogos terão foco nos seguintes aspectos, conforme prevê o §3º do artigo 76:

- a) a organização, o funcionamento e as operações das atividades de jogos;
- b) a definição locacional dos jogos;
- c) a auditoria dos exploradores de jogos;
- d) a outorga da licença de funcionamento às empresas que administração do jogo;
- e) a compatibilidade da exploração das atividades de jogos com o incremento da indústria do turismo e com as políticas nacionais ou regionais de desenvolvimento; e
- f) o credenciamento e o controle das entidades nacionais e internacionais responsáveis pela homologação dos serviços de processamento de dados nas atividades de jogos eletrônicos.

A leitura conjunta dos artigos 6º e 7º deixa expressa a concentração nas mãos da União o licenciamento da exploração dos jogos de fortuna, por meio de autorização ou concessão. Nesse sentido, compete à União, em caráter exclusivo, regulamentar os serviços, a implantação e o funcionamento das atividades de jogos de fortuna; licenciar os interessados a explorar tais atividades; e conceder e fiscalizar os serviços, a implantação e o funcionamento das atividades de cassinos.

Aos Estados, como já dito, é delegada a competência de regulamentar, licenciar e explorar o funcionamento do jogo do bicho e da loteria estadual, “cuja exploração já tenha sido licenciada pela União”. Doutra lado, é outorgada a competência concorrente com a União para fiscalizar tais atividades. E, no mesmo sentido, é outorgada a competência aos Municípios para licenciar o funcionamento das casas bingo, e, em caráter concorrente com a União, a competência de fiscalizar tais serviços.

---

<sup>565</sup> Os jogos de habilidade (como a sinuca e o bilhar) estão fora do espectro do PL n. 442/1991, nos termos do artigo 79.

O artigo 8º, §2º, estabelece que as pessoas jurídicas que explorarão os jogos de fortuna no território nacional farão uso de um Sistema de Gestão de Controle (SGC), como medida de controle dos fluxos de apostas e pagamentos de prêmio – tal sistema deverá estar interligado com o da autoridade competente por fiscalizar o jogo. O artigo 21 reforça a obrigatoriedade de instalação do SGC, a fim de que a União e Fisco acompanhem de maneira ininterrupta as apostas e pagamentos de cada modalidade.

Ainda para fins fiscalizatórios, no §3º do artigo 8º, consta a obrigação de remessa ao Poder Executivo Federal de informações sobre os jogadores premiados em valores superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). E o §5º do artigo 8º determina a presença das autoridades fiscalizadoras e tributárias nos estabelecimentos que forem operar com máquinas de jogo e os sistemas eletrônicos *on line*.

O §9º combinado com o §10 do artigo 8º preveem que, do valor correspondente à diferença entre o total das apostas efetuadas e o valor total dos prêmios, 40% (quarenta por cento) serão destinados à empresa proprietária ou titular das máquinas eletrônicas e 60% (sessenta por cento) para o estabelecimento de bingo ou cassino.

O artigo 10º estipula um rol de vedações às empresas licenciadas a explorar jogos de fortuna, ligados ao caráter financeiro das atividades, são elas:

- a) receber empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras oficiais;
- b) receber apostas não pagas em moeda corrente nacional ou via cartão de débito;
- c) ter acesso a benefícios fiscais; e
- d) fazer empréstimos ou financiamentos para aqueles que utilizem seus serviços ou aos apostadores.

Como formas de proteção ao público, o PL propõe um capítulo exclusivo que prescreve o “jogo responsável”, como forma de assegurar a conscientização das atividades, a integridade e segurança. O parágrafo único do artigo 15, inclusive, impõe às empresas a necessidade de elaborar um plano e adotar medidas para informar o público e jogadores sobre o “jogo moderado, não compulsivo e responsável”. Outra medida colocada é a criação de um cadastro com vistas a controlar os ludopatas e, inclusive, impedi-los de ingressar nos estabelecimentos exploradores dos jogos de azar (artigo 16).

O PL também reserva um capítulo próprio para os usuários, estipulando direitos e deveres, plasmados na Constituição da República, tais como: (i) acesso a serviços qualificados; (ii) receber informações adequadas sobre a prestação do serviço; (iii) respeitar os bens da empresa autorizada a explorar os bens; (iv) bem como comunicar às autoridades quaisquer irregularidades que cheguem ao seu conhecimento (artigos 16 e 17).

O Capítulo VII trata das modalidades de jogos de azar, divididas em:

- a) Jogo de cassino: considerado pelo artigo 24 do PL como jogo de fortuna empregado em diversas modalidades (mediante roleta, dado, bolas e cartas), definido em regulamento da União, rateado ou bancado por meio físico ou em máquinas, realizados por empreendimentos hoteleiros, enquanto complexos integrados de lazer (artigo 24 combinado com o artigo 26, §§1º e 2º);
- b) Jogo de bingo: considerado como jogo de sorteios aleatórios de números distribuídos em cartelas impressas ou virtuais, contendo números que após as sucessivas retiradas permitam o atingimento de um conjunto pré-estabelecido para premiação, por um ou mais participantes (artigo 36);
- c) Jogo do bicho: é o sorteio de número, visando a obtenção de prêmio em dinheiro, identificados por qualquer meio de distribuição de números entregues à posse dos jogadores (artigo 46);
- d) Jogos lotéricos: são operações que condicionam a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza, após a distribuição de bilhetes, contendo elementos sorteáveis, disponibilizados em qualquer meio (artigo 54). Suas modalidades são: concursos de prognósticos; jogos lotéricos instantâneos; jogos lotéricos convencionais; promoção comercial; e promoção social.
- e) Jogos e apostas on-line: apostas de quota que consistem na realização de apostas divisíveis em quotas fixas relacionadas a eventos esportivos e não esportivos, realizados exclusivamente dentro dos estabelecimentos licenciados ou autorizados; já as apostas eletrônicas seriam todas formas de exploração de jogo disponibilizado em canais comerciais eletrônicos (artigos 61 e 62); e
- f) BR1: jogo eletrônico disponibilizado por monitor de vídeo, exibindo qualquer forma de combinação vencedora, sorteada de maneira independente, de forma a gerar números aleatórios (artigo 65).

Trazidas as definições de cada modalidade do jogo, passa-se à descrição das linhas gerais de cada forma de exploração dessas modalidades.

Em síntese, o artigo 19<sup>566</sup> prescreve que a pessoa jurídica licenciada, via concessão ou autorização, deverá:

---

<sup>566</sup> Os §1º do dispositivo também fixa a necessidade de controle e fiscalização dos sócios, diretores e administradores dos estabelecimentos; e o §2º impõe um rol de vedações aos cargos e aos acionistas controladores das pessoas jurídicas exploradoras dos jogos de azar. Destaca-se também a vedação, estabelecida pelo artigo 23, às entidades do sistema financeiro a realizar transação financeira com empresas ou sítios eletrônicos com empresas que não foram devidamente autorizadas para explorar os jogos de azar.

- a) Ser constituída sob as leis brasileiras (com sede e administração em território nacional); e
- b) Possuir capacidade técnica e regularidade fiscal perante todos os entes federativos, bem como possuir idoneidade financeira.

Em relação ao cassino, a atividade seria explorada mediante concessão, na forma de concorrência pública do menor preço e técnica (levando em consideração a experiência da empresa e a capacidade financeira), observadas as regras da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), conforme artigo 25 do PL.

Para tal modalidade, a concessionária deverá fornecer serviços de bar, restaurante, atrações artísticas e culturais, bem como a infraestrutura de transportes, tais como estradas, pontes e estacionamentos. O espaço do cassino seria destinado à exploração do jogo (artigo 26 combinado com o artigo 28, I, II, III e IV, alíneas “f”). E a duração do licenciamento seria de 30 (trinta) anos, renováveis sucessivamente por igual período, desde que respeitados os requisitos previstos em lei (artigo 33).

Na forma dos artigos 27 e 28 do PL<sup>567</sup>, a concessão dos cassinos deverá observar as seguintes regras espaciais:

- a) nos Estados (ou Distrito Federal) com até 15 (quinze) milhões de habitantes, a exploração atividade será concedida a apenas um estabelecimento. A área de piso destinada ao cassino deve corresponder a, no máximo, 35% (trinta e cinco por cento) da área total destinada ao complexo, quando a população for maior do que 5 (cinco) milhões de habitantes; e a, no máximo, 40% (quarenta por cento), quando o número de habitantes for menor do que 5 (cinco) milhões;
- b) nos Estados (ou Distrito Federal) com população entre 15 (quinze) e 25 (vinte e cinco) milhões de habitantes, será concedida a exploração a dois estabelecimentos, de modo que a área destinada ao cassino deverá corresponder a, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) da área total do piso do complexo integrado; e
- c) nos Estados (ou Distrito Federal) com população superior a 25 (vinte e cinco) milhões de habitantes, será concedida a exploração da atividade a três estabelecimentos, de modo que a área destinada ao cassino deverá corresponder a 10% (dez por cento) da área do piso total do complexo integrado.

---

<sup>567</sup> Os §§1º e 2º do artigo 27 veda a concessão de licença para mais de um estabelecimento pertencente a um mesmo grupo econômico por Estado e veda a concessão de mais de 5 (cinco) licenças para o mesmo grupo econômico em todo território nacional.

Como fatores relevantes para a instalação do cassino, a União observará o (i) potencial turístico a ser explorado e fomentado, inclusive, com a melhoria da qualidade do turismo e com o seu “influxo esperado”; (ii) as ações para a promoção do jogo responsável; (iii) a observância das regras de governança; (iv) o comprometimento com a qualidade, eficiência e segurança das operações; (v) o compromisso com a transparência e a introdução de mecanismos de combate a crimes contra a ordem financeira; (vi) a criação de postos de trabalhos, contemplando o nível salarial e os benefícios sociais; (vii) o grau de incorporação de características regionais (cultura, por exemplo); e (viii) o incremento da economia local.

O jogo do bingo<sup>568</sup> (seja em forma física, seja em forma on-line) poderá ser explorado em caráter permanente em casas especializadas, jôquei clube ou em estádio de futebol (artigo 38), que poderão manter serviços de bar e restaurante, bem como de apresentações artísticas e culturais suplementares ao jogo (artigo 40, parágrafo único). O tempo de exploração será de 20 (vinte) anos, renováveis por igual período.

O PL autoriza também a exploração da atividade por entidades esportivas em estádios com capacidade 15 (quinze mil) torcedores ou em hipódromos de entidade turfística, como forma de incremento à captação de apostas em corridas de cavalos (artigo 39).

Os principais critérios para implantação e licenciamento dos interessados a explorar tais atividades (artigo 38, §2º, c/c artigo 41) são:

- a) área de no mínimo 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) e apresentação de capital social integralizado de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), quando o estabelecimento for localizado em municípios com até 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
- b) área de no mínimo 1000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) e apresentação de capital social integralizado de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), quando o estabelecimento for localizado em municípios com população entre 500.000 (quinhentos mil) habitantes e 2.000.000 (dois milhões) de habitantes; e
- c) área de no mínimo de 1.500 m<sup>2</sup> (mil e quinhentos metros quadrados) e apresentação de capital social integralizado de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), quando localizado em municípios com mais de 2.000.000 (dois milhões) de habitantes.

---

<sup>568</sup> O bingo beneficente ficara autorizado pelo artigo 80, a ser explorado por entidades filantrópicas, religiosas e por Santas Casas.

Quanto ao jogo do bicho, o estabelecimento explorador seria autorizado por meio de permissão, e o PL permite a autorização de apontadores na venda do jogo (desde que credenciados pelo permissionário), na forma do artigo 46, parágrafo único. Como requisitos, o projeto estabelece, por meio do artigo 47, que a pessoa jurídica apresente capital social integralizado de no mínimo R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), e reserva de recursos para pagamento das obrigações decorrentes da exploração, mediante garantia, no mesmo dia do sorteio do jogo. A autorização para a exploração será concedida por prazo indeterminado.

Como condições para a aposta e pagamento do prêmio, os artigos 49, 50 e 51, dispõem que (i) no comprovante da aposta, deve constar todas as condições da premiação; (ii) o pagamento deverá ser realizado pela licenciada até o primeiro dia útil subsequente à apresentação do bilhete vencedor; e (iii) quando o prêmio por extração não ultrapassar o limite da isenção do imposto de renda, o jogador não necessitará ser identificado.

Por fim, o artigo 53 autoriza também que as empresas licenciadas repartam entre si os riscos das operações, mediante redistribuição de parcela de sua carteira de apostas. Passemos à análise dos jogos lotéricos.

O Serviço Público de Loteria Feral, nos termos do artigo 55, é colocado no âmbito do Ministério da Fazenda (hoje Ministério da Economia), para fins de controle. A execução das Loterias Federais se daria mediante concessão ou diretamente pela Caixa Econômica Federal (artigo 55, §2º).

Já o Serviço Público de Loteria Estadual estaria, pois, no âmbito de “órgãos responsáveis nos Estados e Distrito Federal”, entendida como a instituição do ente federado, que regulamenta, licencia ou explora as modalidades de jogos lotéricos.

A exploração direta, mediante órgão público, autarquia ou empresa pública, só é permitida se o valor do prêmio for repartido a partir da receita de cada concurso (artigo 56, parágrafo único, combinado com artigo 58); a exploração, mediante concessão a empresas privadas, duraria 20 anos.

Os recursos obtidos pelo jogo lotérico, segundo o artigo 58, §1º, do PL, seriam destinados ao financiamento da seguridade social (artigo 195, III, da Constituição da República), priorizando a política pública de proteção dos idosos e, subsidiariamente, políticas de amparo as crianças e adolescentes, de apoio à educação municipal, de financiamento e promoção do esporte, entre outros.

Quanto aos jogos e apostas online, explorados e comercializados mediante o uso da internet e telefonia móvel, aplicam-se os requisitos estabelecidos no artigo 19 e as vedações

estabelecidas no artigo 23. Além disso, ao jogo eletrônico é imposto o uso do SGC, na forma do artigo 8º, §2º.

Por fim, relativamente ao BR1, o artigo 66, e seu parágrafo único, combinado com o artigo 67, impõe requisitos para o seu “credenciamento” de três ordens: uma de capacidade financeira (notadamente, apresentar um capital social de R\$ 20 milhões); outra capacidade de exploração’, em que a pessoa jurídica deve possuir no mínimo 2.000 (dois mil) equipamentos em seu ativo permanente; e o último de caráter locacional, assim dividido:

- a) distância de mais de 500 (quinhentos) metros de uma casa de bingo e de mais de 2.000 (dois mil) metros de um cassino em complexo integrado de lazer; e
- b) instalação de, no máximo, 10 (dez máquinas) em agência de jogos e 5 (cinco) em imóveis com autorização municipal.

Quanto às infrações administrativas, o legislador estabeleceu, no artigo 70, as seguintes sanções: (i) advertência; (ii) multa simples; (iii) multa diária; (iv) apreensão de equipamentos e documentos; (v) suspensão parcial ou total das atividades, por meio de interdição do estabelecimento; e (vi) cancelamento da autorização ou concessão. O §8º do artigo 70 também prevê responsabilidade penal<sup>569</sup>, civil e administrativa aos sócios pelo exercício irregular da exploração dos jogos de fortuna.<sup>570</sup>

Por último importa destacar que, sobre as atividades referendadas no artigo 12, o PL propõe a incidência de uma contribuição social, em que 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação será destinado ao Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR). Sua base de cálculo seria a receita bruta, correspondente à diferença entre o total de apostas efetuadas e o total dos prêmios pagos, conforme se extrai do artigo 81 do PL.

## 2 – Tramitação do PL nº 186/2014

Neste subcapítulo trataremos da arquitetura jurídica, pensada para a exploração dos jogos de azar, a partir do texto substitutivo, de lavra do Senador Blairo Maggi, aprovado perante a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, em 16 de dezembro de 2015,<sup>571</sup> que

---

<sup>569</sup> Neste particular, é preciso mencionar que o Capítulo IX prescreve penas para os seguintes crimes: (i) explorar o jogo de maneira irregular; (ii) fraudar, adulterar, controlar resultado do jogo, ou pagar o prêmio em desacordo com a lei; (iii) permitir o ingresso de menor de dezoito anos em recinto destinado ao jogo; (iv) realizar, permitir ou autorizar, sob qualquer forma, transações financeiras por meio de financiamento (como cartão de crédito) com empresas ou sites na rede mundial de computadores; e (v) obstruir o trabalho da fiscalização.

<sup>570</sup> O artigo 78 anistia os acusados de praticar e explorar, ilegalmente, os jogos de fortuna, sob vigência de legislação anterior à entrada em vigor do PL.

<sup>571</sup>BRASIL, 2014.

substituiu o texto inicial do Projeto Lei (PL) nº 186/2014, de lavra do Senador Ciro Nogueira.  
572

Indicaremos os principais aspectos da legislação (como o controle, os instrumentos legais, as vedações e o arranjo institucional arquitetado), além disso individualizaremos, brevemente, cada modalidade dos jogos de azar, dentro do projeto. Tudo isso com vistas a subsidiar uma análise financeiro do PL.

## 2.1 – Histórico de Tramitação do PL n. 186/2014

O PL nº, de lavra do Senador Ciro Nogueira, foi protocolado em 21 de maio de 2014, junto ao Senado Federal. O referido projeto tem por escopo “legalizar” os jogos de azar, estabelecendo requisitos para a sua exploração e sanções para aqueles que descumprirem as regras veiculadas. Naquela oportunidade, foram apresentados os seguintes avanços:

- a) Contribuição para a geração de novos empregos;
- b) Combate à clandestinidade e o abuso;
- c) Fortalecimento do papel do Fisco Federal, com exigência de regularidade fiscal;
- e
- d) Promoção e fortalecimento de desenvolvimento regional, por meio do turismo.

Após tramitação de aproximadamente um ano perante a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, o PL foi encaminhado à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), em decisão terminativa na data de 30 de setembro de 2015.

Ato contínuo, em 16 de novembro de 2015, foi juntado Relatório Legislativo do Senador Blairo Maggi, contendo texto Substitutivo propositura de algumas modificações do projeto. Por ocasião da 13ª reunião da CEDN, em 16 de dezembro de 2015, o Substitutivo proposto, de lavra do referido parlamentar, foi definitivamente adotado, com aprovação da Emenda que alterava os seus arts. 3º, 4º, 6º e 14.

Após o recebimento de novas emendas ao Projeto, por ocasião de encaminhamento ao Plenário do Senado Federal, na 16ª reunião da CEDN, ocorrida em 12 de fevereiro de 2016, foi aprovado novo relatório.

---

<sup>572</sup> Ibid.

Em 06 de setembro de 2019, foi juntado novo Relatório, junto à CEDN, dessa vez de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho. Sucessivamente, foram juntados relatórios do mesmo parlamentar em 1º de novembro de 2016 e 04 de novembro de 2016.

Em 09 de novembro de 2016, foi aprovado o parecer do novo relator da matéria, Senador Fernando Bezerra Coelho, por ocasião da 8ª reunião da CEDN, o qual pleiteou o acolhimento do projeto, enquanto texto substitutivo apresentado.

Mas, antes, da aprovação do Substitutivo, em 14 de dezembro de 2016, foi aprovado requerimento do Senador Magno Malta, após discussão legislativa do Senado Federal, com vistas à oitiva da matéria pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CCJ, houve apresentação de Relatório de lavra do Senador Benedito de Lira, o qual, após sua reformulação, foi recebido, na Comissão, em 06 de dezembro de 2017.

Em 07 de março de 2018, a Comissão rejeitou este último Relatório do Senador Benedito de Lira, oportunidade em que se designou o Senador Randolfe Rodrigues como Relator do Vencido. As razões para a rejeição do novo Substitutivo foram:

- a) Impossibilidade de se criar autoridade fiscalizadora, conforme proposto pela Associação Brasileira de Bingos, Cassinos e Similares (Abrabinos), em manifestação durante a tramitação na CCJ, por vício de iniciativa;
- b) Incentivo à lavagem de dinheiro, embasada em nota técnica do Ministério Público Federal (MPF), encaminhada ao Senado Federal em 1º de fevereiro de 2016 (PGR/SRI nº 065/2016);
- c) Problemas com o jogo patológico (enquanto transtorno impulsivo), de ordem psíquica e familiar;
- d) Constatação de que a população arcará com os custos da autorização da exploração dos jogos de azar, sem haver benefícios claros, conforme descrito no Relatório Blinken de autoria do Instituto Rockefeller do Governo da Universidade Estadual de Nova York;
- e) Insuficiência da arrecadação de impostos, com base no referido Relatório Blinken, o qual, por sua vez, constatou que a receita tributária decorrente dos jogos, no EUA, é mínima, sendo que dois terços desta arrecadação proveriam de loterias públicas (e em funcionamento tanto no Brasil quanto nos EUA); e
- f) Falácia do incentivo ao turismo, com base na experiência portuguesa, que, segundo estudos, mostra que o turismo, em torno dos cassinos, provém dos próprios portugueses e não do turismo internacional.

Atualmente, o PL aguarda julgamento do Plenário do Senado Federal, após pedido de desarquivamento da matéria, realizado em 19 de março de 2019, tendo como primeiro signatário o Senador Ciro Nogueira.

Ou seja, o futuro do referido projeto de lei é incerto. Porém, não podemos nos furtar de analisar o Substitutivo aprovado na CEDN, com vistas a verificar os principais instrumentos financeiros propostos.

## 2.2 – As regras do PL nº 186/201

O Substitutivo do PL nº 186/2014,<sup>573</sup> aprovado na CEDN, em seu artigo 5º, institui o credenciamento das entidades exploradoras dos jogos de azar por meio de órgão vinculado ao Poder Executivo Federal.

Neste formato, os Estados e o Distrito Federal ficariam responsáveis por fiscalizar aquelas entidades credenciadas a explorar tais atividades, conforme artigo 5º, §1º, do substitutivo, restando ao Poder Executivo Federal a tarefa de fiscalizar e controlar apenas os cassinos. O texto substitutivo incumbiu ao Poder Executivo Federal a tarefa de fixar os procedimentos administrativos e os critérios do credenciamento dos jogos de azar, por meio de regulamento próprio, conforme se extrai do seu artigo 5º cumulado com o artigo 30.

O artigo 6º, por sua vez, prevê as condições, pelas quais seriam autorizadas as entidades interessadas em explorar os jogos de azar, notadamente: (i) a regularidade fiscal; (ii) idoneidade financeira; (iii) a ausência de maus antecedentes criminais.

Como medida de prevenção de monitoramento, o PL, em seu artigo 8º, previu a identificação dos jogadores, via documentos oficiais, e a remessa das informações sobre jogadores que receberem premiação acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acumuladas em jogo individual ou por meio de vários jogos.

Como medidas de conscientização, nos artigos 37 a 39, propôs que : (i) os estabelecimentos afixem mensagens sobre a possibilidade do vício dos jogos de azar; (ii) a União realize campanhas de conscientização e organize grupos de apoio aos ludopatas; e (iii) o regulamento estabeleça limites e restrições a campanhas publicitárias relativas aos jogos de azar.

Como medidas de controle fiscal, estipuladas nos artigos 28 e 29, se propôs: (i) a possibilidade de interligar os sistemas de controle de aposta aos da autoridade fiscal

---

<sup>573</sup> BRASIL, 2014.

competente, como forma de permitir o contínuo monitoramento das atividades; e (ii) a possibilidade de a União e as unidades federativas firmarem convênio, com vistas a estipularem os requisitos de controles fiscais necessários para a fiscalização das entidades que explorarem as atividades aqui disciplinadas.

Ainda como regra geral, o artigo 35, do PL, proíbe que as empresas credenciadas:

- a) Concedam empréstimos ou financiamentos;
- b) Recebam incentivos fiscais; e
- c) Recebam empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras oficiais.

Houve ainda a preocupação em dividir e reger as modalidades de jogos de azar: (i) jogo do bicho; (ii) o jogo de bingo; e (iii) os cassinos, a exemplo do PL n. 442/1991.<sup>574</sup> Vejamos como cada modalidade foi endereçada.

Quanto à exploração do jogo do bicho, há o requisito da comprovação de reserva de recursos em garantia para pagamento das obrigações e deveres estipulados no projeto lei, excetuada a premiação, mediante seguro-garantia ou fiança em espécie, caução em espécie, nos termos artigo 10 do substitutivo.

Seu credenciamento se daria por prazo predeterminado e de maneira onerosa, tendo seus efeitos limitados à circunscrição do município, conforme se extrai dos artigos 7º, §1º, e 11, ambos do substitutivo. Ademais, o estabelecimento credenciado estaria autorizado a prestar atividades de bar e restaurantes, além de apresentações artísticas e culturais.

No artigo 12 do PL, foram destrinchadas as modalidades do bingo, a saber: (i) o bingo permanente; (ii) as casas de bingo;<sup>575</sup> e (iii) bingo eventual.<sup>576</sup>

Uma condição que serve para limitar as casas de bingo credenciadas foi o critério “número de habitantes”. O artigo 14 do PL determina que para cada 150 (cento e cinquenta) mil habitantes, no Município, haveria uma casa de bingo, de modo que, para os municípios com menos habitantes do que o número estipulado, poderá ser credenciada no máximo uma casa de bingo. O credenciamento também se daria de maneira onerosa e por período predeterminado,

---

<sup>574</sup> Merece o registro de que o substitutivo aprovado na CEDN deixou de lado os jogos e apostas. Porém, no texto proposto pelo Senador Benedito Lira, houve expressa menção a essas modalidades (incluindo aquelas exploradas *on-line*), incluindo um capítulo próprio para os jogos de Habilidade.

<sup>575</sup> Na forma do texto substitutivo, as casas de bingo podem abrigar tanto o bingo permanente quanto o vídeo-bingo, permitindo-se o funcionamento de, no máximo, 500 (quinhentas) máquinas de vídeo-bingo nas casas de bingo, conforme o *caput* e o parágrafo único do seu artigo 13.

<sup>576</sup> O bingo filantrópico ou beneficente estaria excepcionado da regulamentação, conforme artigo 31, do substitutivo ao PL nº186/2014.

com a necessidade de apresentação de garantia, nos moldes estipulados para o jogo do bicho, conforme se extrai do artigo 12, §4º.

O cassino constitui “prédio ou espaço físico utilizado para exploração de jogos de azar”<sup>577</sup>, compreendendo complexo de lazer, integrado por hotel de alto padrão, espaços para eventos sociais, culturais e artísticos de grande porte, restaurantes e bares e centros de compras, de forma que a área destinada ao cassino compreenda 10% (dez por cento) da área total (artigo 15, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, do texto substitutivo).

Diferentemente das outras modalidades, o critério para alocação do estabelecimento<sup>578</sup> é a existência de “patrimônio turístico a ser valorizado e o potencial para o desenvolvimento econômico e social da região”, conforme o artigo 17, *caput*, do texto substitutivo. Os Estados e o Distrito Federal ficariam incumbidos de indicar as localidades ao Poder Executivo Federal, com vistas a incrementar a indústria e a se compatibilizar com as políticas nacionais ou regionais de desenvolvimento, conforme §1º, do artigo 17, do substitutivo.<sup>579</sup>

O artigo 18, *caput*, do substitutivo, condiciona o credenciamento aos seguintes critérios:

- a) opções de lazer oferecidas pelos complexos;
- b) integração do empreendimento às condições de sustentabilidade ambiental da localidade;
- c) contratação, em caráter preferencial, de mão de obra local;
- d) realização de investimentos na atividade;
- e) treinamento e formação de profissionais ligados à área de hotelaria e turismo; e
- f) geração de empregos.

Em termos de arrecadação, o artigo 19 do PL previu que 50% (cinquenta por cento) a 70% (setenta por cento) do total dos recursos deveriam ser revertidos em premiação, incluindo aí a parcela do imposto de renda (e eventuais tributos incidentes sobre o prêmio).

Cuidou o PL de estipular multas e sanções administrativas para aqueles que eventualmente infringissem as disposições legais, bem como fixou os crimes de exploração de

---

<sup>577</sup> Nas dependências dos cassinos, poderão ser explorados “os jogos de cartas, como o *blackjack*, os terminais de vídeo loteria e a roleta, entre outros, sem desconsiderar novas modalidades de jogos de azar realizados em *resorts*”, conforme o artigo 16 do texto substitutivo.

<sup>578</sup> O credenciamento ficará adstrito a 35 (trinta e cinco estabelecimentos), limitados a 3 por Estado, de acordo com critérios populacionais e econômicos. Inclusive, o mesmo

<sup>579</sup> O §3º, do artigo 17, do substitutivo, limita a 3 (três) o número de empreendimentos a serem credenciados por grupo econômico.

jogo de azar sem credenciamento; fraude, adulteração ou controle do resultado do jogo de azar ou pagamento do prêmio em desacordo com a lei; e permissão de menor de dezoito anos em jogo de azar.

Por fim, o artigo 2 do PL propôs a instituição de contribuição social, apurada mensalmente, sobre a receita de concurso de prognósticos, cujas alíquotas variariam entre 15%, (quinze por cento) para estabelecimento físicos, e 20% (vinte por cento), para estabelecimentos que exploram jogos *on-line*.

### 3 – Identificação dos principais mecanismos jurídicos e financeiros dos projetos

Os principais mecanismos jurídicos e financeiros, comuns a ambos os projetos de lei analisados, seriam os seguintes:

- a) como finalidade, o desenvolvimento turístico regional, na figura da exploração dos cassinos;
- b) a instituição de contribuição social a recair sobre as receitas das atividades dos jogos de azar; e
- c) como arranjo institucional, ambos os projetos concentram nas mãos do Poder Executivo Federal a criação de entidade responsável por regulamentar e fiscalizar os jogos de azar;
- d) houve vedação a utilização de qualquer instrumento de fomento às atividades (como incentivos fiscais e financiamentos); e
- e) houve revisão de um sistema interligado com as autoridades fiscais, com vistas ao controle das atividades.

Doutro lado, as principais diferenças entre os projetos de lei são colocadas na tabela abaixo:

continua

<b>Principais diferenças entre os Projetos de Lei</b>	
<b>Projeto Lei nº 442/1991</b>	<b>Projeto Lei nº 186/2014</b>
Previsão expressa da exploração dos jogos de fortuna, enquanto instrumento de desenvolvimento regional e combate à redução das desigualdades regionais.	O desenvolvimento regional surge enquanto "justificativa" do PL.
Previsão expressa de articulação do jogo com a proteção ao idoso e ao ludopata.	Ausência de previsão expressa nesse sentido.
Destinação de parte do produto da arrecadação ao FUNGETUR.	Destinação do produto integral da arrecadação à Seguridade Social.

<b>Principais diferenças entre os Projetos de Lei</b>	
<b>Projeto Lei nº 442/1991</b>	<b>Projeto Lei nº 186/2014</b>
Estados e Distrito Federal são responsáveis por licenciar, regulamentar e explorar o jogo do bicho e a loteria estadual, a despeito de a União, por meio de órgão específico, ser a responsável por licenciar a exploração da entidade.	Os Estados e Distrito Federal ficariam responsáveis por fiscalizar as entidades credenciadas; a União ficaria responsável por regulamentar tais atividades.
Os Municípios são responsáveis por licenciar, regulamentar e explorar o jogo do bingo.	O jogo do bicho estaria na competência dos Municípios.
A União é responsável por licenciar, regulamentar e explorar as demais atividades, bem como por fiscalizar, em competência concorrente, os jogos regulamentados no âmbito dos demais entes federativos.	Os Estados e Distrito Federal indicariam as localidades onde se instalariam os cassinos.
Concessão enquanto instrumento para licenciar a atividade de cassinos.	Credenciamento oneroso enquanto instrumento para licenciamento dos cassinos.
Previsão de regulamentação para as Loterias em âmbito estadual e federal.	Ausência de previsão nesse sentido.
O controle, via sistema interligado, se daria pelo órgão fiscalizador e a autoridade fiscal.	Previsão de convênio entre União e as unidades federativas para estipular os requisitos dos controles fiscais.
Previsão da base de cálculo da contribuição social, tão somente.	Previsão de alíquotas para a contribuição social, tão somente.
Reversão do produto da arrecadação com a contribuição social com o jogo lotérico para políticas públicas.	Ausência de previsão nesse sentido.
Ausência de previsão de outorgas onerosas para a prestação das atividades dos jogos de azar.	Previsão de outorgas onerosas para a prestação das atividades dos jogos de azar.

Fonte: O autor, 2020.

Pois bem. Uma vez traçadas as similitudes e diferenças entre os projetos-lei, pode-se concluir que, de algum modo, há intenção de concentrar a regulamentação na União Federal. Isso, contudo, tende esvaziar a articulação e a participação do Estados e Distrito Federal nas definições das regras para exploração das atividades.

Doutro lado, embora, no processo de estipulação das regras a compor o regulamento, os citados entes federativos estejam afastados, o fato é que, na figura do controle fiscal, o legislador optou por integrar a União e os Estados, reconhecendo a necessidade de arranjos institucional para a fiscalização. Obviamente, há diferenças entre os dois projetos. Isso porque a União, no PL n. 442/1991, é figura proeminente na fiscalização de todas as atividades, enquanto o PL n. 186/2014 reparte e articula a fiscalização entre os entes federativos (previsão de convênio).

Também se conclui que, em ambos os projetos de lei, as atividades ligadas aos jogos de azar aptas a se articular com uma política de desenvolvimento regional seriam os cassinos (enquanto complexo de lazer). Isso porque tais estabelecimentos estão condicionados à

promoção de empregos e de mão de obra local, e a gerar, potencialmente, atrações turísticas (em áreas carentes de infraestrutura, inclusive) e investimentos.

Apesar de o jogo do bicho possuir raízes históricas (inclusive, ligadas a algumas regiões do país), o fato é os meios legais propostos indicam que os cassinos seriam os vetores ligados ao desenvolvimento regional. Isso cumpre, pois, com o disposto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, que institui como objetivo do Estado a redução das desigualdades sociais e regionais. Inclusive, a figura do turismo parece ser essencial para a consecução de tal objetivo, do ponto de vista da autorização dos jogos de azar.

O destaque do PL n. 186/2014 é de que houve preocupação de que, no tocante aos cassinos, as atividades se desenvolvessem em áreas indicadas pelos Estados e Distrito Federal ao Poder Executivo Federal – um ponto de articulação federativa, inclusive. Doutro lado, o PL n. 442/1991 prescreve que a fiscalização é incumbida de verificar a compatibilidade das atividades dos jogos com os planos de desenvolvimento regional, muito embora opte pelo modelo da Lei n. 8.666/1993, para a concessão da atividade, o que poderia representar maior rigidez e burocratização na exploração dos jogos de azar.

De se destacar que a própria figura de autorização dos jogos de azar constituir um incentivo à sua exploração, retirando-a da esfera do ilícito, orientando os cassinos como vetor ao desenvolvimento regional.

No entanto, os projetos se preocupam em vedar qualquer auxílio ou subsídios públicos às atividades dos jogos de azar, vedando a concessão de incentivos fiscais e financiamento público, de modo que a atividade dos jogos de azar não “fomentadas”.<sup>580</sup>

Isto é, os legisladores não enxergam os jogos de azar como atividades que poderiam ser induzidas ou incentivadas, por meio de institutos com conteúdo extrafiscal<sup>581</sup>, como é o caso dos incentivos fiscais. Noutros dizeres, os legisladores acreditam que o cumprimento dos requisitos e condições não necessitam de uma recompensa tributária.<sup>582</sup>

Por fim, merece especial atenção a contribuição social, insculpida no artigo 195, III, da Constituição Federal, assim redigido:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União,

---

<sup>580</sup> Segundo Jordana de Pozas, o conceito de fomento como uma atividade administrativa intermediária entre o serviço público e a atividade administrativa de polícia. Cf. POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una Teoria del Fomento en el Derecho Administrativo. Revista de Estudios Políticos 48, Madri, p. 41-54. 1949, p. 46.

<sup>581</sup> OLIVEIRA, 2010, p. 155.

<sup>582</sup> SCHOUERI, 2020, p.71.

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

Tal contribuição teria, pois, a finalidade de destinar o produto da arrecadação eminentemente à Seguridade Social, revertendo-se, portanto, em uma fonte de financiamento da Previdência, Assistência Social e Saúde. E essa disposição é observada pelo PL n. 186/2014, como já ressaltado.

No entanto, no PL n. 442/1991, tal finalidade é, de certa forma, desvirtuada, pois o produto da arrecadação é, em parte, destinado ao Fundo relacionado ao turismo nacional, o que, é inconstitucional, por força do artigo 195 da Constituição da República. Chama atenção também o fato de que, nos dispositivos reservados ao jogo lotérico, tal projeto buscar vincular a algumas políticas públicas ao produto da arrecadação com a contribuição social, o que também é inviável do ponto de vista constitucional.

Assim, a figura tributária que pode englobar todas essas destinações não parece ser compatível com a contribuição social, pois não há autorização constitucional para a vinculação da arrecadação do tributo a outras despesas, que não aquelas relacionadas à Seguridade Social.

Contudo, falta, ainda, uma previsão de tributo que possa gerar receita para cobrir despesas direcionadas ao próprio ludopata, para viabilizar medidas protetivas do usuário – ao lado evidentemente das políticas de conscientização e do jogo responsável – e que possa fazer frente às externalidades negativas. Aqui, talvez falte um cuidado maior com o outro (no caso, o adicto e suas famílias), notadamente uma percepção de que a despesa pública deve estar norteada em um postulado de alteridade<sup>583</sup>, e, no caso dos jogos de azar, atrelada ao jogo patológico e os seus malefícios.<sup>584</sup>

Por fim, enquanto medidas administrativas de responsabilização, os projetos de lei parecem convergir na aplicação de multas e outras sanções, como a apreensão de documentos

---

<sup>583</sup> Nesse sentido, assinala Tzevtan Todorov: “Ora, é falando ao outro (não dando-lhe ordens, mas dialogando com ele), e somente então, que reconheço nele uma qualidade de sujeito, comparável ao que eu mesmo sou. Agora, portanto, é possível precisar as palavras que formam meu título: se a compreensão não for acompanhada de um reconhecimento pleno do outro como sujeito, então essa compreensão corre o risco de ser utilizada com vistas à exploração, ao ‘tomar’; o saber será subordinado ao poder”. Cf. TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América a questão do outro**. São Paulo: M. Fontes, 1983.

<sup>584</sup> Nesse sentido, a respeito do jogo patológico, citamos passagem de “O jogador (do diário de um jovem) de Fiódor Dostoiévski: “E, quando a vovó perdeu suas últimas peças, não somente eles não a escutavam como não lhe davam atenção, inclinando-se sobre a mesa por cima de seus ombros, recolhendo o dinheiro, dando ordens, apostando, conversando, indagando coisas ao “pan honorável”. Quanto a este último, havia praticamente esquecido da existência da vovó. E tão logo ela, completamente arruinada, retornou perto das oito horas da noite ao hotel, três ou quatro poloneses não haviam ainda se decidido a deixá-la; corriam ao lado de sua cadeira, gritando com toda a força e demonstrando com voluptuosidade que a vovó os havia enganado e lhes devia dinheiro.” Cf. DOSTOIÉVSKI, 1869.

e equipamentos, a suspensão e o próprio cancelamento do credenciamento. Estas são consequências daqueles descumpridores de uma atividade que se situaria no campo regulamentar (e não punitivo).