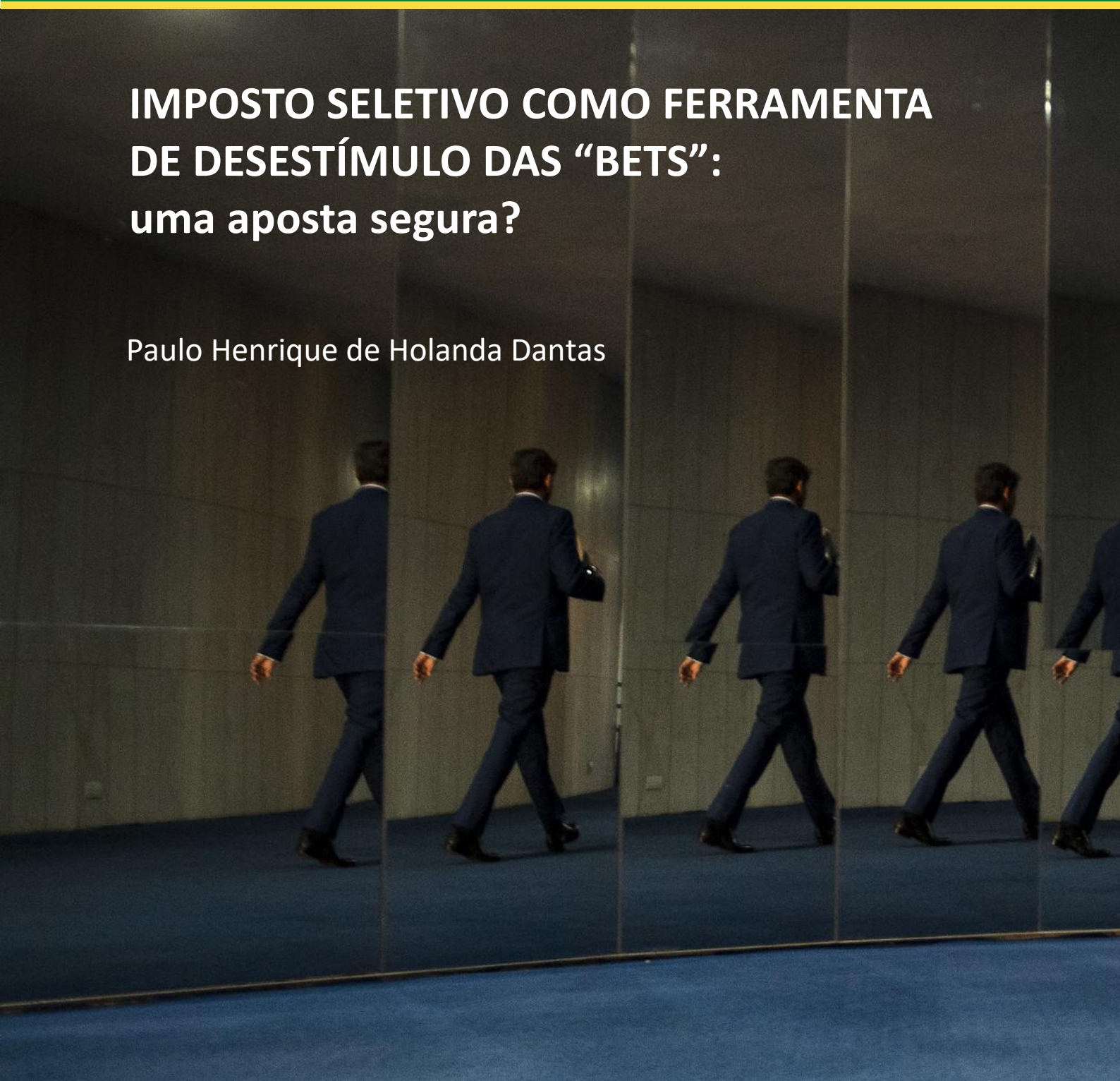


IMPOSTO SELETIVO COMO FERRAMENTA DE DESESTÍMULO DAS “BETS”: uma aposta segura?

Paulo Henrique de Holanda Dantas



IMPOSTO SELETIVO COMO FERRAMENTA DE DESESTÍMULO DAS “BETS”: uma aposta segura?

Paulo Henrique de Holanda Dantas¹

- 1 Consultor Legislativo do Senado Federal em Direito Tributário e Financeiro. Advogado. Ex-Auditor-Fiscal Tributário Municipal da Prefeitura de São Paulo, tendo atuado como Conselheiro Julgador do Conselho Municipal de Tributos. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e em Engenharia Eletrônica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Pós-graduado em Administração Pública pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) e em Direito Tributário. Mestrando em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara dos Deputados. E-mail: phdantas@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira– Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Saulo Cruz / Agência Senado

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

DANTAS, Paulo Henrique de Holanda. **Imposto Seletivo como ferramenta de desestímulo das “bets”**: uma aposta segura? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro 2024 (Texto para Discussão nº 334). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 1º de outubro de 2024.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

IMPOSTO SELETIVO COMO FERRAMENTA DE DESESTÍMULO DAS “BETS”: UMA APOSTA SEGURA?

RESUMO

Diversas pesquisas divulgadas nos últimos dois anos apontam para os efeitos nocivos da disseminação do hábito de realizar apostas esportivas *online* (“*bets*”). Nesse cenário, a par do novo marco legal do setor, consubstanciado na Lei nº 14.790/2023, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68, de 2024, que regula a reforma tributária implementada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, na versão aprovada pela Câmara dos Deputados e em análise no Senado Federal, incluiu os concursos de prognósticos e os *fantasy sports* no campo de incidência do Imposto Seletivo. O presente trabalho analisa se há evidências empíricas que indiquem a efetividade da medida como instrumento de desestímulo às apostas esportivas.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Tributária. Direito Tributário. Imposto Seletivo. *Excise Tax*. Apostas Esportivas. *Gambling*.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	DO EMPREGO DA TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DO CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS PREJUDICIAIS À SAÚDE.....	5
2.1.	DO IMPOSTO SELETIVO – BASE CONSTITUCIONAL E FUNÇÕES	5
2.2.	DO IMPOSTO SELETIVO SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E <i>FANTASY SPORTS</i>	8
2.3.	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO EMPREGO DA TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS CONSIDERADOS NOCIVOS.....	12
2.4.	MEDIDAS DO PODER PÚBLICO INDICADAS PELA LITERATURA PARA REDUZIR O CONSUMO E OS DANOS CAUSADOS PELAS APOSTAS ESPORTIVAS	16
3	CONCLUSÃO	20

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2024, foram divulgados os resultados de uma pesquisa¹, realizada em agosto do referido ano com constatações alarmantes: 35% dos interessados em iniciar uma graduação em 2024 não começaram o curso por ter comprometido seus recursos financeiros com gastos em apostas esportivas (nas denominadas *bets*). Nas famílias das classes D e E, esse percentual sobe para 41%. O levantamento foi encomendado pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), na esteira de um estudo² da consultoria Strategy&, parte do grupo PricewaterhouseCoopers (PwC), que avaliou o impacto do crescimento do mercado brasileiro de apostas esportivas no consumo.

Segundo o documento³, as apostas esportivas representam uma parcela significativa dos gastos das classes D e E, equivalente a 92% das despesas desses grupos com lazer e cultura ou 6,6% do que gastam com alimentação. Outra pesquisa, realizada pelo Datafolha⁴ em janeiro de 2024, relata que 17% dos beneficiários do Bolsa Família fizeram ou fazem apostas esportivas *online*, sendo que quase um terço desse percentual relata gastar ou ter gastado mais de R\$ 100,00 por mês em apostas. É uma cifra considerável, quando se constata que a média do benefício é de R\$ 680,61 mensais.

O estudo da Strategy& também aponta que a principal motivação⁵ para realizar as apostas esportivas é “ganhar dinheiro”, indicada por 54% dos apostadores brasileiros, embora apenas 23% tenham relatado que conseguiram ganhar mais do que perderam e apenas 36% dos que já ganharam dinheiro com

¹ EDUCA INSIGHTS. **O impacto das apostas online na educação superior**. Onda 3, setembro de 2024. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/PesquisaABMES_EducaInsights-Impacto-das-bets-na-educacao-superior.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

² STRATEGY&. **O impacto das apostas esportivas no consumo**. PwC: São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

³ Idem, p. 19.

⁴ GABRIEL, João; SALDAÑA, Paulo. Beneficiários do Bolsa Família chegam a gastar mais de R\$ 100 por mês em apostas esportivas, diz Datafolha. **Folha de S. Paulo**, 14/01/2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2024/01/beneficiarios-do-bolsa-familia-chegam-a-gastar-mais-de-r-100-por-mes-em-apostas-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁵ STRATEGY&. *Op. cit.*, pp. 15-16.

apostas tenham usado o valor com outros gastos. Levantamento da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA) estima que a quantidade de apostadores *online* supera o de investidores em fundos de investimento, em títulos públicos e em planos de previdência⁶.

O tamanho das perdas dos apostadores brasileiros foi estimada⁷ por economistas, com base na análise dos valores do balanço de pagamentos do Banco Central, em cerca de R\$ 24 bilhões por consumidores brasileiros, entre junho de 2023 e junho de 2024. Foram pagos aproximadamente R\$ 68 bilhões em apostas e taxas de serviço e recebidos em prêmios R\$ 44 bilhões. Esse saldo negativo representa 0,2% do PIB brasileiro (2023) e 1,9% da massa salarial. O mais curioso é que os valores cobrados a título de taxas de serviço (R\$ 24 bilhões) – e que correspondem à efetiva fonte de receita das casas de apostas – são equivalentes ao total de perdas dos consumidores, o que reforça o velho adágio sobre jogos: “a casa sempre ganha”.

A perspectiva brasileira da utilização de apostas esportivas como fonte de renda contrasta com o que se verifica em mercados mais maduros, nos quais a visão do consumidor é de que as apostas são entretenimento.

Outro dado curioso do relatório da Strategy& é que, ao comparar com outras despesas de entretenimento⁸, os brasileiros já gastam com apostas esportivas (R\$ 50 bilhões em 2023) o triplo do que em plataformas de *streaming* (R\$ 16 bilhões), cinco vezes o gasto em videogames (R\$ 10 bilhões) e mais de 50 vezes os valores destinados à compra de ingressos para jogos de futebol.

Nesse quadro, a consultoria destaca⁹ que, a se manter o crescimento do mercado brasileiro de apostas esportivas, agravar-se-á a tendência de substituição de despesas com outras formas de entretenimento por apostas. Também se espera uma potencial redução em outras despesas discricionárias

⁶ ANBIMA. **Raio X do Investidor Brasileiro**. 7. ed. Abril de 2024. Disponível em: <<https://www.anbima.com.br/data/files/9D/52/B3/C7/38C0091004DA0EF8EA2BA2A8/Relatorio-Raio-X-do-Investidor-7.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁷ TEIXEIRA, Pedro S. Brasileiro perdeu R\$ 23,9 bi com apostas em 12 meses, diz Itaú. **Folha de S. Paulo**, 18/08/2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/08/brasileiro-perdeu-r-239-bi-com-apostas-em-12-meses-diz-itaui.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁸ STRATEGY&. *Op. cit.*, pp. 17-18.

⁹ Idem, p. 22.

(como cabeleireiro, manicure e vestuário) em razão dos valores destinados às apostas. Mesmo a alimentação, uma despesa básica, pode sofrer impactos, como a substituição de marcas e a busca por promoções para compensar as despesas com apostas.

Outro levantamento¹⁰, realizado entre abril e maio de 2024, parece confirmar esse prognóstico. Segundo a pesquisa:

Entre os jogadores, 23% deixaram de comprar roupas, 19% não adquiriram itens de supermercado, 19% não consumiram viagens, 15% deixaram de fazer refeições fora do lar, 14% não compraram itens de higiene e beleza, 11% não adquiriram medicamentos ou outros cuidados com a saúde e 11% não pagaram contas básicas como água, luz e gás – tudo em favor das apostas *online*.

A mesma pesquisa sinaliza que esse é um hábito cada vez mais consolidado: 38% da população brasileira faz apostas esportivas *online*. Desses, a maioria (51%) joga pelo menos uma vez por semana e 49% estão jogando em 2024 mais do que em 2023¹¹.

Esse grave quadro começa a se refletir sobre os serviços de saúde¹², que perceberam um salto na busca pelo tratamento de comportamentos aditivos em apostas. A adição em jogos, tanto *online* quanto *offline*, é reconhecida como um transtorno psicológico pelos dois principais manuais de diagnósticos atualmente utilizados. O *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM¹³), da *American Psychological Association* (APA), atualmente na 5ª edição, e a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID), da Organização Mundial da Saúde (OMS), na 11ª revisão, referem-se ao comportamento como “**transtorno de jogo**” (CID 6C50).

¹⁰ MADUREIRA, Daniele; BENTO, Guilherme. Apostadores deixam de comer pizza e ir ao cinema e até adiam compra de cama para gastar com bets. **Folha de S. Paulo**, 13/07/2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/07/apostador-deixa-de-comprar-cama-comer-pizza-e-ir-ao-cinema-para-gastar-com-bets.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2024.

¹¹ Idem.

¹² RUPP, Isadora. Por que o vício em jogos é um problema de saúde pública. **Nexo Jornal**, 19/08/2024. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/08/19/vicio-em-jogos-e-aposta-bets-relacao-saude-publica>>. Acesso em: 19 set. 2024.

¹³ Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais.

Diante desse contexto, o Poder Público não se quedou inerte. O Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 3.626, de 2023, de autoria do Poder Executivo, convertido na **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**, que aperfeiçoou a regulamentação das apostas esportivas (que, juridicamente, é uma modalidade lotérica denominada “apostas de quota fixa”)¹⁴. Ato contínuo, o Ministério da Fazenda publicou a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, que estabelece regras e diretrizes para o **jogo responsável** e para as ações de comunicação, de **publicidade e propaganda** e de *marketing*, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores no âmbito das apostas de quota fixa¹⁵.

O Ministério da Saúde¹⁶ planeja a criação de um Grupo Interministerial de Trabalho (GTI) para definir estratégias de políticas públicas para lidar com os efeitos negativos das *bets* sobre a saúde mental da sociedade.

No âmbito da reforma tributária, essa preocupação foi externada pela inclusão pela Câmara dos Deputados dos **concursos de prognósticos e *fantasy sports***¹⁷ no campo de incidência do **Imposto Seletivo (IS)**, na forma do inciso VII do § 1º do art. 406 do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68, de 2024, que *institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); e dá outras providências*. O termo “concursos de prognósticos” compreende todas as

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm>. Acesso em: 19 set. 2024.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024**. Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>>. Acesso em: 19 set. 2024.

¹⁶ GHIROTTI, Edoardo. **Vício em bets**: Ministério da Saúde espera criação de GTI para começar a agir. Jota, 11/09/2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/saude/vicio-em-bets-ministerio-da-saude-espera-criacao-de-gti-para-comecar-a-agir?>>>. Acesso em: 19 set. 2024.

¹⁷ Os *fantasy sports* são disputas em ambiente virtual, nas quais os participantes montam equipes imaginárias “escalando” jogadores reais de um esporte profissional. O desempenho dessas equipes dentro do jogo é baseado no desempenho dos jogadores em eventos esportivos reais. O exemplo mais conhecido no Brasil é o Cartola.

modalidades lotéricas, incluindo as apostas de quota fixa e os *sweepstakes*¹⁸, as apostas de turfe e as demais apostas, em meio físico ou virtual.

Este texto¹⁹ aprofunda o debate relativo ao emprego da tributação – em particular, do Imposto Seletivo (IS) – como instrumento de redução dos gastos com apostas esportivas por consumidores brasileiros²⁰.

2 DO EMPREGO DA TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DO CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS PREJUDICIAIS À SAÚDE

2.1. DO IMPOSTO SELETIVO – BASE CONSTITUCIONAL E FUNÇÕES

A base para a criação do IS foi conferida pela Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que introduziu na competência da União (art. 153, VIII, da Constituição Federal – CF) a instituição de um imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação de **bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente**, nos termos de lei complementar.

Presente em muitos outros países (e, em outros períodos, também no Brasil²¹), o IS é classificado como um imposto **especial** sobre o consumo (*excise tax*), pois incide sobre bens e serviços **específicos**, distinguindo-se, portanto,

¹⁸ *Sweepstake* é uma modalidade de loteria cuja extração é autorizada para as entidades turfísticas, com exploração de apostas, que tenham tido movimento geral de apostas, no ano anterior, igual ao superior a um determinado patamar. Consiste em bilhetes vendidos ao público que distribuem prêmios aos sorteados. Vide arts. 62 a 71 do Decreto nº 96.993, de 17 de outubro de 1988, que regulamenta a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, que dispõe sobre as atividades da equideocultura no País e dá outras providências.

¹⁹ O autor agradece às valiosas contribuições de Daniel Melo Nunes de Carvalho, Consultor Legislativo do Senado Federal, que aperfeiçoaram significativamente o texto.

²⁰ Uma versão abreviada deste texto foi encaminhada à publicação em coletânea de artigos do Pensar Brasil 2024, evento que debateu os impactos da reforma tributária da Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023, a fim de subsidiar os trabalhos para sua regulamentação. Disponível em: <<https://www.pensarbrasil.com.br/>>. Acesso em: 19 set.2024.

²¹ No caso brasileiro, a receita da Coroa Portuguesa (ao menos até 1808, quando a família real chegou ao Brasil) era fortemente dependente de “excise taxes”, cobrados a alíquotas “ad valorem” – geralmente de 10% (o “dízimo”) ou de 20% (o “quinto”) – ou “ad rem” sobre os produtos produzidos na colônia: primeiro sobre o pau-brasil; a seguir, sobre açúcar, aguardente, couro, algodão, tabaco e ouro. AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: SINAESP, 2000. p. 92-173.

dos tributos **gerais** sobre o consumo, como é o caso do imposto sobre valor agregado (IVA)²², cobrado sobre uma ampla gama de operações²³.

Originalmente, os *excise taxes* tinham função predominantemente fiscal, de prover a maior arrecadação possível com baixo custo administrativo. Nas últimas décadas, contudo, aumentou-se o emprego de *excise taxes* com a finalidade de desestimular práticas consideradas **nocivas ou reprováveis**, por meio da aplicação de uma carga tributária mais elevada. Por isso, essa espécie de tributo também é referida como “**imposto do pecado**” (*sin tax*).

No jargão econômico, diz-se que esse tipo de *excise tax* busca controlar as **externalidades negativas**, isto é, os custos que consumidores ou produtores de determinados bens ou serviços impõem à sociedade, mas que não são refletidos no preço (sem o *excise tax*). A “internalização” desses custos, em tese, induziria consumidores e produtores a reduzirem suas atividades ao nível socialmente ótimo ou, ao menos, arrecadaria recursos para fazer frente às despesas públicas adicionais²⁴.

Nesse ponto, é importante avaliar as **funções** desempenhadas pelo IS (um *excise tax*) no Sistema Tributário Nacional: seria um tributo exclusivamente extrafiscal ou poderia exercer uma função fiscal?

Até a promulgação da EC nº 132, de 2023, as funções extrafiscais dos *excise taxes* eram desempenhadas no País por distintos tributos, ainda que com objetivos diferentes.

Para desestimular o consumo de determinados produtos²⁵, podiam ser utilizados, cumulativa ou isoladamente, o IPI²⁶, o ICMS²⁷ e, no caso de mercadorias oriundas do exterior, o Imposto de Importação.

²² No âmbito da EC nº 132, de 2023, o IVA brasileiro assumiu conformação dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS).

²³ CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. *et al.*. **O novo sistema Tributário Nacional**: modelo constitucional de tributação pós-reforma tributária. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 259-260.

²⁴ Idem, p. 260-267.

²⁵ Apesar de as disposições constitucionais (arts. 153, § 3º, inciso I, e 155, § 2º, inciso III) definirem a **essencialidade** como o critério exclusivo para a seletividade do IPI (mandatória) e do ICMS (facultativa), na prática, o ente tributante estimulava ou desestimulava, por meio da tributação, o consumo de determinados produtos por diversos motivos: por sua nocividade à saúde (cigarros e bebidas alcoólicas), à segurança pública (armas de fogo) ou ao meio ambiente (combustíveis fósseis); por preocupações com o desabastecimento (aumenta a carga tributária e, portanto, o preço, reduzindo a demanda); e por questões de política industrial (aumentando a carga tributária sobre o produto importado, para estimular a produção nacional ou nacionalizada).

As bebidas alcoólicas, por exemplo, estão sujeitas às maiores alíquotas de ICMS entre as mercadorias, além de, no geral, Imposto de Importação de 16%. Cervejas e vinhos recolhem IPI a alíquotas que variam de 3,9% a 13%, enquanto as bebidas destiladas sofrem incidência de IPI à alíquota de 19,5%²⁸.

Cigarros têm alíquota de IPI de 300% (trezentos por cento), enquanto os demais produtos que contêm tabaco se sujeitam à alíquota de 30%. O Imposto de Importação incide sobre esses produtos em geral à alíquota de 16%. As alíquotas do ICMS sobre operações com essas mercadorias também estão entre as mais elevadas²⁹.

Considerando que a premissa original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, que originou a EC nº 132, de 2023, para o IBS e a CBS, era a criação de um IVA (ainda que dual) **não informado pelo princípio da seletividade**³⁰ – isto é, com alíquotas **uniformes** para todos os bens e serviços a eles sujeitos –, a **função extrafiscal** de internalizar os custos das externalidades negativas deveria ficar por conta de outro tributo. Assim, a EC nº 132, de 2023, atribuiu à União a competência para a instituição de um imposto especial sobre o consumo, o Imposto Seletivo (IS).

Vale destacar que a Câmara dos Deputados não acolheu inclusão de dispositivo feita pelo Senado Federal que deixava **explícita** a finalidade extrafiscal do Imposto Seletivo, no § 6º do art. 153 do Texto Maior. Esse fato tanto pode ser interpretado como providência para eliminar redundância como, por outro lado, uma preservação da possibilidade de o tributo ser dotado de função fiscal. Assim, dada a disciplina constitucional do IS, **não se pode descartar**, de plano, **sua função arrecadatória**³¹.

²⁶ Imposto sobre Produtos Industrializados.

²⁷ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

²⁸ CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. *et al.. Op. cit.*, p. 295-299.

²⁹ Idem.

³⁰ O que acabou bastante mitigado pela redação promulgada da EC nº 132, de 2023, com a proliferação de regimes diferenciados, com alíquotas reduzidas.

³¹ A Organização Mundial da Saúde (OMS) expressamente aponta os *excise taxes* sobre produtos nocivos como fontes de aumento da receita governamental. Vide, por exemplo, OMS. **WHO technical manual on alcohol tax policy and administration**. Genebra: OMS, 2023. pp. 5-6. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240082793>>. Acesso em: 19 set. 2024.

A opção por exercer ou não a função fiscal dependerá, sobremaneira, das **alíquotas**, que serão definidas por **lei ordinária** (art. 153, § 6º, VI, da CF).

Para os **bens minerais**, o art. 419, § 2º, do PLP nº 68, de 2024, na redação aprovada pela Câmara dos Deputados, estabelece um “teto” de 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) para as alíquotas do IS nas operações com bens minerais extraídos. Considerando esse ínfimo percentual, incapaz, na prática, de produzir efeitos dissuasórios sobre a atividade, associado ao elevado volume de bens minerais extraídos no País, parece razoável afirmar que sua função, nessa hipótese, é primordialmente fiscal.

2.2. DO IMPOSTO SELETIVO SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E FANTASYSPORTS

Conforme adiantado na introdução, o “transtorno do jogo”, tanto *online* quanto *offline*, é reconhecido como um distúrbio psicológico pelo DSM e pela CID.

Apostar envolve arriscar algo valioso na esperança de obter algo ainda mais valioso. Muitos dos jogadores apostam sem experimentar problemas, o que passa a ser clinicamente significativo quando se torna um **comportamento persistente e recorrente que perturba os objetivos** pessoais, familiares e/ou profissionais³².

Nesse sentido, a justificação da incidência do IS sobre os concursos de prognósticos e *fantasy sports* é similar à empregada para as bebidas alcoólicas e as bebidas açucaradas: embora seu consumo moderado e com responsabilidade não acarrete prejuízos no nível **individual** para a maioria dos consumidores, as consequências **globais** do uso abusivo por uma parcela das pessoas são nocivas

³² Segundo o DSM-5, entre os critérios de diagnóstico do transtorno de jogo estão: (i) necessidade de apostar quantias de dinheiro cada vez maiores a fim de atingir a excitação desejada; (ii) tentativa de “recuperar o prejuízo” após perder dinheiro no jogo; (iii) inquietude ou irritabilidade quando tenta reduzir ou interromper o hábito de jogar; (iv) esforços repetidos e malsucedidos no sentido de controlar, reduzir ou interromper o hábito de jogar; (v) preocupação frequente com o jogo; (vi) o jogo funciona como uma “válvula de escape”; (vii) utilização de mentiras para esconder a extensão do envolvimento com o jogo; (viii) prejuízo ou perda de um relacionamento significativo, emprego ou uma oportunidade educacional ou profissional em razão do jogo; e (ix) recorrer a outras pessoas para obter dinheiro a fim de saldar situações financeiras negativas causadas pelo jogo. A presença de quatro desses nove critérios caracteriza a ocorrência do transtorno.

para a sociedade (acidentes de trânsito, violência, doenças crônicas, obesidade etc.).

Especificamente quanto aos *fantasy sports*, são comuns as alegações³³ de que seriam jogos “**de estratégia e habilidade**” que não envolveriam quantias a serem arriscadas, elementos de sorte ou acaso nem prêmios a serem pagos em caso de acerto do prognóstico. Não se enquadrariam, segundo essa argumentação, como loterias de aposta por quota fixa, muito menos como jogos de azar.

Todavia, para o adequado tratamento da situação, não basta analisar os traços gerais da categoria, sendo fundamental identificar as características concretas de cada jogo.

Em certos aspectos, quando consideradas as versões “tradicionais” dos *fantasy sports*, assiste alguma razão à argumentação supramencionada. Tomemos como exemplo o Cartola FC, jogo mais difundido nessa modalidade no Brasil. É possível jogar de graça, fazendo jus a sorteios e a premiações ao fim do Campeonato Brasileiro³⁴. A versão *premium* cobra uma assinatura anual de módicos R\$ 59,90. Isso afasta o risco de prejuízo financeiro severo. O fato de a premiação ser feita primordialmente uma vez ao ano ameniza os efeitos nocivos presentes em outros jogos, como o aumento progressivo das quantias apostadas, as tentativas de “recuperar as perdas” de uma rodada anterior malsucedida e a utilização do jogo como “válvula de escape”. É, portanto, um modelo bem distante das apostas disponíveis em qualquer *bet*.

O cenário é inteiramente distinto no caso dos **novos modelos de *fantasy sports***, que se aproximam substancialmente das apostas esportivas. É o caso do Cartola Express, *daily fantasy* licenciado do Cartola. No Cartola

³³ Vide os depoimentos dos debatedores Rafael Marcondes, Victor Targino de Araújo e Udo Seckelmann na sessão de debates temáticos no Senado Federal sobre o PL nº 2.796/2021, realizada em 20/09/2023. AGÊNCIA SENADO. **Debatedores divergem sobre 'fantasy games' no marco dos jogos eletrônicos**. Senado Federal, 20/09/2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/20/debatedores-divergem-sobre-fantasy-games-no-marco-dos-jogos-eletronicos>>. Acesso em: 19 set. 2024.

³⁴ CARTOLA. **Conheça as diferenças entre o Cartola e o Cartola Express**. Tutoriais Cartola, 11/04/2024. Disponível em: <<https://ge.globo.com/cartola/tutoriais/noticia/2024/04/11/conheca-as-diferencas-entre-o-cartola-e-o-cartola-express.ghtml>>. Acesso em: 19 set. 2024.

Express, é necessário pagar dinheiro real para participar de cada “sala” ou “liga” e as recompensas em dinheiro para os ganhadores são pagas a cada rodada³⁵.

Segundo o sítio eletrônico do Cartola Express³⁶, o jogo oferece duas modalidades de premiação:

- **Premiação Fixa:** As disputas com premiação fixa têm um número limitado de inscrições. A disputa é fechada para o ingresso de novos participantes assim que o número máximo de inscrições é atingido, e o valor do prêmio permanece o mesmo, sem variações conforme número de inscrições.
- **Premiação Cumulativa:** Nas salas com premiação cumulativa, o prêmio aumenta quando o número mínimo de participantes informado é atingido, e continua a crescer à medida que mais inscrições são feitas. Isso significa que o prêmio fica maior à medida que mais times são inscritos na disputa.

A **Figura 1** apresenta um *print* de um trecho da tela do Cartola Express. Há diversos tipos de “salas” ou “ligas” com diversos preços de entrada, regras, quantidades de participantes e valores de prêmios, emulando (intencionalmente ou não) a variedade de tipos de apostas encontrada nas *bets*.

Esse modelo de *fantasy sport* envolve valores apostados e pagamento de prêmios em dinheiro, em frequência praticamente diária, o que **invalida os argumentos** utilizados por quem defende a distinção substancial entre esse tipo de jogo e as apostas esportivas. Dada a semelhança entre seus *modi operandi*, cujo modelo os tornam passíveis de abuso pelos consumidores, o mais adequado é que sejam regulados da mesma forma, inclusive quanto à incidência do Imposto Seletivo.

³⁵ CARTOLA EXPRESS. **Quer jogar o Cartola Express?** Saiba como funciona! Disponível em: <<https://jogue.cartolaexpress.globo.com/entenda-mais>>. Acesso em: 19 set.2024.

³⁶ Idem.

FIGURA 1 – Print de parte da tela do Cartola Express em 18/09/2024

Disputas	Começa em	Prêmios e preços		
DESTAQUE LIGA DOS CAMPEÕES Liga dos Campeões Jogos de 5ª Feira CS 180 SEM CAPITÃO BANCO DE RESERVAS	16 33 23 DETALHES	PREMIAÇÃO R\$250,00 ENTRADA R\$0,10 ESCALAR 1006 Times	PREMIAÇÃO R\$2.000,00 ENTRADA R\$0,50 ESCALAR 1286 Times	PREMIAÇÃO R\$6.000,00 ENTRADA R\$10,00 ESCALAR 55 Times
DESTAQUE LIGA DOS CAMPEÕES Liga dos Campeões Jogos de 5ª Feira 50-50 CS 180 SEM CAPITÃO 50/50 BANCO DE RESERVAS	16 33 23 DETALHES	PREMIAÇÃO R\$76,00 ENTRADA R\$1,00 ESCALAR 95 Times	PREMIAÇÃO R\$92,00 ENTRADA R\$5,00 ESCALAR 23 Times	PREMIAÇÃO R\$16,00 ENTRADA R\$10,00 ESCALAR 2 Times
LIGA DOS CAMPEÕES Liga dos Campeões CRAQUE de 5ª Feira CS 25 SEM CAPITÃO 1º LEVA TUDO	16 33 23 DETALHES	PREMIAÇÃO R\$1.500,00 ENTRADA R\$2,00 ESCALAR 145 Times		
LIGA DOS CAMPEÕES Liga dos Campeões Jogos de 5ª Feira Avançadas CS 180 SEM CAPITÃO BANCO DE RESERVAS	16 33 23 DETALHES	PREMIAÇÃO R\$750,00 ENTRADA R\$25,00 ESCALAR 2 Times		

Vale notar que a Lei nº 14.790, de 2023, em seu art. 49, distingue o *fantasy sport* da loteria de apostas de quota fixa, não se submetendo à disciplina do diploma legal³⁷, desde que o jogo tenha as seguintes características: (i) as equipes virtuais sejam formadas de, no mínimo, 2 (duas) pessoas reais, e o desempenho dessas equipes dependa eminentemente de conhecimento, análise estatística, estratégia e habilidades dos jogadores do *fantasy sport*; (ii) as regras sejam preestabelecidas; (iii) o valor garantido da premiação independa da quantidade de participantes ou do volume arrecadado com a cobrança das taxas de inscrição; e (iv) os resultados não decorram do resultado ou da atividade isolada de uma única pessoa em competição real.

Conforme visto, no Cartola Express há “ligas” em que a premiação aumenta à medida que mais times são inscritos (“premiação cumulativa”), o que, a rigor, **descaracteriza** legalmente o jogo como um *fantasy sport*. A dúvida remanesce quanto ao seu automático enquadramento como loteria de apostas por quota fixa – o que se afigura razoável, dadas as similitudes vistas – ou se recairia em uma lacuna normativa carente de regulamentação.

³⁷ À exceção da tributação pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) dos prêmios líquidos à alíquota de 15% (art. 31, § 4º, da Lei nº 14.790, de 2023).

2.3. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO EMPREGO DA TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS CONSIDERADOS NOCIVOS

Além dos tradicionais *excise taxes* sobre as bebidas alcoólicas e os produtos fumígenos (em especial, os derivados do tabaco), é cada vez mais frequente a imposição de tributação adicional sobre: (i) bebidas açucaradas (*sugar-sweetened beverages – SSBs*); (ii) combustíveis fósseis e atividades emissoras de gases causadores de efeito estufa (denominados *carbon taxes*); (iii) plásticos descartáveis (em razão da poluição causada ao meio ambiente); e (iv) apostas esportivas³⁸.

Com relação a algumas dessas hipóteses, há um amplo **consenso** quanto ao emprego da tributação como a política pública mais **efetiva** e de **melhor custo-benefício** para reduzir o consumo (e, por consequência, os prejuízos sociais) desses bens e serviços.

A OMS aponta a constatação empírica de uma correlação negativa entre os preços das bebidas alcoólicas e seu consumo: quando os primeiros sobem, o consumo cai. A entidade recomenda, baseada nas melhores práticas e em estudos empíricos, a definição de um preço mínimo (“pisso”) abaixo do qual a venda de bebidas alcoólicas é ilegal³⁹. A definição desse piso pode ocorrer por meio de políticas tributárias ou não tributárias⁴⁰. Esse piso tem como consequência a elevação dos preços das demais bebidas alcoólicas, inclusive as mais caras, devido ao efeito de substituição. Como consequência, alteram-se os padrões de consumo de álcool, como a idade de iniciação, os episódios de abuso (“bebedeiras”) e de direção sob a influência de álcool (art. 165 do Código de Trânsito Brasileiro)⁴¹.

³⁸ CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. *et al.*. *Op. cit.*, p. 273-295.

³⁹ A título ilustrativo, a Escócia aplica, desde maio de 2018, um preço mínimo de cinquenta centavos de libra esterlina (cerca de R\$ 3,60, na cotação de 18/09/2024) a cada 10 ml de álcool puro na embalagem. No Canadá, o preço mínimo é bem maior: 3 dólares canadenses (R\$ 12, na cotação de 18/09/2024) a cada 13,45 gramas de álcool. Uma lata de cerveja *pilsen* de 330 ml contém entre 12 e 13 ml (10 a 11 gramas) de álcool puro. Em ambos os casos, o consumo caiu. Vide OMS (2023). pp. 109-113.

⁴⁰ Do ponto de vista do Estado, a vantagem das políticas tributárias é que a receita adicional ingressa nos cofres públicos, em vez de virar lucro adicional para os produtores.

⁴¹ OMS (2023). pp. 27-28.

A mesma correlação é observada para os produtos fumígenos⁴² e para as bebidas açucaradas⁴³: o aumento significativo dos tributos acarreta elevação nos preços, o que muda o comportamento dos indivíduos e leva a uma redução no consumo desses produtos. O parâmetro recomendado pela OMS é que a marca mais vendida de cigarros de cada país tenha uma carga tributária total igual ou superior a 75% do preço de varejo^{44,45}. Com relação às bebidas açucaradas, o objetivo primário da tributação é incentivar os fabricantes a reduzirem o teor de açúcar adicionado às bebidas⁴⁶.

As experiências bem-sucedidas induzem os formuladores de políticas públicas a acreditarem que a replicação do mecanismo de elevação dos preços (frequentemente por meio da tributação) funcionará como desestímulo para outros bens e serviços considerados nocivos – o que **nem sempre se comprova**.

Parece ser exatamente o caso das **apostas esportivas**. Por isso, a importância da reflexão sobre a inclusão dos concursos de prognósticos e *fantasy sports*, como aprovado pela Câmara dos Deputados, no campo de

⁴² OMS. **WHO technical manual on tobacco tax policy and administration**. Genebra: OMS, 2021. p. 75-76. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁴³ OMS. **WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets**. Genebra: OMS, 2022. p. 19-20. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240056299>>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁴⁴ OMS (2021). p. 53.

⁴⁵ Um argumento usualmente levantado contra a aplicação de alta carga tributária sobre os produtos fumígenos é que isso incentivaria o contrabando/descaminho dessas mercadorias. Vasta literatura acadêmica demonstra que o contrabando é um fenômeno multicausal, isto é, é o resultado de muitos fatores: corrupção governamental, falhas no arcabouço regulatório, na administração tributária e no controle de fronteiras, sistema judicial inefetivo etc. O preço (afetado ou não por instrumentos tributários) é um fator, mas não o principal. OMS (2021), p. 185, apresenta interessantíssimo gráfico, ao qual remetemos o leitor, que ilustra o preço do cigarro *vs.* o percentual de cigarros contrabandeados em vários países. Examinando a figura, não existe uma relação entre as duas variáveis. Assim, a maneira mais eficaz de enfrentar o problema do comércio ilícito de produtos fumígenos não é reduzir a tributação, mas fortalecer a capacidade do Estado de combater o contrabando. OMS (2021) p. 176-186.

⁴⁶ O Reino Unido aplica, desde 2018, a seguinte tributação sobre bebidas açucaradas: bebidas com menos de 5 g de açúcar por 100 mL não são tributadas; 18 centavos de libra esterlina (R\$ 1,30) por litro sobre bebidas com 5-8 g de açúcar por 100 mL; e 24 centavos de libra esterlina (R\$ 1,73) por litro sobre bebidas com mais de 8 g por 100 mL. Como se vê, a tributação é fixada em níveis diferentes dependendo do teor de açúcar nas bebidas. Os resultados desta abordagem escalonada têm sido promissores. Durante a *vacatio legis*, isto é, o intervalo entre a publicação e a entrada em vigor da nova regulamentação, 50% dos fabricantes já tinham reduzido o teor de açúcar, o que correspondeu a uma redução estimada de 45 milhões de kg de açúcar consumidos por ano. OMS (2022), p. 56.

incidência do Imposto Seletivo pelo PLP nº 68, de 2024, ora em discussão no Senado Federal.

Artigo científico⁴⁷ divulgado em maio de 2024 realizou uma revisão guarda-chuva (*umbrella review*) de todas as revisões sistemáticas publicadas, em qualquer país, entre janeiro de 2000 e julho de 2023, sobre a relação entre preço e demanda de bens e serviços considerados nocivos à saúde. Nesse período, foram identificados 50 estudos sobre bebidas alcoólicas, tabaco, alimentos processados e bebidas açucaradas, mas nenhum sobre concursos de prognósticos (*gambling*). Para aqueles bens, o resultado da análise confirmou que preços mais altos, em razão de uma combinação de políticas públicas tributárias e não tributárias (como preços mínimos ao consumidor final), estão associados de forma consistente com menor demanda, mas **não foram encontradas evidências empíricas quanto às apostas**.

Outro artigo⁴⁸, também recente, aponta os desafios para transpor os instrumentos de contenção de danos dos jogos de azar que ocorrem em ambiente físico (como cassinos e apostas de turfe) para as apostas *online*. Para o primeiro caso, limitações à disponibilidade (quantidade de estabelecimentos e horários de funcionamento) e acesso (exigência de idade mínima) são as medidas mais efetivas para reduzir a prática, assim como a proibição de fumar e consumir bebidas alcoólicas dentro dos locais de jogo. Citando outros estudos, o artigo assinalou que medidas relacionadas a aumento de preços – por meio de medidas tributárias ou não tributárias – **não encontram muito respaldo empírico**, provavelmente porque os jogadores nem sempre estão bem conscientes do custo do jogo, o que é agravado pelas plataformas de apostas, que intencionalmente o relegam a

⁴⁷ BURTON, Robyn. et al. ***The relationship between the price and demand of alcohol, tobacco, unhealthy food, sugar-sweetened beverages, and gambling: an umbrella review of systematic reviews.*** *BMC Public Health* 24, 1286 (2024). Disponível em: <<https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-024-18599-3>>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁴⁸ MARIONNEAU, V., RUOHIO, H. & KARLSSON, N. ***Gambling harm prevention and harm reduction in online environments: a call for action.*** *Harm Reduction Journal* 20, 92 (2023). Disponível em: <<https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-023-00828-4>>. Acesso em: 19 set. 2024.

segundo plano, com o apelo a técnicas como chances ilusórias de ganho, “quase-vitórias” (*near wins*) e estímulos sonoros e visuais⁴⁹.

Texto⁵⁰ publicado na prestigiada revista científica britânica *The Lancet*, elucida as razões pelas quais a tributação não se mostra tão efetiva para reduzir o jogo, alertando também para os riscos da utilização desse instrumento. Os autores destacam que, diversamente do álcool, do tabaco e do excesso de açúcar, os danos dos jogos de azar não decorrem do ato de apostar em si, mas das **perdas financeiras** dele decorrentes. Assim, a tributação sobre as apostas **acentuaria esse efeito negativo**, pois seu custo seria repassado ao consumidor pelas plataformas, com aumento das perdas dos apostadores. Além disso, a tributação poderia incentivar a migração dos apostadores para as plataformas ilegais – movimento muito mais fácil no ambiente *online* do que em produtos físicos como bebidas alcoólicas e cigarros.

Diante do exposto, não obstante bem-intencionada, carece de evidências empíricas a eficácia da inclusão dos concursos de prognósticos e dos *fantasy sports* no campo de incidência do Imposto Seletivo se o objetivo for desestimular apostas e evitar a adição.

É verdade, porém, que não há óbice constitucional expresso para a utilização do IS como **fonte para o financiamento** de ações do Estado brasileiro, dentro de uma política pública integrada para enfrentar os efeitos nocivos das apostas esportivas. Sob essa perspectiva, haveria fundamento suficiente para a manutenção dessas atividades no campo de incidência do IS.

⁴⁹ SULKUNEN, P. et. al. **Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy—summary of results.** *Addiction*, vol. 116, no. 1, p. 32-40. Disponível em: <<https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/4bcd0fe7-8187-4a5f-8225-1aa0ac8b5252/content>>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁵⁰ NEWALL, Philip W. S.; ROCKLOFF, Matthew J. **Risks of using taxation as a public health measure to reduce gambling-related harms.** *The Lancet*, Vol. 7, Issue 8, E654, August 2022. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(22\)00144-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(22)00144-X/fulltext)>. Acesso em: 19 set. 2024.

2.4. MEDIDAS DO PODER PÚBLICO INDICADAS PELA LITERATURA PARA REDUZIR O CONSUMO E OS DANOS CAUSADOS PELAS APOSTAS ESPORTIVAS

Para lidar com um problema social tão grave e complexo como os danos causados pelo comportamento aditivo em jogos de azar, a literatura indica que estratégia de política pública precisa necessariamente ser **multifacetada**⁵¹, abordando a redução da **oferta**, da **demand**a, dos **riscos** e dos **danos**⁵².

Pelo lado da oferta⁵³, as medidas mais relevantes são a restrição da quantidade de estabelecimentos, dos horários de funcionamento e da idade mínima para jogar, bem como a fixação de critérios restritivos para a concessão de licenças, tanto para ambiente físico quanto *online*, com foco especial em maneiras de coibir as apostas em plataformas *online* ilegais. Conforme visto no caso do comércio ilegal de cigarros, a repressão às plataformas clandestinas está intrinsecamente ligada à governança do Estado, em termos administrativos, regulatórios e judiciais.

Com relação à demanda⁵⁴, campanhas educativas e informativas não demonstraram resultados empíricos. Assim, a principal medida recomendada é a **restrição à publicidade**, tal como já existe para bebidas alcoólicas e tabaco⁵⁵. Afinal, a publicidade contribui para aumentar a aceitabilidade social das apostas e a propensão dos consumidores a essa prática. No Brasil, contudo, considerando os impactos no curto prazo da perda das vultosas cifras

⁵¹ É uma abordagem similar ao que a OMS recomenda para a redução do consumo de bebidas alcoólicas, com ações em três frentes, a fim de reduzir os três A's (*affordability, availability e acceptability*), o que poderia ser traduzido como acessibilidade (em termos de preço), disponibilidade e aceitabilidade social. Mesmo no caso do álcool, contra o qual as políticas de tributação e de imposição de preços mínimos comprovadamente são eficazes, elas funcionam melhor quando combinadas com medidas para reduzir a aceitabilidade social (campanhas educativas, políticas de rotulagem e restrições à publicidade, por exemplo) e a disponibilidade (restrição de locais e horários de venda e consumo, entre outras). OMS (2023). p. 6.

⁵² VELASCO, Veronica. *et al. Prevention and Harm Reduction Interventions for Adult Gambling at the Local Level: An Umbrella Review of Empirical Evidence*. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2021. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1660-4601/18/18/9484#B40-ijerph-18-09484>>. Acesso em: set. 2024.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Art. 220, § 4º, da Constituição Federal: “A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso”.

despendidas em publicidade e patrocínio por plataformas de apostas esportivas⁵⁶, as restrições não serão tão severas (ao menos num curto horizonte de tempo) quanto às aplicáveis ao cigarro.

Para a mitigação de riscos⁵⁷, sugerem-se mecanismos de consciência do tempo gasto em uma sessão contínua de apostas e/ou de jogos de azar e a proibição ou restrição de fumo e bebidas alcoólicas nos estabelecimentos. Esta última medida, obviamente, não há como ser aplicada às plataformas *online*.

Por fim, quanto à redução de danos⁵⁸, são recomendadas a disponibilização de serviços de apoio médico e psicológico aos apostadores compulsivos e o treinamento dos profissionais de saúde e de assistência social para identificar sinais precoces de problemas com o jogo.

A Lei nº 14.790, de 2023, já incorporou à regulação das *bets* várias das medidas supracitadas, em maior ou menor grau.

A exploração de apostas de quota fixa no Brasil depende de **prévia autorização** do Ministério da Fazenda (art. 4º), com natureza de ato administrativo **discricionário**, à vista do **interesse nacional** e da **proteção dos interesses da coletividade**, de caráter **personalíssimo**, inegociável e intransferível, outorgada com **prazo determinado** de 5 anos (art. 5º).

O diploma legal estabelece ainda uma série de requisitos que funcionam como barreiras de entrada ao mercado, limitando a oferta do serviço às empresas que os cumprirem. Há exigência, por exemplo, de ser pessoa jurídica constituída segundo a legislação brasileira, com **sede e administração no território nacional**; de **valor mínimo** de capital social (R\$ 30 milhões⁵⁹); de comprovado **conhecimento e experiência** em jogos, apostas ou loterias (art. 7º).

⁵⁶ A título ilustrativo, 15 dos 20 times de futebol da Série A do Campeonato Brasileiro têm como patrocínio principal uma casa de apostas, com valor total de mais de R\$ 450 milhões. MARTINS, André. **Patrocínios de casas de apostas no Brasileiro ultrapassam R\$ 450 milhões**. UOL, 20/04/2024. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2024/04/20/patrocinnios-de-casas-de-apostas-no-brasileirao-ultra-passa-r-450-milhoes.htm>>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁵⁷ VELASCO, Veronica. *et al. Op. cit.*

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Nos termos do art. 5º, inciso I, da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024.

A lei prevê uma série de exigências e restrições à **comunicação**, à **publicidade** e à **propaganda** das loterias de apostas de quota fixa, a fim de reduzir a demanda e aumentar a conscientização dos males do abuso no consumo desse serviço. A **Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024**, que regulamentou esse tema, vedou, entre outras, ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de *marketing* de loteria de apostas de quota fixa que (art. 12):

- (i) sugiram a obtenção de **ganho fácil** ou associem a ideia de **sucesso** ou **aptidões extraordinárias** a apostas;
- (ii) apresentem a aposta como **socialmente atraente** ou contenham afirmações de personalidades conhecidas ou de celebridades que sugiram que o jogo contribui para o **êxito pessoal ou social** ou para **melhoria das condições financeiras**;
- (iii) sugiram ou induzam à crença de que a aposta pode constituir **alternativa ao emprego**, solução para problemas financeiros, fonte de renda adicional ou **forma de investimento financeiro**;
- (iv) contenham **chamadas para ação** (*call-to-action*), sugerindo ato imediato por parte do apostador;
- (v) veiculem afirmações enganosas sobre as probabilidades de ganhar.

Conforme aventado *supra*, a Portaria (art. 17) foi bastante branda no que diz respeito às restrições ao **patrocínio** efetivado por agentes operadores de apostas, limitando-se a vedar o patrocínio de crianças, adolescentes e equipes juvenis ou infantis e eventos dirigidos majoritariamente a crianças ou adolescentes. Muito provavelmente, em decorrência da enorme relevância dos patrocínios de operadores de apostas para as equipes profissionais esportivas, em particular, o futebol.

Com relação à redução de riscos e de danos, a expedição e a manutenção da autorização são condicionadas à adoção e implementação de políticas corporativas obrigatórias de: (i) **atendimento aos apostadores** e ouvidoria; (ii) prevenção à **lavagem de dinheiro**, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa; (iii) **jogo responsável** e prevenção aos transtornos de jogo patológico; e (iv) **integridade de apostas** e prevenção à manipulação de resultados e outras fraudes (art. 8º).

A portaria, em seus arts. 3º a 5º, prevê uma série de instrumentos a fim de implementar o jogo responsável, tais como:

- (i) orientar os apostadores sobre **sinais de alerta para autovigilância** quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;
- (ii) manter **painel de informação** permanente de fácil acesso, com dados da conta gráfica, detalhando o tempo de uso do sistema, perdas financeiras incorridas e saldo financeiro disponível;
- (iii) implementar **alertas de tempo de atividade** dos apostadores, segundo critérios e periodicidade definidos na política de jogo responsável da plataforma;
- (iv) possibilitar aos apostadores a adoção de **limite prudencial de aposta** por tempo transcorrido, perda financeira, valor total depositado ou quantidade de apostas, com a possibilidade de vincular tais limites a períodos diário, semanal, mensal ou outros períodos;
- (v) possibilitar aos apostadores a adoção de **períodos de pausa**, nos quais o apostador terá acesso, mas não poderá apostar em sua conta, e a solicitação de **autoexclusão**, por prazo determinado ou de forma definitiva, em que o apostador terá sua conta encerrada, só podendo voltar a registrar-se após finalizado o período definido;
- (vi) **acompanhar o comportamento** de apostadores quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico e sugerir, **independentemente de solicitação**, a adoção de limites prudenciais associados a alertas ou bloqueios, a realização de autoteste ou a adoção de mecanismo de autoexclusão a todos apostadores e usuários da plataforma, de acordo com a classificação de perfil constante em sua política de jogo responsável;
- (vii) **suspender o uso do sistema de apostas** pelos apostadores em risco alto de dependência e de transtornos do jogo patológico;
- (viii) abster-se a casa de apostas de firmar parceria, convênio, contrato ou qualquer outra forma de arranjo ou ajuste negocial para **viabilizar ou facilitar o acesso a crédito ou à operação de fomento mercantil** por parte de apostador.

O novo marco legal e sua regulamentação representam um primeiro passo para conter os efeitos nocivos da disseminação das apostas esportivas. Espera-se que o Poder Público, em especial o federal, elabore uma estratégia integrada para o enfrentamento do comportamento aditivo em apostas e jogos de azar, alinhada com as melhores práticas observadas no cenário internacional e respaldada com evidências empíricas.

Nesse sentido, é essencial avaliar a adequação da incidência do Imposto Seletivo sobre os concursos de prognósticos e os *fantasy sports* como parte dessa política pública. Segundo a literatura e a experiência internacional, essa não parece uma “aposta” segura.

Conforme adiantado acima, essa incerteza quanto à eficácia da tributação como ferramenta de desestímulo dos concursos de prognósticos e dos *fantasy sports* poderia ser mitigada com o emprego da arrecadação obtida com o IS para o financiamento da política pública do Estado brasileiro para enfrentar os efeitos nocivos das apostas esportivas, nos termos discutidos neste tópico. Sob essa perspectiva, haveria fundamento suficiente para a manutenção dessas atividades no campo de incidência do IS.

3 CONCLUSÃO

Diversas pesquisas divulgadas nos últimos dois anos apontam para os efeitos nocivos da disseminação no País do hábito de realizar apostas esportivas *online* (“*bets*”), desde o atraso no início de cursos superiores, passando pela redução em despesas com outros tipos de entretenimento e chegando nas perdas bilionárias sofridas pelos apostadores brasileiros.

Diante desse contexto, o Poder Público não se quedou inerte. Foi aprovado e regulamentado um novo marco legal do setor, mais completo e moderno, consubstanciado na Lei nº 14.790, de 2023.

No âmbito da reforma tributária, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68, de 2024, que regulamenta a Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 2023, na versão aprovada pela Câmara dos Deputados e em análise no Senado Federal, incluiu os concursos de prognósticos e os *fantasy sports* no campo de

incidência do Imposto Seletivo (IS), que grava os bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

Foi feita uma revisão sobre os fundamentos teóricos dos impostos especiais sobre o consumo (*excise taxes*) – dos quais o Imposto Seletivo é uma espécie – e avaliada a adequação da cobrança do IS sobre os concursos de prognósticos e os *fantasy sports*.

Entendemos que a incidência é constitucional, porque, embora o consumo moderado e com responsabilidade desses serviços não acarrete prejuízos no nível individual para a maioria dos consumidores, as consequências globais do uso abusivo por uma parcela das pessoas são nocivas para a sociedade (acidentes de trânsito, violência, doenças crônicas, obesidade etc.).

A afirmação é igualmente verdadeira em relação aos *fantasy sports*, pois os novos modelos dessa categoria de entretenimento envolvem valores apostados e pagamento de prêmios em dinheiro, em frequência praticamente diária. Assim, dada a semelhança entre o *modus operandi* desses *fantasy sports* e o das apostas esportivas, cujo modelo os torna passíveis de abuso pelos consumidores, o mais adequado é que sejam regulados da mesma forma, inclusive quanto à incidência do Imposto Seletivo.

Após uma revisão da literatura a respeito das evidências empíricas do emprego da tributação como instrumento de redução de consumo de bens e serviços considerados nocivos, como bebidas alcoólicas, produtos fumígenos e bebidas açucaradas, que são amplas e de consenso, foram apresentados artigos científicos recentes que apontaram a falta de respaldo empírico quanto à efetividade da medida como instrumento de desestímulo às apostas esportivas. Há autores que sugerem, inclusive, que a tributação sobre esses serviços acentuaria o efeito negativo para o apostador.

Por fim, são apontadas outras medidas sugeridas pela literatura que, aplicadas de forma integrada, são capazes de compor uma estratégia de política pública adequada e efetiva para reduzir o consumo e os danos causados pelas apostas esportivas, tais como a restrição da quantidade de plataformas (redução da oferta), a imposição de restrições e exigências para as ações de comunicação, publicidade e propaganda, patrocínio e *marketing* das casas de apostas

(redução da aceitabilidade social e da demanda pelas apostas) e a criação de mecanismos de “jogo responsável” (redução dos riscos de abuso e dos danos causados aos apostadores).

Muitas dessas medidas já estão previstas na nova legislação do setor, mas se espera que o Poder Público, em especial o federal, elabore uma estratégia integrada para o enfrentamento do comportamento aditivo em apostas e jogos de azar, alinhada com as melhores práticas observadas no cenário internacional e respaldada com evidências empíricas. Nesse sentido, é essencial avaliar a adequação da incidência do Imposto Seletivo sobre os concursos de prognósticos e os *fantasy sports* como parte dessa política pública. Segundo a literatura e a experiência internacional, essa não parece uma “aposta” segura.

Essa incerteza quanto à eficácia da tributação como ferramenta de desestímulo dos concursos de prognósticos e dos *fantasy sports* poderia ser mitigada com o emprego da arrecadação obtida com o IS para o financiamento da política pública do Estado brasileiro para enfrentar os efeitos nocivos das apostas esportivas, nos termos discutidos neste tópico. Sob essa perspectiva, haveria fundamento suficiente para a manutenção dessas atividades no campo de incidência do IS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. **Debatedores divergem sobre 'fantasy games' no marco dos jogos eletrônicos.** Senado Federal, 20/09/2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/20/debatedores-divergem-sobre-fantasy-games-no-marco-dos-jogos-eletronicos>>. Acesso em: 19 set. 2024.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil.** São Paulo: SINAUFRESP, 2000.

ANBIMA. **Raio X do Investidor Brasileiro.** 7. ed. Abril de 2024. Disponível em: <<https://www.anbima.com.br/data/files/9D/52/B3/C7/38C0091004DA0EF8EA2BA2A8/Relatorio-Raio-X-do-Investidor-7.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida

Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm>. Acesso em: 19 set. 2024.

_____. **Decreto nº 96.993, de 17 de outubro de 1988.** Regulamenta a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, que dispõe sobre as atividades da equiideocultura no País e dá outras providências. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D96993.htm>. Acesso em: 19 set. 2024.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024.** Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>>. Acesso em: 19 set. 2024.

BURTON, Robyn. *et al. The relationship between the price and demand of alcohol, tobacco, unhealthy food, sugar-sweetened beverages, and gambling: an umbrella review of systematic reviews.* BMC Public Health 24, 1286 (2024). Disponível em: <<https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-024-18599-3>>. Acesso em: 19 set. 2024.

CARTOLA. **Conheça as diferenças entre o Cartola e o Cartola Express.** Tutoriais Cartola, 11/04/2024. Disponível em: <<https://ge.globo.com/cartola/tutoriais/noticia/2024/04/11/conheca-as-diferencas-entre-o-cartola-e-o-cartola-express.ghtml>>. Acesso em: 19 set. 2024.

CARTOLA EXPRESS. **Quer jogar o Cartola Express?** Saiba como funciona! Disponível em: <<https://jogue.cartolaexpress.globo.com/entenda-mais>>. Acesso em: 19 set. 2024.

CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. *et al.. O novo sistema Tributário Nacional: modelo constitucional de tributação pós-reforma tributária.* São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

EDUCA INSIGHTS. **O impacto das apostas online na educação superior.** Onda 3, setembro de 2024. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/PesquisaABMES_EducaInsights-Impacto-das-bets-na-educacao-superior.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

GABRIEL, João; SALDAÑA, Paulo. Beneficiários do Bolsa Família chegam a gastar mais de R\$ 100 por mês em apostas esportivas, diz Datafolha. **Folha de S. Paulo**, 14/01/2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2024/01/beneficiarios-do-bolsa-familia-chegam-a-gastar-mais-de-r-100-por-mes-em-apostas-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2024.

GHIROTTI, Edoardo. **Vício em bets**: Ministério da Saúde espera criação de GTI para começar a agir. Jota, 11/09/2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/saude/vicio-em-bets-ministerio-da-saude-espera-criacao-de-gti-para-comecar-a-agir?>>>. Acesso em: 19 set. 2024.

MADUREIRA, Daniele; BENTO, Guilherme. Apostadores deixam de comer pizza e ir ao cinema e até adiam compra de cama para gastar com bets. **Folha de S. Paulo**, 13/07/2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/07/apostador-deixa-de-comprar-cama-comer-pizza-e-ir-ao-cinema-para-gastar-com-bets.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2024.

MARIONNEAU, V., RUOHIO, H. & KARLSSON, N. **Gambling harm prevention and harm reduction in online environments: a call for action**. Harm Reduction Journal 20, 92 (2023). Disponível em: <<https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-023-00828-4>>. Acesso em: 19 set. 2024.

MARTINS, André. **Patrocínios de casas de apostas no Brasileiro ultrapassam R\$ 450 milhões**. UOL, 20/04/2024. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2024/04/20/patrocios-de-casas-de-apostas-no-brasileirao-ultrapassa-r-450-milhoes.htm>>. Acesso em: 19 set. 2024.

NEWALL, Philip W. S.; ROCKLOFF, Matthew J. **Risks of using taxation as a public health measure to reduce gambling-related harms**. The Lancet, Vol. 7, Issue 8, E654, August 2022. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(22\)00144-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(22)00144-X/fulltext)>. Acesso em: 19 set. 2024.

OMS. **WHO technical manual on tobacco tax policy and administration**. Genebra: OMS, 2021. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>>. Acesso em: 19 set. 2024.

_____. **WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets**. Genebra: OMS, 2022. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240056299>>. Acesso em: 19 set. 2024.

_____. **WHO technical manual on alcohol tax policy and administration.** Genebra: OMS, 2023. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240082793>>. Acesso em: 19 set. 2024.

RUPP, Isadora. Por que o vício em jogos é um problema de saúde pública. **Nexo Jornal**, 19/08/2024. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/08/19/vicio-em-jogos-e-aposta-bets-relacao-saude-publica>>. Acesso em: 19 set. 2024.

STRATEGY&. **O impacto das apostas esportivas no consumo.** PwC: São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

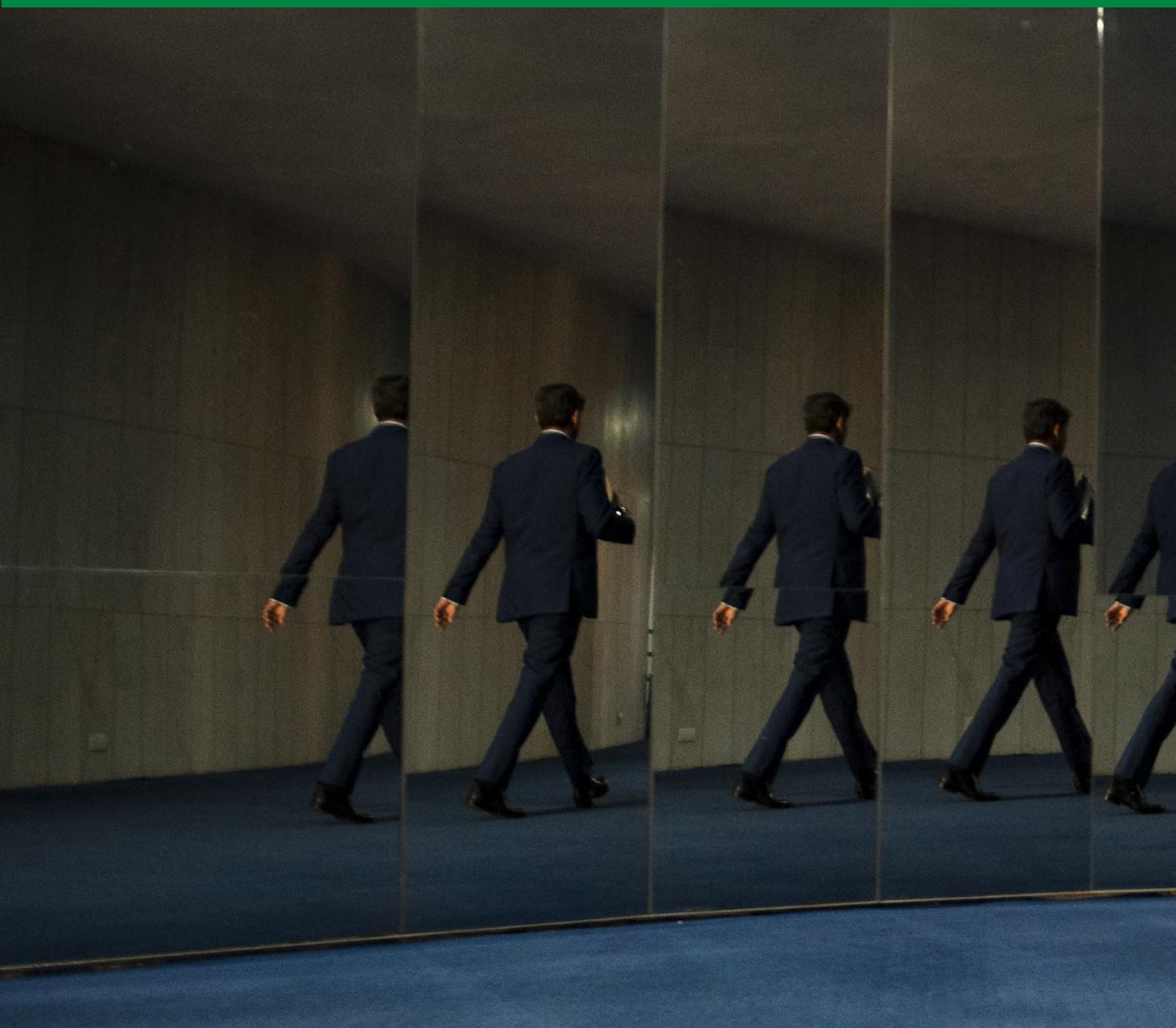
SULKUNEN, P. *et al.* **Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy—summary of results.** *Addiction*, vol. 116, no. 1, p. 32-40. Disponível em: <<https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/4bcd0fe7-8187-4a5f-8225-1aa0ac8b5252/content>>. Acesso em: 19 set. 2024.

TEIXEIRA, Pedro S. Brasileiro perdeu R\$ 23,9 bi com apostas em 12 meses, diz Itaú. **Folha de S. Paulo**, 18/08/2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/08/brasileiro-perdeu-r-239-bi-com-apostas-em-12-meses-diz-itaui.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2024.

VELASCO, Veronica. *et al.* **Prevention and Harm Reduction Interventions for Adult Gambling at the Local Level: An Umbrella Review of Empirical Evidence.** *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2021. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1660-4601/18/18/9484#B40-ijerph-18-09484>>. Acesso em: 19 set. 2024.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e
Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645