

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária**

**Curso de Ciências Econômicas**

**SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS MERCADOS “NÃO  
CONVENCIONAIS”: A LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS COMO FONTE DE  
ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA**

**MARCUS VINICIUS DA ANUNCIÇÃO ALBUQUERQUE**

**São Paulo/SP**

**2022**

MARCUS VINICIUS DA ANUNCIAÇÃO ALBUQUERQUE

**SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS MERCADOS “NÃO  
CONVENCIONAIS”: A LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS COMO FONTE DE  
ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Monografia de conclusão de curso apresentado à banca examinadora da Faculdade de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mariana Ribeiro Jansen  
Ferreira

São Paulo, SP

2022

MARCUS VINICIUS DA ANUNCIAÇÃO ALBUQUERQUE

**SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS MERCADOS “NÃO  
CONVENCIONAIS”: A LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS COMO FONTE DE  
ARRECAÇÃO PARA IMPULSIONAR A ECONOMIA**

Monografia de conclusão de curso  
apresentado à Pontifícia Universidade  
Católica de São Paulo como requisito para a  
obtenção do título de Bacharel em Ciências  
Econômicas sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>  
Mariana Ribeiro Jansen Ferreira

Aprovado em \_\_/\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Mariana Ribeiro Jansen Ferreira

---

Prof. Nome do examinador

---

Prof. Nome do examinador

Autorizo a disponibilização desta monografia para consulta pública e utilização como referência bibliográfica, mas sua reprodução total ou parcial somente pode ser feita mediante autorização expressa do autor, nos termos da legislação vigente sobre direitos autorais.

São Paulo, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Dedico esse trabalho a todas as pessoas que já conviveram e que convivem comigo, entre eles professores, familiares e amigos (principalmente os que cuidam de mim na diversão).

## AGRADECIMENTOS:

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus por ter me concedido essa oportunidade para trilhar esse caminho ao qual venho percorrendo até agora, logo em seguida agradecer à Maria Helena, minha mãe, que sempre trabalhou e batalhou para que sempre eu tivesse uma educação de qualidade e sendo a pessoa mais importante durante toda essa jornada, desde o primeiro dia de aula na Escolinha São Francisco de Assis até o último dia de aula na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Na área acadêmica nas escolas a qual passei, não posso de deixar de mencionar o professor Francisco de Assis, o qual foi meu professor durante três anos na creche e que me ajudou quando criança a desenvolver grandes habilidades que possuo atualmente, à Francinete Neres, professora que tive na 5º série e que me aconselhou a mudar de escola e aperfeiçoar meus estudos, pois na escola pública a qual estudei, perderia muita oportunidade de possuir sucesso na vida.

Além desses dois, Camila Rangel me deu mais uma oportunidade para mostrar meus força de vontade na Escola Popular Madre Maria Villac mesmo após repetir de ano assim que entrei na escola e um agradecimento que especial para a Marcela Clarissa Damasceno Rangel de Farias Airemoraes Lopes por acreditar no meu potencial, me conceder uma bolsa integral e convidar para estudar no Instituto Dom Barreto, local onde convivi apenas dois anos, mas foram anos cruciais para mudar todo meu planejamento de vida, tomar decisões importantes e estar onde estou agora.

Gostaria de agradecer também a todos os familiares que acompanharam minha trajetória, tanto os que moram em Teresina e com quem convivi diariamente desde os 3 anos até os 19, quando finalizei o Ensino Médio, quanto os que moram em São Paulo e que convivi durante a graduação, principalmente Maria Rozalia, minha tia.

Os agradecimentos estão grandes, mas não poderia deixar de agradecer os amigos que possuo, que foram uma base importante nos momentos escolares e na vida, além da Dr. Mariana Jansen, a pessoa que me guiou para construir minha monografia e uma empresa especial, a AmBev, pois o consumo de seus produtos foi algo que se tornou rotineiro, principalmente nos momentos de lazer, diversão e reflexão.

“Não viva para que a sua presença  
seja notada, mas para que a sua  
falta seja sentida”

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – Tipos de Tributos no Brasil

19

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Carga Tributária Bruta no pós-guerra: 1947 a 2016	20
GRÁFICO 2 – Estrutura da Carga Tributária Bruta – 2010/2020	20
GRÁFICO 3 – Economia Subterrânea no PIB brasileiro 2020/2020	22

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Distribuição da carga tributária estimada por famílias em proporção da renda mensal	21
TABELA 2 – Tipos de cassinos legalizados por estados nos EUA	26
TABELA 3 – Receitas de impostos e taxas de cassino comercial entre os anos de 2008 e 2015	27
TABELA 4 – Taxas de impostos de cassinos comerciais e usos dos impostos por estado	28
TABELA 5 – Acordos para funcionamento de cassinos em tribos	29
TABELA 6 – Taxa máxima para instalação de jogos de azar	31
TABELA 7 – Taxa de imposto cobrado pelos jogos de azar	31
TABELA 8 – Destino dos recursos de cassinos no Uruguai	32

## LISTA DE SIGLAS

ALAC - Aliança Latino Americana de Contrabando  
BNL - Boletim de Notícias Lotéricas  
CEDN – Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional  
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa jurídica  
CONAJZAR – Comissão Nacional de Jogos de Azar  
CTN – Código Tributário Nacional  
DF – Distrito Federal  
ETCO - Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial  
EUA – Estados Unidos da América  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNCP - Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade  
IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação  
IBRE – Instituto Brasileiro de Economia  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços  
IES - Índice de Economia Subterrânea  
IGRA – Ato regulatório do Jogo indiano  
IJL - Instituto Jogo Legal  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana  
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores  
IRPF - Imposto de Renda das Pessoas Físicas  
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
OMT – Organização Mundial do Turismo  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIS - Programa de Integração Social  
PLs – Projeto de Lei  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP – Partido Progressista  
PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

STN - Secretaria de Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

### RESUMO

### ABSTRACT

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS JOGOS DE AZAR</b> .....	18
1.1 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO .....	18
1.1.1 Tipos de Tributos .....	18
1.1.2 Caracterização da estrutura tributária brasileira .....	19
1.2 ECONOMIA SUBTERRÂNEA OU NÃO TRIBUTADA.....	21
1.2.1 Método Informal .....	22
1.2.2 Método Monetário.....	22
1.3 JOGOS DE AZAR .....	23
1.3.1 Histórico brasileiro.....	24
1.3.1.1 Antes da proibição.....	24
1.3.1.2 Após a proibição.....	24
<b>2 SITUAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO MUNDO</b> .....	26
2.1 ESTADOS UNIDOS .....	26
2.1.1 Cassinos comerciais.....	27
2.1.2 Cassinos Tribais.....	29
2.2 INGLATERRA .....	30
2.2.1 Leis e taxações.....	30
2.3 MERCOSUL.....	32
2.3.1 Uruguai.....	32
2.3.2 Paraguai .....	33
2.3.3 Argentina.....	33
2.4 CONCLUSÃO.....	33
<b>3 JOGOS DE AZAR NO BRASIL</b> .....	35

3.1 ATUAÇÃO DOS CASSINOS NO MERCADO BRASILEIRO ATUALMENTE .....	35
3.2 MUNDO JURÍDICO: É LEGAL A ILEGALIDADE? .....	35
3.3 PROPOSTAS DE LEGALIZAÇÃO .....	36
3.3.1 PLs 186/14 .....	37
3.3.2 PLs 4495/2020 .....	37
3.3.3 PLs 442/91 .....	38
CONCLUSÃO .....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	41

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar o potencial de arrecadação tributária dos cassinos para o Brasil, a partir da análise do sistema tributário brasileiro, no qual foi observado uma necessidade de novas fontes de recursos para aumentar a arrecadação e é observado na legalização de jogos em cassinos uma oportunidade para obter essa renda extra. Ao longo do texto foi realizado duas análises, no qual uma focou no impacto econômico que essa atividade proporciona nos países que autorizam sua exploração e sobre Projetos de Leis que buscam autorizar o exercício legal dos cassinos no Brasil. Sabe-se que os cassinos são locais que reúnem jogos com o objetivo de entretenimento e, assim, os governantes de diversos países viram uma oportunidade de alavancar seus recursos fiscais, pois esses locais geravam empregos e fomentavam o turismo local, mas no Brasil ocorreu o inverso, já que em 1946 foi proibido por meio de um decreto presidencial. Analisando o cenário econômico atual vivido pelo país e o retorno e benefícios que o jogo proporciona onde é legalizado ao redor do mundo, é interessante analisar as propostas que tramitam no Congresso visando à legalização dos cassinos.

Palavras-chaves: Tributos; Cassinos, Jogos de azar, Legalização; Arrecadação tributária de jogos de azar.

## **ABSTRACT**

This paper sought to analyse the potential for tax collection of casinos for Brazil, from an analysis of the Brazilian tax system, in which a need for newer means of income to increase tax revenue has been observed, and the legalisation of casino gambling could provide such an opportunity. Throughout this text, two analyses were conducted; one focusing on the economic impact such activities bring to countries in which they are allowed, as well as bills of law that seek to authorise the legal exercise of casinos in Brazil. Casinos are known to gather entertainment-focused gambling, and so, the leaders of many different countries saw an opportunity to raise their tax resources, since these places already generated jobs and promoted local tourism. Though in Brazil, this process was the inverse, as in 1946, it was made illegal by a presidential decree. Analysing the Country's current economic scenario, and the yields and benefits that gambling brings to places where it is legal, it is interesting to analyse the proposals regarding the legalisation of casinos that are being processed in Congress.

Keywords: Taxation; Casinos; Gambling; Legalisation; Gambling taxes

## INTRODUÇÃO

Desde 2015, com a crise político-econômica que levou à recessão em 2015 e 2016, seguida de cenário político instável e com os efeitos da pandemia da Covid-19 ao longo dos últimos dois anos (2020 e 2021), o governo brasileiro enfrenta dificuldades crescentes de financiar seus gastos públicos. Tais dificuldades, de uma perspectiva institucional, foram agravadas pelo estabelecimento do teto de gastos, pelo então presidente Michel Temer (2016-2018).

A busca por novas fontes de recursos para aumentar a arrecadação brasileira é um desafio importante para o governo e diversas possibilidades estão sendo estudadas para alcançar esse objetivo, desde o aumento em impostos até privatizações de estatais para diminuir custos de manutenção e gerar receita fiscal com o processo. Visto isso, a legalização dos jogos de azar poderia ser vista como uma via para o governo elevar sua arrecadação, tendo em vista que se trata de uma atividade que já foi legalizada anteriormente (até 1946) e que é uma fonte de receita tributária na maioria dos países pelo mundo.

Considerando o grande debate que esse tema levanta, esta monografia tem como objetivo principal realizar uma análise em países que já autorizam os jogos de azar, verificar o seu sucesso de atuação no quesito arrecadação de impostos, juntamente com o direcionamento dessa fonte de renda, e examinar se a legalização no território brasileiro seria vantajoso para a população tanto no quesito geração de receita via arrecadação, quanto na sua alocação, se destinada para políticas com impacto de ampliação de bem-estar social (como no sistema de saúde, podendo inclusive focar em uma destinação para tratamento de pessoas diagnosticadas com questões de vício associado a jogos).

Assim, essa monografia é formada por essa introdução e três capítulos, além das considerações finais. O primeiro capítulo trata sobre o sistema tributário nacional, em que se explicita a parcela da economia tributada (ou seja, sobre a atividade legalizada) e a não tributada ou subterrânea, que trata sobre as atividades que existem, mas não são legalizadas, no qual jogos de azar estão inseridos. Além disso, nesse mesmo capítulo é tratado sobre o histórico dessa prática, desde sua chegada até a legislação que determina a proibição dessa prática no país.

Já no segundo capítulo, é realizado uma análise com países que possuem o setor de jogos de azar legalizado (principalmente os cassinos) pelo mundo. A fim de

apresentar um panorama diversificado, o capítulo explora o modelo de tributação sobre os jogos de azar em países com características bastante distintas: Estados Unidos; Reino Unido; e os países do Mercosul (bloco econômico na qual o Brasil é integrante), que possuem desafios semelhantes ao Brasil.

O terceiro capítulo trata especificamente da atual situação dos cassinos no Brasil, desde o questionamento se é legal juridicamente essa proibição até análises de propostas de leis que estão em grande destaque no cenário nacional.

## **1 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS JOGOS DE AZAR**

Este capítulo tratará sobre o sistema tributário brasileiro no qual é tratado sobre os principais pontos da tributação, como os tipos que existem, a sua estrutura no Brasil e formas que não são tributadas (ou subterrânea), na qual é classificado em método informal (sem regulação) e método monetário (prática ilegal) no qual está encaixado os jogos de azar. Além disso, também é tratado sobre o histórico dos jogos de azar no Brasil, antes e depois da proibição.

### **1.1 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

O sistema tributário é o mecanismo pelo qual o Estado recolhe tributos para financiar suas ações, sendo cobrado de forma direta (como o Imposto de Renda das Pessoas Físicas – IRPF) ou de forma indireta (como por exemplo o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, já incluso em todos os produtos Industrializados vendidos legalmente no país).

O sistema brasileiro é considerado um dos mais complexos do mundo, devido a quantidade de tributos existentes, seja de caráter municipal (como o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana - IPTU, com legislação diferente para cada um dos 5565 municípios), estadual (como por exemplo o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, variando as taxas em cada um dos 26 estados e do Distrito Federal) e federal (como o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, única taxa para todo o país). Por causa da quantidade de tributos, existem críticas com relação à cumulatividade, ou seja, de tributos que incorrem sobre outros, como o PIS (Programa de Integração Social), que incide em todas as etapas dos processos produtivo e/ou de comercialização de determinado bem.

#### **1.1.1 Tipos de Tributos**

A Constituição Federal de 1988 esclarece que o país possua cinco formas distintas de tributar o cidadão. O quadro a seguir elenca todos os tipos, seus significados e exemplos no que possuem.

## QUADRO 1 – TIPOS DE TRIBUTOS NO BRASIL

TIPOS DE TRIBUTOS	SIGNIFICADO	EXEMPLO
Contribuições de Melhoria	Contribuições na qual é realizada para custear obras públicas que resultaram no aumento do valor do imóvel, sendo paga apenas uma vez.	Não existe exemplo na prática, sendo aplicado apenas com leis complementares.
Taxas	Meio de arrecadação pago quando o contribuinte utiliza um serviço público. Sua distribuição é determinada por meio de Leis.	Taxa de serviço de cartório e para emissão de documentos.
Contribuições Sociais	Mecanismos tributários que buscam garantir a seguridade social dos habitantes, sendo direcionado para áreas da assistência social, saúde e previdenciário.	PIS (Programa de Integração Social).
Empréstimo Compulsório	Contribuição na qual o governo contrai do contribuinte com destinação específica e restituída no final de um período.	Não existe exemplo na prática, sendo aplicado apenas com leis complementares.
Impostos	Arrecadação na qual pode ser utilizada em qualquer área, desde que haja uma Legislação instituindo isso.	ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços).

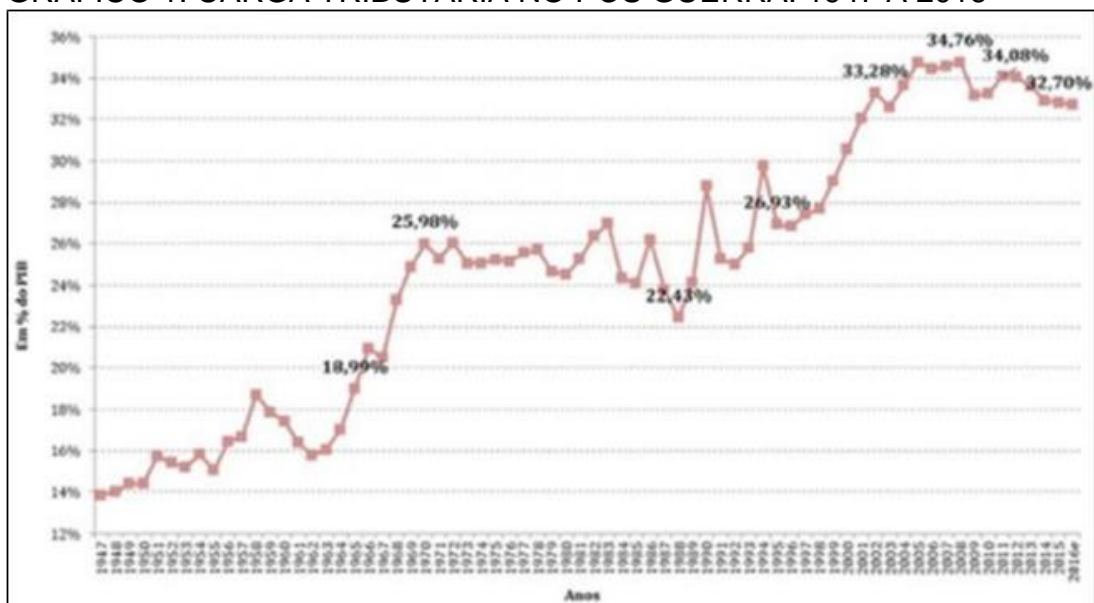
Fonte: Brasil (1988). Elaboração própria.

Considerando a soma das contribuições de melhoria, impostos e taxas, são cobrados 92 tributos no Brasil, segundo o Portal Tributária (Código Tributário Nacional - CTN, 2020), o que gerou, só no ano de 2020, segundo o impostômetro desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), uma arrecadação mais de R\$ 2 trilhões de reais, correspondendo a cerca de 31,64% do valor do PIB nominal de acordo com a Secretaria de Tesouro Nacional (STN).

### 1.1.2 Caracterização da estrutura tributária brasileira

A estrutura tributária brasileira passou por uma evolução no século XX, em decorrência do aumento da participação do Estado na economia e ocasionou um aumento da carga tributária. Assim, enquanto em 1947, no pós-guerra, a carga tributária era de 13,84%, esta atingiu ápice de 35,60% do PIB no ano de 2008, e atualmente está na faixa dos 32% como mostra o gráfico abaixo.

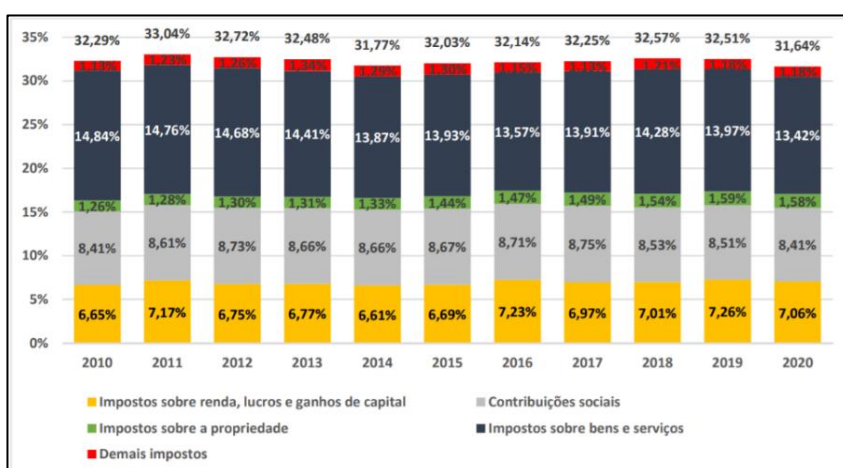
GRÁFICO 1: CARGA TRIBUTÁRIA NO PÓS GUERRA: 1947 A 2016



Fonte: AFONSO, J.R.R. “Funcionalidade do Sistema Tributário e Desempenho das Administrações Tributárias”. Comissão de Assuntos Econômicos-CAE/Senado Federal, Audiência Pública, 9/5/2017, Apresentação.

Com base na arrecadação citada no gráfico 1, no gráfico 2 é possível ver de forma detalhada a divisão entre as principais fontes de arrecadação entre os anos de 2010 e 2020.

GRÁFICO 2 – ESTRUTURA DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA – 2010/2020



Fonte: STN (2021).

Analisando o segundo gráfico, é possível perceber que a principal fonte de arrecadação de impostos são os impostos sobre bens e serviços (liderado pelo ICMS), atingindo principalmente as pessoas de menores rendas. Essa caracterização de distribuição de renda é considerada um sistema regressivo, pois na prática os pobres

são mais tributados do que os ricos. A tabela abaixo mostra a estimativa da divisão da renda por faixa etária.

**TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA ESTIMADA POR FAMÍLIAS EM PROPORÇÃO DA RENDA MENSAL**

<b>DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA ESTIMADA POR FAMÍLIAS EM PROPORÇÃO DA RENDA MENSAL</b>			
Renda Mensal Familiar	1996	2004	2008
Até 2 SM	28.2	48.8	53.9
2 a 3	22.6	38.0	41.9
3 a 5	19.4	33.9	37.4
5 a 6	18.0	32.0	35.3
6 a 8	18.0	31.7	35.0
8 a 10	16.1	31.7	35.0
10 a 15	15.1	30.5	33.7
15 a 20	14.9	28.4	31.3
20 a 30	14.8	28.7	31.7
mais de 30 SM	17.9	26.3	29.0

Fonte: AFONSO (2011, p. 20).

Segundo Gobetti e Orair (2017), o modelo tributário brasileiro é baseado em uma progressividade de baixo grau e restrita às rendas do trabalho e na eliminação da tributação de lucros ao nível das pessoas físicas. Esse cenário mostra que a baixa tributação das altas rendas, sejam elas do trabalho ou do capital, contribui decisivamente para que o Brasil possua um dos mais elevados índices de concentração de renda no topo da pirâmide entre todos os países com dados disponíveis.

## 1.2 ECONOMIA SUBTERRÂNEA OU NÃO TRIBUTADA

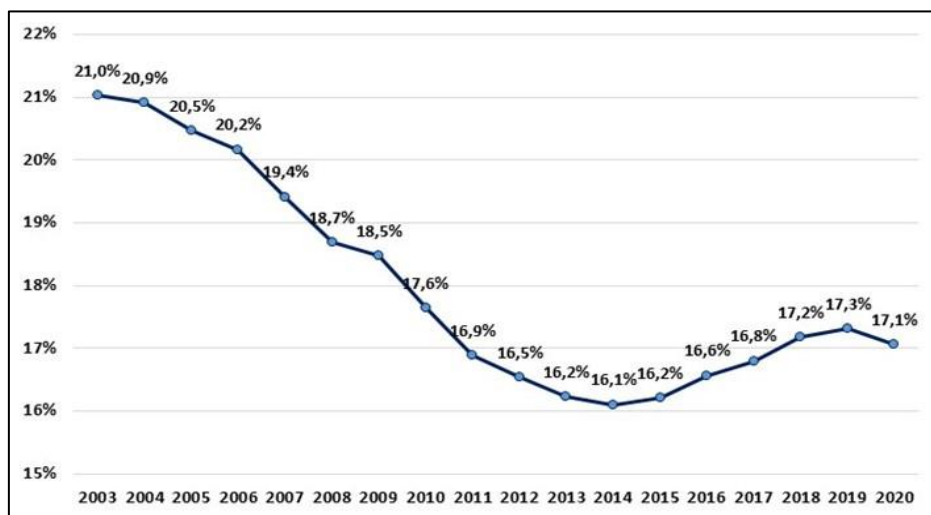
A estrutura tributária índice sobre grande parte da economia. No entanto, existem movimentações que não são tributadas, e que recebem o nome de economia subterrânea. A Economia subterrânea, de acordo com a literatura, é:

Toda a produção de bens e serviços não declarada ao governo deliberadamente para: a) evadir impostos; b) evadir contribuições para a previdência social; c) evadir o cumprimento de leis e regulamentações trabalhistas e d) evitar custos decorrentes do cumprimento de normas aplicáveis em determinada atividade.

Só no ano de 2020, a economia subterrânea movimentou 17,1% do PIB brasileiro de acordo com o Índice de Economia Subterrânea (IES), elaborado por meio de uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV) (Fundo Monetário

Internacional - FMI, 2020). O gráfico abaixo mostra o valor percentual em relação ao PIB a partir do início do estudo, em 2003.

GRÁFICO 3 – ÍNDICE DE ECONOMIA SUBTERRÂNEA DESDE 2003



Fonte: ETCO e FGV/IBRE.

A economia subterrânea pode ser subdividida em dois segmentos: informal, marcado pela informalidade no mercado de trabalho e pela sonegação de contribuições ao governo); e ilegal, que abrange venda de drogas, de produtos roubados e jogos de azar).

### 1.2.1 Método Informal

O método informal corresponde à informalidade no mercado de trabalho na economia subterrânea e consiste na atividade econômica não registrada no Cadastro Nacional da Pessoa jurídica (CNPJ). Existem diversos motivos para que essa prática seja estimulada, desde monopólios estatais que restringe o mercado formal e a entrada de concorrentes até as altas taxas para tributação.

### 1.2.2 Método Monetário

O método monetário corresponde a atividade econômica que é proibida de acordo com a legislação brasileira, mas que ocorre mesmo na ilegalidade, como por exemplo a venda de drogas. De acordo com a Aliança Latino-Americana de Contrabando (ALAC), no ano de 2019, o mercado ilegal corresponde a no mínimo 7,85% do PIB brasileiro somente com produtos ilegais, seja falsificado, seja contrabandeado, seja imposto sonegado, pois de acordo com Edson Vismona,

presidente do Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP), está nesse patamar devido o PIB brasileiro não crescer de forma expressiva, mas o contrabando sim.

Além do contrabando, existe também as atividades que são proibidas, possui atuação no país e que não possui esperanças de legalizar, como o tráfico de drogas e a que possui Projetos de Leis para serem liberados, mas enquanto isso é proibido, como os jogos de azar. No caso dos jogos de azar, segundo um estudo realizado pelo Instituto Jogo Legal (IJL) em parceria com o Boletim de Notícias Lotéricas (BNLData), a sua legalização pode movimentar cerca de R\$68 bilhões e possuir um retorno de até R\$ 20,4 bilhões por ano com a arrecadação de impostos, além de gerar mais de 208 mil empregos.

### 1.3 JOGOS DE AZAR

Considerando a importância dos mercados não convencionais na economia brasileira, e o potencial em termos de arrecadação tributária que eles poderiam representar, optamos neste trabalho em aprofundar a análise especificamente sobre o mercado de jogos de azar, principalmente em cassinos.

Os jogos de azar são atividades que envolvem apostas na qual não há lógica para sua ocorrência, ou seja, depende da aleatoriedade. Atualmente, essa atividade é legalizada em 156 dos 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e a grande maioria desses 37 países são de origem islâmica, ou seja, sua proibição é devido à religião (IJL, 2017).

No Brasil, essa atividade é proibida desde 30 de abril de 1946, quando o então presidente Eurico Gaspar Dutra (1883-1974), por meio do decreto-lei nº9.215, proibiu essa prática. Apesar disso, até hoje esse mercado está atuante no país (na ilegalidade) com diversos bicheiros (assim chamado as pessoas que registra e recebem as apostas do Jogo do Bicho) espalhados em todas as cidades brasileiras.

Tendo em vista a relevância dos mercados não convencionais no PIB e na possível base de arrecadação tributária, cabe detalhar o histórico e as características do setor de jogos de azar no Brasil.

### 1.3.1 Histórico brasileiro

#### 1.3.1.1 Antes da proibição

Os jogos de azar foram permitidos em 1920 apenas para o turismo, devido a um decreto baixado pelo Presidente Epitácio Pessoa (1865 – 1942). No ano de 1930, Getúlio Vargas (1882 – 1954) autorizou a construção de cassinos por todo o País. Nesse período, cidades como São Paulo e, principalmente, Rio de Janeiro (capital do país na época) eram os principais polos econômicos dos jogos de azar por serem as maiores e mais ricas cidades do país na época.

Após a saída de Getúlio Vargas do poder e a posse de Dutra, enquanto não era finalizada a redação da nova Constituição, foi instaurado o decreto-lei 9.215, que alterou o artigo 50 das Leis das Contravenções Penais de 1941 e proibiu esse mercado no país, com a justificativa de diminuir o vício por jogos, que levava a crises familiares. No entanto, segundo os rumores da época, o presidente tomou essa decisão devido a interferência de sua esposa, uma católica bem ativa na igreja por causa da sua justificativa da proibição de que “tradição moral, jurídica e religiosa” do brasileiro são incompatíveis com os jogos

A proibição estabelecida por meio de um decreto foi interpretada como uma traição pelos empresários do ramo, pois nesse decreto:

Ficou declaradas nulas e sem efeito tôdas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais ou municipais, com fundamento nas leis ora, revogadas, ou que, de qualquer forma, contenham autorização em contrário ao disposto no artigo 50 e seus Parágrafos da Lei das Contravenções penais. (Art.3 Decreto-Lei 9.215 de 30 de abril de 1946).

Apesar da revolta das pessoas do setor, essa medida foi apoiada tanto pelos políticos aliados e opositores, quanto pela imprensa, ambos com a mesma interpretação de que o país estaria se livrando de um vício que levava a população a abusos nocivos à moral e aos bons costumes, sendo cogitado até a inclusão dessa proibição na constituição, uma sugestão do então deputado Barreto Pinto (PTB-RJ). No entanto, tal medida foi vetada.

#### 1.3.1.2 Após a proibição

Assim, após 1946, ficou proibido a prática de qualquer tipo de aposta no país até 1962, quando foi regulamentado a Loteria Federal (anteriormente, o Ministério da Fazenda realizava concorrências públicas e cedia a administração para a administração privada). Atualmente, é a única modalidade de aposta legalizado no

país e, segundo os dados da Loteria Federal, 55,91% do valor corresponde ao prêmio bruto e os demais para programas do governo, como a Seguridade Social, esporte, cultura.

Em 1993, com o Presidente Itamar Franco, foi instituída a Lei nº8.672/93 (que levou o nome de “Lei Zico”), na qual foi liberada a atividade de bingos apenas para entidades esportivas arrecadar recursos. Já em 1998, com a “Lei Pelé” (nome dado à Lei nº9.615/98) foi revogado a “Lei Zico” e autorizado o bingo em todo o território nacional apenas para maiores de 18 anos. Já no ano 2000, a Lei nº9.981/00 (ou “Lei Maguito”) revogou as autorizações para o funcionamento dos bingos, respeitando as que estavam em vigor até 31/12/2001, e em 2004, com a aprovação do Decreto-Lei nº3.688/41, proíbe a sua prática em todo o Brasil.

Já os demais jogos de azar jamais foram liberados, o que não impediu sua prática difundida ilegalmente por todo o território nacional. Atividades em cassinos clandestinos sempre ocorreram e o jogo do bicho, um dos principais métodos de jogos está presente nas grandes e pequenas cidades com bicheiros espalhados por todas elas.

## 2 SITUAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO MUNDO

Em grande parte do mundo, os jogos de azar são uma fonte de tributação relevante, não só em termos de arrecadação direta no setor, mas também devido a atração de turistas para a prática desses jogos. No capítulo a seguir, será tratado sobre o status dos jogos de azar em três países/regiões: Estados Unidos da América (EUA) devido ser o maior mercado no mundo e com tributação definida pelos diversos estados; Reino Unido, com arrecadação centralizada, e os países do Mercosul, com destaque para o Uruguai, que devem representar realidades mais próximas que podem servir de inspiração para o Brasil. Em todos, serão pesquisados sobre as leis que regem a prática no país (nos EUA será tratado os pontos que são comuns entre os estados, pois devido seu modelo federativo, cada estado possui sua legislação) e sobre os benefícios econômicos ocasionado ao país com a arrecadação de tributos e sua destinação.

### 2.1 ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos são compostos por 50 estados e o Distrito Federal (DF), Colúmbia, nos quais 44 estados e o DF possuem algum tipo de legalização da prática de jogos de azar em cassinos, seja só comercial (estabelecimentos privados), liberado com exclusividade em 14 estados, só tribais (estabelecimentos administrado e operado por nativos), no qual é única forma em 12 estados e ambos os modelos, liberado em 18 estados. Os únicos estados que não permitem nenhum dos dois tipos de cassinos são Utah, Vermont, Geórgia, Carolina do Sul, Havaí e Kentucky.

A seguir, a lista de todos os estados com o tipo de cassino liberado no país.

TABELA 2 – TIPOS DE CASSINOS LEGALIZADOS POR ESTADOS NOS EUA

Estado	C	T	Estado	C	T	Estado	C	T
Alabama		X	Indiana	X	X	Nebraska	X	X
Alasca		X	Iowa	X	X	Nevada	X	X
Arizona		X	Kansas	X	X	Nova Hampshire	X	
Arkansas	X		Kentucky			Nova Jersey	X	
Califórnia		X	Louisiana	X	X	Novo México	X	X
Colorado	X	X	Maine	X		Nova Iorque	X	X
Estado	C	T	Estado	C	T	Estado	C	T
Connecticut		X	Maryland	X		Carolina do Norte		X
Delaware	X		Massachussets	X		Dakota do Norte		X
Columbia DC			Michigan	X	X	Ohio	X	
Flórida	X	X	Minnesota		X	Oklahoma	X	X
Geórgia			Mississippi	X	X	Regon	X	X

Havaí			Missouri	X		Pensilvânia	X	
Idaho		X	Montana	X	X	Rhode Island	X	
Carolina do Sul			Dakota do Sul	X	X	West Virginia	X	
Teeneese	X		Texas		X	Wiscosin		X
Utah			Vermont			Wyoming		X
Virginia			Washington		X			

FONTE: Gambling Commission (2021). Elaboração própria

A prática que gera maior arrecadação de impostos é a comercial, devido ser administrado por empresários e possuir como principal finalidade o lucro. Já no tribal, os estados não possuem autoridade para regulamentar e taxar essa prática, nesses casos, é realizado acordo entre as autoridades e os cassinos.

### 2.1.1 Cassinos comerciais

Cassinos comerciais segundo Lucy Dadayan em States Revenues From Gambling, corresponde a instalações privadas instaladas em terras, barcos ou docas que oferece como entretenimento caça-níqueis, videogames e jogos de azar (por exemplo, jogos com dados, cartas e bingo).

Segundo a American Gaming, no final do ano de 2020, existia 462 cassinos comerciais espalhados nos 32 estados nos quais essa modalidade é liberada, empregando mais de 700 mil pessoas e com um impacto fiscal de mais de US\$25,5 bilhões, uma média de 20,83% de todo o impacto econômico. A tabela 3 explicita a arrecadação das receitas, ajustadas pela inflação, entre os anos de 2008 e 2015 por estado (com jogos legalizados à época).

TABELA 3 – RECEITAS DE IMPOSTOS E TAXAS DE CASSINO COMERCIAL ENTRE OS ANOS DE 2008 E 2015.

Estados	Valores em US\$ milhões ajustados com a inflação							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indiana	903,4	840,2	818,7	784,6	744,9	665,4	549,6	506,8
Nova Jersey	523,5	440,9	373,1	330,0	292,4	258,0	260,9	241,2
Illinois	776,4	582,3	525,6	488,6	574,4	574,4	523,2	498,3
Nevada	1.089,8	938,7	902,3	911,8	905,8	918,3	924,0	909,9
Mississippi	383,2	341,5	312,3	293,3	294,9	271,5	251,0	250,2
Michigan	332,2	307,9	287,7	300,8	299,4	281,3	267,3	273,5
Louisiana	531,6	504,7	463,6	459,4	449,5	444,9	446,6	477,3
Missouri	476,6	499,7	516,5	521,2	503,3	477,2	444,4	440,9
Iowa	221,3	219,6	216,3	207,9	219,7	214,1	201,2	206,5
Colorado	120,3	103,8	117,1	112,0	107,0	107,2	106,2	110,1
Dakota do Sul	17,7	17,4	18,5	17,7	17,9	17,6	16,4	16,1
West Virginia	-	-	0,9	3,6	3,8	4,3	3,9	3,2
Maine	-	-	-	-	12,3	52,0	51,5	51,7
Kansas	-	-	6,1	11,6	55,8	100,3	96,8	98,6
Ohio	-	-	-	-	20,7	232,1	276,9	266,0

Maryland	-	-	-	50,8	88,3	314,4	358,3	419,6
Pensilvânia	67,6	126,7	347,7	500,0	577,9	590,6	583,0	591,0
TOTAL	5.444	4.923	4.907	4.993	5.168	5.524	5.361	5.361

FONTE: Rockfeller Institute (2016). Elaboração própria

Observando a tabela acima, é possível ver a alta arrecadação realizada pelo estado de Nevada, que corresponde à 17% de toda a arrecadação do estado no ano de 2015 (Rockfeller Institute, 2016). Apesar de possuir umas das menores taxas de tributações em comparação com os outros estados (dados que podem ser observados na tabela abaixo), em decorrência de ser o pioneiro na legalização no país e passando mais de quatro décadas sendo o único que legalizava, o estado comporta 60% de todos os cassinos comerciais em 2015 e atualmente possui 219 cassinos, de 462 instalados em todo os Estados Unidos.

Na tabela 4, é mostrado o detalhamento da cobrança das taxas de impostos no mesmo período, 2008 e 2015, com a listagem do ano de legalização, tipo de imposto, taxas cobradas, descrição delas e o direcionamento do valor arrecadado.

Nessa tabela, é possível observar os diversos tipos de organização para tributação: ela pode ser fixa, como na Dakota do Sul (em 9%), ou variável como em Iowa, na qual varia entre 5 e 22% dependendo do valor ganho. Também não ocorre uma padronização de taxas a serem cobradas, que variam de 0,5% para ganhos até US\$2 milhões no Colorado até taxa fixa de 55% da premiação na Pensilvânia.

Outro ponto a ser observado é a diversidade de destinação dada aos impostos cobrados em cada estado, pois podem ir para um fundo estadual para emergências (como por exemplo, 64% do valor arrecadado em West Virginia), desenvolvimento econômico (Indiana), serviços de necessidades básicas (Mississippi).

**TABELA 4 - TAXAS DE IMPOSTOS DE CASSINOS COMERCIAIS E USOS DOS IMPOSTOS POR ESTADO**

<b>Estado</b>	<b>Tipo de taxa</b>	<b>Taxa cobrada</b>	<b>Utilização</b>
Nevada	Graduado	3,5 a 6,75%	Educação, governo local, fundo geral
Nova Jersey	Fixa	9,25%	Programas econômicos, idosos e deficientes
Iowa	Graduado	5 a 22%	Infraestrutura, educação, turismo, cultura, fundo geral, causas ambientais
Dacota do Sul	Fixa	9%	Fundo comissionado e turismo
Colorado	Graduado	0,25 a 20%	Comunidades locais, fundo geral, turismo, educação, entre outros
Illinois	Graduado	15 a 50%	Educação e assistência governamental
Mississippi	Graduado	4 a 8%	Educação, transporte, saúde, habitação, segurança
Louisiana	Fixa	21,5%	Educação, Cidade de Nova Orleans, fundo compulsório, aposentadoria pública,...

Indiana	Graduado	15 a 40%	Desenvolvimento econômico e governamental
Missouri	Fixa	21%	Educação, segurança, primeira infância,...
Michigan	Fixa	20%	Educação e fundo geral de Detroit
Pensilvânia	Fixa	55%	Desenvolvimento econômico, turismo, ...
Kansas	Fixa	27%	Infraestrutura, isenção de impostos,...
Maryland	Fixa	50 ou 67%	Fundo educacional, subsídios, ...
Ohio	Fixa	33%	Educação, governo, fiscalização,...
West Virginia	Fixa	35%	Fundo geral, turismo, cidades e estado, ...
Maine	Fixa	40 ou 46%	Educação, saúde, agricultura, ...

FONTE: (1) Rockefeller Institute (2) Casino Tax and Expenditures (2016). Elaboração própria.

### 2.1.2 Cassinos Tribais

Os cassinos tribais são empresas administradas por tribos e instaladas em reservas indígenas e, graças a um entendimento da Suprema Corte dos EUA, as entidades tribais podem operar de forma livre da regulamentação estadual. Em 1988, foi promulgado pelo Congresso o Ato Regulatório de Jogo Indiano (IGRA), com o objetivo de fornecer termos e condições para jogos de azar em reservas indígenas. Por não ter autoridade para regular esse tipo de cassino, alguns estados negociaram acordos especiais de divisão de receitas com as tribos (IGRA, 2018).

A seguir, a tabela 5 explicita os acordos para arrecadação de valores e seu destino.

TABELA 5 – ACORDOS PARA FUNCIONAMENTO DE CASSINOS EM TRIBOS

Estado	Tipo de acordo	Destino
Alabama	Financiar e desenvolver a tribo.	Nenhum.
Alasca	Financiar e desenvolver a tribo.	Nenhum.
Arizona	Repasse de 1 a 8% da renda líquida.	Fundo estadual e para as cidades.
Califórnia	Contribuição à 3 fundos.	Financiar programas estaduais.
Colorado	Nenhum.	Nenhum.
Connecticut	25% da receita dos caça-níqueis.	Fundo estadual.
Flórida	Nenhum.	Nenhum.
Idaho	5% da receita anal.	Educação.
Indiana	Financiar e desenvolver a tribo.	Nenhum.
Iowa	Mínimo US\$200.000 por ano.	Caridade e custear classe III.
Kansas	Paga a supervisão.	Nenhum.
Louisiana	US\$ 7milhões (Coushatta).	Custear classe III.
Michigan	De 2 a 12% do arrecadado.	2% para Local Revenue Sharing Board 98% Michigan Economic Development Corporation.
Minnesota	Paga a supervisão.	Nenhum.
Mississippi	US\$250.000 anual.	Publicidade e promoção do turismo.
Montana	Nenhum.	Nenhum.
Nebraska	Financiar e desenvolver a tribo.	Nenhum.
Nevada	Nenhum.	Nenhum.
Novo México	De 2 a 9,5%.	Fundo estadual.
Nova York	25% ganho líquido.	Livre.
Carolina do Norte	5% do lucro.	Educação.
Dakota do Norte	Nenhum.	Nenhum.

Oklahoma	De 4 a 6%.	12% fundo estadual. 88% fundo educacional.
Oregon	6% da receita líquida: Reforma urbana.	6% - Doação.
Dakota do Sul	Nenhum.	Nenhum.
Texas	Financiar e desenvolver a tribo.	Nenhum.
Washington	Até 1,63% dos ganhos e a supervisão.	Doação.
Wiscosin	Paga a supervisão.	Nenhum.
Wyoming	Nenhum.	Nenhum.

FONTE: American Gaming (2018). Elaboração própria.

Uma observação sobre os cassinos tribais é que nos estados nos quais o acordo resulta no “financiamento e desenvolvimento da tribo”, predomina a classe II de jogos, correspondido por jogos de cartas e bingo (máquinas caça-níqueis não entra nessa seleção). Já nos outros estados, predomina os jogos do tipo classe III, que corresponde a jogos comumente jogados em cassinos, como caça-níqueis, blackjack, dados e roleta.

## 2.2 INGLATERRA

O mercado de jogos de azar está presente na Inglaterra há décadas. Sua legalização começou em 1845, com os jogos de habilidades até 1960, quando os cassinos privados surgiram e em 1994, com o surgimento da loteria nacional de acordo com comissão de jogos inglês (Gambling Commission). No ano de 2019, esse mercado emprega na Inglaterra 119 mil empregos e gera cerca de £ 4,5 bilhões em impostos, sendo responsável por 0,56% do PIB inglês de acordo com o estudo realizado pela EY consultoria para o relatório de jogos de azar elaborado anualmente pelo Conselho de apostas e jogos de azar.

### 2.2.1 Leis e taxações

Diferentemente do modelo de taxações cobrado pelos Estados Unidos, no qual o modelo federal permite diferentes regulamentação por estado, a legislação inglesa é única no país (e em toda Grã-Bretanha).

Para os estabelecimentos que propõem essa prática, devem pagar taxas anuais de manutenção do negócio de acordo com a Lei de Licenciamento, no qual pode ser taxa de inscrição, taxa anual, taxa inicial/anual para uma licença local e taxas para diversas ações, como por exemplo, transferência de licença. Na tabela 6, pode-se observar os valores máximos que podem ser cobrados por tipo de casa de jogos por ação (máxima pois o valor cobrado varia).

TABELA 6 – TAXA MÁXIMA PARA INSTALAÇÃO DE CASSINOS (US\$)

Tipos	Licença do estabelecimento	Taxa Anual	Varição de licença	Transferência de licença	Reintegração de licença	Declaração provisória
<b>Regional</b>	15.000	15.000	7.500	6.500	6.500	15.000
<b>Grande</b>	10.000	10.000	5.000	2.150	2.150	10.000
<b>Pequeno</b>	8.000	5.000	4.000	1.800	1.800	8.000
<b>Conversão</b>	-	3.000	2.000	1.350	1.350	-

FONTE: The Gambling Regulations (2007). Elaboração própria.

As loterias inglesas são uma forma de jogo que só possui a finalidade de arrecadar dinheiro para boas causas ou para diversão, sendo vedada a funcionalidade de arrecadação de lucro privado ou comercial. Existem dois tipos de loterias federais: simples e complexa; em ambas há pagamento para entrada e possuem garantia de pelos menos um prêmio. A diferença é que no primeiro os prêmios são distribuídos ao acaso e no segundo pode existir diversas formas de premiação, sendo a primeira exclusivamente no acaso. No ato da compra do bilhete, 12% do valor do bilhete é referente ao imposto tributado (Gambling Regulations, 2007).

Os bingos necessariamente devem ser jogados com chances iguais para todos, envolve certo grau de participação dos competidores e deve ter um ponto final claramente definido. É necessários diferentes tipos de licenças caso a finalidade do bingo seja comercial, seja ela de gestão pessoal, de operação e local. Sobre taxações, a partir do dia 30 de junho de 2021 a taxa sobre o lucro obtido é de 10%.

Cassinos, de acordo com a legislação inglesa, é um acordo pelo qual as pessoas têm a oportunidade de participar de um ou mais jogos de cassino. Nesta Lei, “jogo de casino” significa um jogo de azar que não é um jogo de azar igual.

Os cassinos podem ser classificados como: regional, grande, pequeno ou menor que o mínimo para ser um cassino licenciado. Essa divisão é determinada por diversos fatores, como por exemplo a quantidade de mesas disponíveis para os jogos. As taxas de licenciamento são como as do bingo, ou seja, licença sobre gestão pessoal, de operação e local. Com relação à tributação, as novas taxas entraram em vigor em abril de 2021 como é possível observar na tabela a seguir.

TABELA 7 – TAXA DE IMPOSTO COBRADO PELOS JOGOS DE AZAR

Rendimento bruto do jogo	Taxa de imposto cobrada
Até £ 2.548.500	15%
Próximos 1.757.500	20%
Próximos 3.077.000	30%
Próximos 6.494.500	40%
Restante	50%

FONTE: Gambling Commission (2021). Elaboração própria.

## 2.3 MERCOSUL

O Mercosul é o bloco econômico sul-americano que existe desde 1991 e que possui como membros Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela (essa está suspensa por tempo indeterminado). Já os outros países são parceiros comerciais, mas não fazem parte do bloco.

### 2.3.1 Uruguai

Os jogos de azar no Uruguai possuem como maior foco o turismo, com instalações de cassinos em pontos turísticos já existentes (como por exemplo em Punta Del Leste, na fronteira com o Brasil). Atualmente, segundo o Ministério do Turismo e Esporte, existem 35 estabelecimentos para jogos e no ano de 2019, esse setor foi responsável por 8% da arrecadação tributária do país.

Os primeiros estabelecimentos autorizados para a realização de jogos de azar tiveram início em 1921 e até 1984 a ocorrência foi de forma pacífica, com leis e regras do período que tornavam a prática regular. A partir de 1985, com o fim do regime militar, houve um sucateamento dessa indústria, sendo um dos piores anos até 1996. Atualmente, o governo arrecada de 35% a 45% dos lucros obtidos pelos cassinos e a destinação dada à arrecadação é diversa (Ministério do Turismo e Esporte do Uruguai, 2020).

De acordo com o relatório financeiro do ano de 2020, divulgado no portal da transparência no site do Ministério da Economia e Finanças, existem três tributações distintas aos cassinos: específicas do estado de Victória Plaza; as instaladas entre 2001 e 2004; e dos demais cassinos. A tabela 8 mostra o direcionamento do valor arrecadado de cada uma das três situações.

TABELA 8 – DESTINO DOS RECURSOS DE CASSINON DO URUGUAI

BENEFICIÁRIOS	Estado de Victória Plaza	Cassinos instalados entre 2001 e 2004	Demais cassinos
Min Turismo	20%	5%	19%
Instituto Nacional de Alimentação	10%	10%	10%
Renda Geral	70%	82%	59,1%
Fundo de previdência	-	3%	10%
Comissão de patrimônio Histórico, artístico e cultural do país	-	-	1,9%

FONTE: Ministério da economia e finanças (2020). Elaboração própria.

### **2.3.2 Paraguai**

No Paraguai, a Lei nº1016, de 1997, criou a Comissão Nacional de Jogos de Azar (CONAJZAR) para ser o órgão regulador dos jogos de azar, atividade legalizada juntamente com a promulgação dessa lei. Com ela, todas as formas de jogos foram legalizadas.

Apesar dessa liberdade com os jogos e apostas, quando o assunto é cassinos, há restrições na regulamentação, sendo que apenas sete regiões podem ter cassinos e isso é o motivo de existir apenas 9 cassinos espalhados por seis cidades.

No ano de 2016, o país arrecadou mais de US\$20 milhões em tributação dos jogos de azar de acordo com a CONAJZAR (2016), sendo 10,41% maior do que o ano anterior e de acordo com artigo 30 da Lei que legalizou os jogos de azar, 30% é repassado aos municípios, mesma porcentagem para os governos departamentais (ou estaduais) e para a Direção de Beneficência e Ajuda Social e os 10% restantes é do Tesouro Nacional.

### **2.3.3 Argentina**

Assim como nos EUA, na Argentina a regulamentação é definida regionalmente (neste caso, pelas províncias), dado que a legislação contida na Constituição Nacional da Argentina não abrange essa prática. Assim, o país possui 23 legislações distintas sobre cassinos, mesmo em locais proibidos, como na província Cidade de Buenos Aires, devido a uma brecha na lei, que permite que eles operem instalados em navios no mar.

No ano de 2016, a Argentina arrecadou mais de R\$19,5 bilhões com tributações de jogos de azar devido sua alta tributação (é cobrado 41,5% de taxa ao lucro das empresas e 0,75% do valor de cada aposta e 5% sobre cada aposta online) e somente o setor de cassinos e bingos é responsável por empregar 150 mil pessoas.

## **2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO 2**

Com a análise dos países selecionados para estudo, foi possível mostrar que a legalização dos jogos de azar (principalmente o de cassinos) é uma fonte relevante de renda tributária para os países, apesar da variedade de taxas cobradas e a utilização desses impostos para a melhoria da população (como por exemplo, o destino para educação, saúde, ...) é de grande importância principalmente para a aceitação da legalização. Além disso, a citação dos países do Mercosul serviu para

mostrar que não é apenas em países desenvolvidos que é possível realizar a exploração e destinar os recursos de forma que beneficie a população em geral, nos países em desenvolvimento também é possível.

### 3 JOGOS DE AZAR NO BRASIL

Nesse capítulo, será tratado os jogos de azar de forma mais específica no Brasil, no qual já inicia como está a atuação no Brasil atualmente, explicando sobre a exploração que existe e a seguir é levantado um questionamento se a justificativa pela proibição ainda se mantém atualmente. No final, é tratado três propostas de legalização que existem no Brasil: a PL 186/14, PL 4.495/20 e PL 442/91.

#### 3.1 ATUAÇÃO DOS CASSINOS NO MERCADO BRASILEIRO ATUALMENTE

Os cassinos operaram de forma legal no Brasil entre os anos de 1920 e 1946, quando o presidente Dutra baixou um decreto no qual proibia tal prática por motivos de ser jogos viciantes e ocasionar doenças nos praticantes. Após a proibição, os cassinos ilegais passaram a fazer parte do convívio brasileiro, com instalações em ambientes “longe dos olhos da fiscalização”.

Essas instalações ilegais são responsáveis pela não arrecadação de milhões de reais com impostos e, caso fosse legalizado, essa fonte poderia ser responsável por até 1% do PIB com base na estimativa de potencial de mercado de jogo no país, segundo pesquisas do Instituto Jogo Legal juntamente com o Boletim Nacional de Loterias realizadas em 2020.

Já o mercado de apostas online não possui uma legislação que o proíba, dado que no período do decreto de 1946, evidentemente, não se imaginava que existiria essa modalidade no futuro, e o decreto não foi atualizado. Apesar da não proibição dessa prática, o decreto não permite a instalação de sedes físicas, forçando as empresas a se instalarem em outros países e optarem por hospedarem suas sedes em paraísos fiscais.

Devido não sediar as matrizes dessas empresas, não é possível taxar essas empresas por suas atuações no solo brasileiro, por isso a necessidade da aprovação da legislação que regulamenta no país.

#### 3.2 MUNDO JURÍDICO: É LEGAL A ILEGALIDADE?

Quando, em 1946, foi determinado a ilegalidade dos 71 cassinos que existiam e que empregavam mais de 53.000 pessoas, era defendido a ideia de que a repressão aos jogos de azar seria um imperativo da consciência universal; que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a esse fim; que a tradição moral

jurídica e religiosa do povo brasileiro é contrária à prática e à exploração de jogos de azar e que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes, estes vividos durante essa época (HENRIQUES, 2008).

Apesar desses motivos serem devidos à época a qual viviam, atualmente não devem servir como base para justificar ser uma das duas únicas nações (juntamente com Cuba) que fazem parte da Organização Mundial do Turismo (OMT) e proíbe essa prática que de certa forma é benéfica para o turismo, pois além da grande subjetividade das justificativas, o pensamento social é muito distinto da vivida a 75 anos, a começar pela religião, pois a justificativa da “tradição moral religiosa” influenciada por sua esposa, católica praticante, não deve ser levada em consideração atualmente devido a Constituição de 1988, que determinou a laicidade do País.

Na Medida Provisória 168/2004 (Brasil, 2014), que buscava proibir todas as modalidades de bingos e caça-níqueis revogando as Leis nº9.615/1998 (Brasil, 1998) e nº9.981/2000 (Brasil, 2000), é argumentado que, com a manutenção da prática de jogos de azar, é formado nesses locais “um círculo de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e corrupção, a ponto de ameaçar a estabilidade institucional e gerando até mesmo reflexos nos investimentos econômicos”. Esses argumentos são facilmente refutáveis pois, para sua legalização, é necessário existir legislações sobre esse tema e considerar como exemplo países na qual essa prática é legalizada e regulamentada em lei.

### 3.3 PROPOSTAS DE LEGALIZAÇÃO

Desde o estabelecimento da Constituição Federal de 1988, diversas propostas de legalização e de liberação de jogos de azar, principalmente Cassinos, já foram apresentados com o objetivo de exploração do turismo, considerando o a arrecadação tributária que o país poderia obter. No entanto, todas propostas sofreram resistências e nunca foram analisadas ou votadas, sendo arquivadas em decorrência da resistência de grupos conservadores, como os evangélicos.

Diante de diversidade de propostas, três delas serão analisadas com detalhe: o Projeto de Lei nº186/2014 (Brasil, 2014), de autoria do Senador Ciro Nogueira (PP-PI); a proposta mais recente, o Projeto de Lei nº 4.495/2020 (Brasil, 2020) do senador Irajá (PSD-TO); e o Projeto de Lei nº 442/91 (Brasil, 1991) de autoria de Renato Vianna (PMDB-SC), a qual foi votada e aprovada no Congresso no início de 2022.

### **3.3.1 PLs 186/14**

O Projeto de Lei de autoria do Senador da República em exercício na situação Ciro Nogueira (PP-PI) tem como objetivo a legalização de todos os tipos de jogos de azar como mais uma fonte de arrecadação para o governo. A seguir, será tratado sobre os principais pontos ligados à Sessão III, que trata sobre a legalização dos cassinos.

No projeto, entre os Artigos 16 e 25, determina que os cassinos sejam abertos em locais levando em consideração o turismo e o desenvolvimento social da região. Para abrir, é necessário obter uma concessão que valerá por 20 anos e que deverá ser renovado quando o prazo expirar.

Dentre as Emendas já aprovadas, a 2, do Senador Benedito de Lira (PP-AL) adicionou que entre 50 e 70% do valor arrecadado seja destinado à premiação já incluindo impostos e tributos sobre a premiação, ou seja, a porcentagem máxima que deve ficar para custear todo o funcionamento e o lucro do proprietário é de 50% da arrecadação.

Segundo a proposta, com a proibição de todos os tipos de jogos de azar, o Brasil deixa de arrecadar cerca de R\$15 bilhões de reais com a proibição dos jogos de azar, o equivalente ao IPI de bebida, fumo, automóveis e ao CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) do combustível (dados da Receita Federal de dez/2012).

Além dos dados na proposta, há as emendas que foram apenas apresentadas para análise seja na CCJ (comissão de Constituição e Justiça), no Plenário e na CEDN (Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional), na qual nesta última aparece duas emendas de destaque econômico: a 037 do Senador Roberto Rocha (PSB-MA), que defende que o valor arrecadado com impostos seja 50% direcionado à União, 30% aos Estados e DF e 20% aos municípios que possui estabelecimento e a Emenda 045 do Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), que defende que 10% do valor bruto arrecadado em jogos físicos e 20% do valor bruto arrecadado em jogos online seja contribuição social, para ser aplicado obrigatoriamente em saúde, previdência e assistência social.

### **3.3.2 PLs 4495/2020**

O Projeto de Lei de nº4.495, de autoria do Senador Irajá (PSD-TO), busca a legalização da operação de cassinos em resorts por todo o país, com objetivo de

expandir o turismo nacional. Seus principais pontos, além do fortalecimento do turismo atraindo os estrangeiros e incentivando o turismo local, é a diversificação da economia local e um dos seus princípios é prevenir e combater a lavagem de dinheiro e terrorismo.

Sobre contribuições governamentais, é previsto uma arrecadação de 5% da receita líquida por mês até completar o período de concessão dos cassinos (de 35 anos) e após esse período, essa taxa pode aumentar. Desse valor, 50% seriam destinados para o Fundo de Participação dos Municípios, 30% para o fundo de participação dos estados e o restante para promover o turismo internacional. Na premiação, há uma taxa de 30% sobre o prêmio.

### **3.3.3 PLs 442/91**

O Projeto de Lei de autoria do então Deputado Federal por Santa Catarina Renato Vianna (antigo PMDB) e relatado por Felipe Carreras (PSB-PE) foi votado e com uma votação apertada (246x202) foi aprovado e enviado para o Senado. Nela, foi determinada a construção física de até 3 Cassinos em estados com mais de 25 milhões de habitantes, entre 15 e 25 milhões, dois cassinos e abaixo de 15 milhões, apenas um cassino por estado e eles deveriam ser localizados em resorts com mais de 100 quartos, no mínimo 100km de distância um do outro e a concessão será de 30 anos.

Sobre a tributação, seria criada uma Cide (Contribuição de intervenção no domínio econômico) de 17% para assegurar mais recursos para a implantação e desenvolvimento de políticas públicas sociais, inclusive para estados e municípios e, também, haveria cobrança de imposto de 20% sobre o valor líquido (valor do prêmio deduzido do valor da aposta), caso esse valor seja maior do que R\$10.000,00.

Segundo o Deputado Federal Herculano Passos (MDB-SP), em entrevista à Rádio Câmara, apenas com cassinos, é possível arrecadar cerca de R\$20 bilhões por ano e juntando com bingos e jogos de azar (que também foi aprovado nessa mesma proposta), devendo gerar cerca de 650 mil empregos.

## CONCLUSÃO

A partir dos estudos realizados ao longo dessa monografia, foi possível analisar no capítulo 1 os diversos problemas do sistema tributário brasileiro, que incide de forma cumulativa em diversas áreas da economia repetidas vezes, como por exemplo em uma produção, que é cobrado o IPTU por causa do local, ICMS com a venda do produto e o CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) sobre a arrecadação da venda. Além disso, ocorre uma regressão tributária, pois de acordo com a Tabela 1, os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos do que os mais ricos, sendo o mais responsável pela alta concentração na qual 1% dos mais ricos concentra quase que a metade (49,6% segundo o Credit Suisse) de toda a riqueza do Brasil. Além desse cenário de enorme complexidade tributária, o país passa por uma profunda crise econômica desde 2016, no qual o PIB explicita uma recessão ou um ritmo muito baixo de crescimento mínimo e isso apenas amplia a necessidade rápida de novas fontes de rendas e que não penalizem ainda mais a população de menor renda.

A opção pela legalização de cassinos é uma alternativa com mais probabilidade de atrair recursos a curto, médio e longo prazo, pois nos baseando na PL 442/91 que foi aprovada no Congresso em votação no mês de fevereiro de 2022, como a instalação de cassinos deve estar vinculado a resorts turísticos, a necessidade de construção de locais novos e a adaptação de resorts já existentes para abrir uma sala de jogos já resultaria em geração de empregos a curto prazo, empregando alguns dos 12 milhões de desempregados que o Brasil possui (segundo o IBGE no mês de março de 2022). A médio prazo para abertura desses locais, além da arrecadação que o Estado vai obter com pagamento de taxas e licenciamentos para construção, esse mercado poderá gerar 650 mil empregos, ou seja, além da fila de desemprego reduzir, o país também deverá reduzir o pagamento de auxílios, já que com carteira assinada, é cortado o benefício. Já a longo prazo, além da arrecadação com imposto sobre a atuação, poderá ampliar o mercado de turismo, pois pessoas de regiões sem cassinos viajarão para locais que possui jogos (até de outros países) e isso movimenta uma outra economia que também é importante: a do turismo.

Dados da PL 186/14 estimam que o país deixa de arrecadar, anualmente, cerca de R\$15 bilhões de reais com a proibição, valor que corresponde a mais de 90% do valor que estava orçado para a educação básica no ano de 2022, segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Outros defensores da

legalização, como o senador Ângelo Coronel (PSD-BA), afirmam que poderia gerar até R\$50 bilhões em impostos diretos, ou seja, cerca de 0,6% do PIB do ano de 2021, um valor relevante para um país que está em crise e ainda pode gerar muito mais indiretamente, com o turismo e o aumento da circulação da renda, com a geração de empregos que vai proporcionar.

Os países citados como exemplo (Estados Unidos, Inglaterra, Argentina, Uruguai e Paraguai) possuem diversos modos de como legalizar: Podem ser com uma taxa para o país todo como na Inglaterra, onde o imposto é federal e há distribuição para diversas áreas de acordo com as necessidades e podem ser também com taxa por estado como nos Estados Unidos, no qual o imposto é estadual e cada estado destina o valor arrecadado para necessidades locais. Já os países do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai) serviu para mostrar como é a legalização em países com maior realidade do Brasil, principalmente no quesito econômico.

Atualmente, para a aprovação, o maior impasse é a base evangélica, que se opõe aos jogos com a justificativa que jogos de azar é pecado e podem gerar vícios (muitos dizem que até isso foi um dos motivos que fizeram o Dutra proibir a prática em 1946), mas apesar da grande representatividade deles (inclusive o atual presidente), o motivo religioso não deveria ser levado em conta visto que o país é laico, ou seja, não se baseia na fé religiosa para definir seu futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J.R.R. “Funcionalidade do Sistema Tributário e Desempenho das Administrações Tributárias”. Comissão de Assuntos Econômicos-CAE/Senado Federal, Audiência Pública, 9/5/2017, Apresentação.

AFONSO, J.R.R; Soares, J. M.; Castro, K.P. “Avaliação da estrutura tributária brasileira: Livro Branco da Tributação Brasileira”. Banco Interamericano de Desenvolvimento, jan/2013.

BASILIO, Suellen. Jogos de azar: O projeto de Lei nº 186/2014 como marco de legalização dos jogos de azar no Brasil. Monografia – Universidade do Vale do Taquari, 2018. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2172/1/2018SuellenCristiniBasilio.pdf>>. Acesso em 15 out. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro. Art.50, 1941.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.230, de 30 de abril de 1946. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Projeto de Lei nº 442/1991. Dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional. Brasil, 1991.

BRASIL. Projeto de Lei nº 186/2014. Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Brasil, 2014.

Brasil perde R\$ 291,4 bilhões para o mercado ilegal. Instituto Nacional de Ética Concorrencial, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.etco.org.br/noticias/brasil-perde-r-2914-bilhoes-para-o-mercado-ilegal/>>. Acesso em 15 mai. 2021

CAMARGO, Marília Teixeira. A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR E CASSINOS NO BRASIL. **Núcleo de práticas jurídicas**, Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Disponível em: <<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/651/1/Mar%C3%ADlia%20Teixeira%20PDF.pdf>>. Acesso em 12 set. 2021.

CARVALHO, Paulo. **O jogo de azar no Brasil: uma análise sobre a sua possível legalização**. Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis”, Universidade Federal de Uberlândia, 2019. Acesso em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/27368/4/JogoAzarBrasil.pdf>>. Acesso em 25 abr. 2021.

Direção Geral de Casinos. Acesso em: <<http://www.casinos.gub.uy/transparencia/>>. Acesso em 2 nov. 2021.

Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral – 2020. Mar/2021. Disponível em:<<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2020/114>>. Acesso em 15 maio 2021.

GOBETTI, Sérgio.; ORAIR, Rodrigo. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Textos para discussão IPEA, Rio de Janeiro, n. 2.190, p. 1-60, 2016.

Impostos especiais de consumo - Taxas de impostos sobre jogos de azar. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowance-excise-duty-gambling-duty/excise-duty-gambling-duty-rates>>. Acesso em 25 out. 2021.

Informações, orientações e conselhos sobre licenças de jogos de azar para empresas e indivíduos. Disponível em: <<https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses>>. Acesso em 25 out. 2021.

Jogos Nativos Americanos. Wikipedia. Disponível em: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Native\\_American\\_gaming](https://en.wikipedia.org/wiki/Native_American_gaming)>. Acesso em 17 out. 2021.

OLINTO, Roberto. Economia informal: setor informal, emprego informal, afinal do que estamos verdadeiramente falando - Parte I. Blog do IBRE, mar/2020.

Pandemia afeta atividade informal no Brasil e derruba indicador. Instituto Nacional de Ética Concorrencial. Disponível em: <<https://www.etco.org.br/economia-subterranea/>>. Acesso em 22 jun. 2021.

Paraguai: O jogo em outros países. Joga Brasil, 18 dez. 2018. Disponível em: <<https://jogabrasil.com/noticia/cassino/paraguai-o-jogo-em-outros-paises>>. Acesso em 25 out. 2021

PASSOS, Herculano. Com jogo do bicho, bingo e cassino a expectativa é gerar 650 mil empregos. Games Magazine Brasil, 9 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2022/2/9/herculano-passos-com-jogo-do-bicho-bingo-cassino-expectativa-gerar-650-mil-empregos-28925.html>>. Acesso em 28 fev. 2022.

REINO UNIDO. Gambling Act 2005, part 1, section 7. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/section/7>>. Acesso em: 25 out. 2021.

SILVA, Edinardo Matos Da. EVOLUÇÃO DOS JOGOS DE AZAR: Países Do Mercosul. Jusbrasil, 2021. Disponível em: <<https://edinardomatos.jusbrasil.com.br/artigos/1162583762/jogos-de-azar-nos-paises-do-mercosul-ou-mercado-comum-do-sul>>. Acesso em 17 out. 2021

State of play. American Gaming Association. Acesso em: <<https://www.americangaming.org/state-of-play/>>. Acesso em 12 set. 2021.

TANJI, Thiago. Tudo o que você precisa saber sobre jogos de azar no Brasil. Globo, 11 jul. 2017. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2017/07/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-jogos-de-azar-no-brasil.html>>. Acesso em 14 abr. 2021.

Taxas e subsídios: Impostos especiais de consumo – Impostos sobre jogos de azar. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowance-excise-duty-gambling-duty>>. Acesso em 25 out. 2021.