

## ENSAIO / REGULAÇÃO, SAÚDE PÚBLICA E INTEGRIDADE ELEITORAL

# A banca, o Estado e o Eleitor

Da tolerância histórica ao jogo à proibição eleitoral das bets



**Prof. Dr. Amaury José Rezende<sup>1</sup>**

Universidade de São Paulo (USP)

Fac. de Economia, Administração e Contabilidade de  
Ribeirão Preto FEA-RP



**Prof. Dr. Alex Laquis Resende<sup>2</sup>**

Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Administração, Contabilidade,  
Economia e Gestão de Políticas Públicas (FACE)



**Prof. Erivelto Rezende<sup>3</sup>**

DM3 Tecnologia e Informação

Professor do MBA em Gestão Tributária da  
FUNDAÇÃO/USP

## Resumo

**Objetivo.** Examinar a trajetória brasileira das apostas de quota fixa e a contradição entre legalização, arrecadação, expansão publicitária e proibição abrupta. **Método.** Ensaio documental e comparativo baseado em legislação, processos de autorização, estatísticas oficiais, pesquisas populacionais e literatura econômica e sanitária. **Resultados.** As 85 autorizações correspondem a 82 inscrições no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); as outorgas somaram R\$ 2,55 bilhões; e, em 2025, o mercado federal registrou R\$ 36,9 bilhões de receita bruta do jogo e 25,2 milhões de CPFs cadastrados (apostadores). Esses ganhos fiscais coexistem com endividamento, adoecimento, perdas familiares, dependência financeira do futebol e exposição de grupos vulneráveis. A sequência de regulação tardia, monetização estatal e reversão próxima ao calendário eleitoral revela governança errática e cria riscos de judicialização e migração para operadores clandestinos. **Conclusão.** Arrecadar não demonstra benefício social, e proibir cria risco de migração da demanda para o mercado ilegal. Uma política defensável exige dados abertos, redução de danos, transição juridicamente responsável e repressão financeira e digital ao mercado ilegal.

**Palavras-chave:** apostas de quota fixa; saúde pública; governança regulatória; risco fiscal; redução de danos.

## Abstract

**Objective.** To examine Brazil's fixed-odds betting trajectory and the contradiction between legalization, public revenue, advertising expansion, and abrupt prohibition. **Method.** A documentary and comparative essay based on legislation, authorization proceedings, official statistics, population surveys, and economic and public-health literature. **Results.** The 85 authorizations correspond to 82 registrations in the National Registry of Legal Entities (CNPJ); authorization fees totaled R\$ 2.55 billion; and, in 2025, the federal market reported R\$ 36.9 billion in gross gaming revenue and 25.2 million registered individual taxpayers (bettors). These fiscal gains coexist with debt, illness, household losses, football's financial dependence, and the exposure of vulnerable groups. The sequence of delayed regulation, state monetization, and reversal near the electoral calendar reveals erratic governance and creates litigation and illegal-market migration risks. **Conclusion.** Revenue does not prove social benefit, and prohibition creates a risk that demand will migrate to the illegal market. A defensible policy requires open data, harm reduction, a legally responsible transition, and sustained financial and digital enforcement against the illegal market.

**Keywords:** fixed-odds betting; public health; regulatory governance; fiscal risk; harm reduction.

## TESE CENTRAL

**Regular, tributar ou proibir somente será defensável com dados abertos, proteção sanitária, transição juridicamente responsável e fiscalização capaz de impedir que a demanda seja capturada pelo mercado ilegal.**

**Neste ensaio** História e regulação / Conta fiscal / Saúde e endividamento / Futebol / Integridade eleitoral

<sup>1</sup> Professor titular de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP); livre-docente em Contabilidade Tributária; doutor pela USP; pós-doutor pela Justus Liebig University Giessen; bolsista PQ-2/CNPq; membro do grupo de pesquisa CNPq CyberAccountability Innovators (CyAI). [Perfil institucional](#). Acesso em: 29 set. 2026.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB); líder do grupo de pesquisa CNPq CyberAccountability Innovators (CyAI); doutor em Ciências Contábeis; atua em auditoria, perícia contábil e custos, também como auditor independente e perito contador. [Perfil institucional](#). Acesso em: 29 set. 2026.

<sup>3</sup> Advogado especialista em finanças públicas e tributos; atua na DM3 Tecnologia e Informação; professor do curso de MBA em Gestão Tributária da Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia (FUNDAÇÃO/USP).

## 1. O cassino de bolso e a conversão de última hora

O Brasil levou pouco tempo para percorrer um ciclo regulatório inteiro: legalizou as apostas esportivas de quota fixa (modalidade conhecida no debate público como bets, termo usado a seguir para designar as plataformas e o mercado) em 2018, ampliou e regulamentou o mercado em 2023 e 2024, iniciou a operação nacional autorizada em 2025 e anunciou sua proibição em setembro de 2026. Em termos históricos, foi uma política pública em velocidade de jogo on-line: cadastro, depósito, bônus, perda e pedido de saque.

A Medida Provisória n.º 1.394, editada em 25 de setembro de 2026, proibiu a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade das bets. Segundo o próprio governo, 85 outorgas haviam sido concedidas, cada uma por R\$ 30 milhões, totalizando R\$ 2,55 bilhões. O texto também afastou a devolução das outorgas e indenizações por investimentos ou lucros esperados (Brasil, 2026).

Há uma boa razão para interromper um mercado capaz de produzir adoecimento, endividamento e possível transferência regressiva de renda (hipótese discutida na seção 5). Há, porém, uma péssima razão para fingir que esses efeitos chegaram sem

aviso. A literatura internacional, a experiência com máquinas caça-níqueis e a própria estrutura dos jogos digitais já mostravam o risco. Em 2026, a sequência entre a pesquisa de opinião, a edição da medida provisória e o calendário eleitoral levanta a hipótese de que a condenação do jogo passou a render também ganho político, hipótese examinada na seção 9.

Pesquisa Atlas/Bloomberg realizada entre 17 e 22 de setembro, antes da edição da medida, apontou que 75% dos entrevistados apoiavam a proibição, 17% eram contrários e 8% não tomavam posição. Foram ouvidos 5.015 adultos, com margem de erro de um ponto percentual (CNN Brasil, 2026). Quando uma medida reúne proteção social e três quartos de aprovação, a virtude e a conveniência eleitoral podem ocupar a mesma cadeira. O problema não é reconhecer essa coincidência; é substituir avaliação de política pública por propaganda de redenção.

A Figura 1 sintetiza quatro números que organizam o restante do ensaio: as 85 linhas de autorização e as 82 inscrições distintas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); a receita bruta do jogo (GGR, do inglês Gross Gaming Revenue) de R\$ 36,9 bilhões em 2025; os 25,2 milhões de CPFs cadastrados (Cadastro de Pessoas Físicas) no mercado autorizado; e os 75% de apoio declarado à proibição. Os três primeiros são examinados nas seções 4 a 6; o último, na seção 9.

### O mercado em quatro números

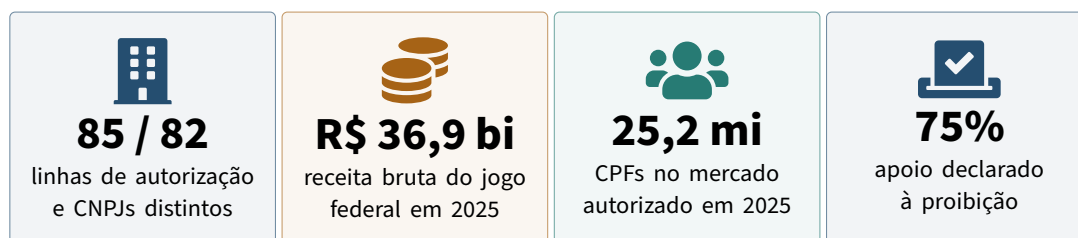


**Figura 1:** Painel visual dos principais números discutidos no ensaio. Fontes: Ministério da Fazenda, iGaming Business e Atlas/Bloomberg.

**A questão central não é escolher entre saúde pública e crítica ao governo. É exigir que uma medida socialmente defensável também seja tecnicamente motivada, transparente e independente do calendário eleitoral.**

## 2. Procedimentos metodológicos

Trata-se de um ensaio de abordagem qualitativa, ancorado em pesquisa documental e em análise da literatura disponível. A análise documental, entendida como procedimento sistemático de revisão e avaliação de documentos impressos e eletrônicos (Bowen, 2009), foi aplicada à legislação federal, aos atos e às páginas de transparência do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Prêmios e Apostas, ao estudo técnico do Banco Central, à pesquisa do DataSenado, ao guia do Ministério da Saúde e aos comunicados da Polícia Federal e da Receita Federal. A revisão da literatura sobre comportamento de jogo, regulação e economia do bem-estar seguiu a lógica de uma revisão integrativa, orientada a articular contribuições de campos distintos, e não a esgotar a produção existente (Snyder, 2019).

Levantamentos de imprensa e de entidades da sociedade civil entraram como fontes secundárias, identificadas como tais no

texto e usadas para complementar ou contextualizar os dados oficiais. Essa combinação de fontes permite confrontar informações de origens distintas e reduzir a dependência de uma única fonte, o que Bowen (2009) associa à triangulação. O corte temporal abrange as informações disponíveis até 28 de setembro de 2026, e as páginas eletrônicas foram consultadas entre 27 e 29 de setembro de 2026.

A comparação internacional utiliza seleção intencional de casos, orientada pela informação que cada caso pode oferecer, e não por amostragem representativa (Flyvbjerg, 2006; Seawright & Gerring, 2008). Foram escolhidos Grã-Bretanha, Noruega e Austrália em razão do tempo de debate sobre o tema entre os atores envolvidos em cada país e dos encaminhamentos regulatórios já existentes, o que permite observar arranjos institucionais em funcionamento e seus limites, e não apenas propostas. Os modelos são confrontados segundo o arranjo institucional (propriedade e licenciamento dos operadores, modalidades permitidas e instrumentos de proteção ao apostador e de combate ao mercado ilegal), a vantagem pretendida e o risco ou limite de cada arranjo, conforme as colunas da Tabela 6. As cifras de fontes diferentes não foram somadas nem harmonizadas; a Tabela 3 informa, para cada uma, o período, o que ela mede e sua limitação.

### 3. Uma história brasileira de proibir sem fazer desaparecer

O jogo não começou com o celular. O que mudou foi sua escala: a banca deixou a esquina, entrou no bolso e passou a operar vinte e quatro horas por dia, com publicidade personalizada, pagamento instantâneo e desenho comportamental testado em

tempo real.

A Tabela 1 organiza essa transformação em uma sequência histórica, permitindo comparar períodos de tolerância, proibição, legalização e reversão regulatória. Ela não pretende apenas registrar datas: sua função é mostrar que a política brasileira para o jogo oscilou repetidamente entre reconhecer a demanda, autorizar determinadas modalidades e tentar suprimi-las por norma.

Tabela 1: Linha do tempo resumida do jogo e de sua regulação no Brasil

| Ano               | Marco                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Fontes                                                |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1892              | Surge no Jardim Zoológico de Vila Isabel, no Rio de Janeiro, o sorteio que daria origem ao jogo do bicho. A promoção para atrair visitantes rapidamente ultrapassa os limites do parque.                                                                                                                                 | Biblioteca Nacional Digital (s.d.); Magalhães (2007). |
| 1895              | O jogo do bicho é proibido em abril de 1895 (Decreto n.º 133), mas persiste como loteria ilegal, explorada por bookmakers, comércios e vendedores ambulantes e perseguida pela polícia, antecipando uma característica persistente da história brasileira: a proibição formal convive com ampla disponibilidade prática. | Biblioteca Nacional Digital (s.d.); Magalhães (2007). |
| 1941–1946         | A Lei das Contravenções Penais enquadra jogos de azar e o jogo do bicho; em 1946, o Decreto-Lei n.º 9.215 restaura a proibição geral e extingue licenças de cassinos.                                                                                                                                                    | Brasil (1941, 1946).                                  |
| Décadas seguintes | Jogo do bicho, caça-níqueis e outras modalidades sobrevivem em mercados informais e, em estudos sobre o Rio de Janeiro, aparecem associados a corrupção policial, violência, lavagem de dinheiro e proteção política.                                                                                                    | Vieira (2024).                                        |
| 2018              | A Lei n.º 13.756 legaliza a aposta de quota fixa em eventos esportivos, ainda sem estrutura regulatória completa.                                                                                                                                                                                                        | Brasil (2018).                                        |
| 2023–2024         | A Lei n.º 14.790 e portarias do Ministério da Fazenda estruturam autorização, fiscalização, publicidade e jogo responsável, incluindo jogos on-line.                                                                                                                                                                     | Brasil (2023); Brasil, Ministério da Fazenda (2024).  |
| 2025              | Passam a operar nacionalmente as empresas autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), em domínios .bet . br.                                                                                                                                                                                                 | Brasil, Ministério da Fazenda (s.d., 2026b).          |
| 25 set. 2026      | O governo edita medida provisória para proibir bets e publicidade, extinguir autorizações e impedir novos depósitos, preservadas outras modalidades lotéricas legais.                                                                                                                                                    | Brasil (2026).                                        |

A cronologia apresentada revela que o problema atual não surgiu de forma repentina em 2026. A legalização de 2018 antecedeu a construção de capacidade regulatória; a regulamentação de 2023 e 2024 estruturou e monetizou o mercado; e a proibição posterior interrompeu autorizações que haviam começado a operar em 2025. Essa sequência sustenta o argumento do ensaio: mudanças legais rápidas não substituem planejamento institucional, fiscalização e avaliação dos efeitos produzidos em cada etapa.

As origens do jogo do bicho em 1892 são documentadas pela Biblioteca Nacional e pela historiografia especializada (Biblioteca Nacional Digital, s.d.; Magalhães, 2007). A proibição geral de 1946, por sua vez, invocava moral, bons costumes e a precariedade das concessões (Brasil, 1946). O vocabulário mudou no século XXI: saíram os bons costumes, entraram saúde mental, integridade esportiva e proteção financeira. A dificuldade de implementação, contudo, permanece.

Essa história recomenda cautela com a promessa de que uma canetada fará o mercado evaporar. Proibir reduz oferta legal e publicidade; não elimina automaticamente demanda, meios de

pagamento, servidores estrangeiros ou intermediários clandestinos. Sem fiscalização tecnológica e financeira, a banca autorizada pode ser substituída por uma banca invisível, sem dever de identificar o cliente, pagar tributos, bloquear menores ou oferecer autoexclusão.

A Figura 2 apresenta, em quadro conceitual, o deslocamento dos canais de jogo que a Tabela 1 registra cronologicamente: da banca física ao jogo mecanizado, ao aplicativo e, quando o acesso é proibido ou não licenciado, ao operador invisível. É uma representação analítica dos autores, não uma série de dados.

**A história brasileira mostra que proibição formal e disponibilidade prática podem coexistir por décadas. A eficácia depende menos do anúncio e mais da capacidade de bloquear dinheiro, publicidade e acesso clandestino.**

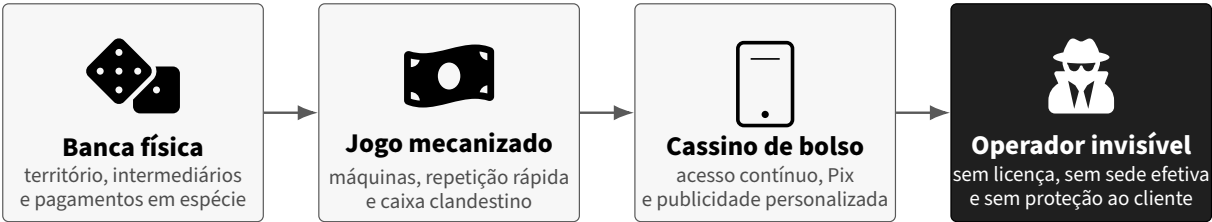


**Figura 2:** Quadro conceitual da transformação dos canais de jogo, da banca territorial ao operador digital invisível. Elaboração dos autores a partir da periodização da Tabela 1; representação esquemática, sem dados quantitativos.

4. Quem autorizou quem: a cadeia administrativa

A autorização não foi concedida pessoalmente pelo ministro nem por um único parecerista. O órgão competente é a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), criada em janeiro de 2024 no Ministério da Fazenda. A estrutura oficial distribui autorização, monitoramento, fiscalização e sanção entre unidades distintas (Brasil,

Ministério da Fazenda, 2026c). A Tabela 2 deve ser lida como um mapa de competências, e não como um organograma meramente descritivo. Ela identifica onde se localizavam as funções de formular regras, examinar pedidos, acompanhar operações, prevenir ilícitos, promover jogo responsável e aplicar sanções. Essa decomposição evita atribuir todo o processo a uma única autoridade e permite formular perguntas específicas sobre cada fase da decisão administrativa.

**Tabela 2:** Estrutura federal responsável pelo mercado de apostas

| Unidade                                                                    | Função relevante                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministério da Fazenda                                                      | Formulação política, supervisão ministerial e edição de atos dentro das competências legais.                                              |
| Secretaria de Prêmios e Apostas                                            | Regulação, autorização, monitoramento, fiscalização e aplicação de sanções no nível federal.                                              |
| Subsecretaria de Autorização                                               | Instrução e análise dos pedidos, incluindo habilitação jurídica, idoneidade, capacidade financeira, origem dos recursos e certificação.   |
| Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização                              | Supervisão operacional, dados do Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP), recolhimentos, direitos dos apostadores e integridade das apostas. |
| Coordenação-Geral de Monitoramento de Lavagem de Dinheiro e Outros Delitos | Prevenção à lavagem de dinheiro, acompanhamento de comunicações e integridade esportiva.                                                  |
| Subsecretaria de Ação Sancionadora                                         | Julgamento administrativo e aplicação de penalidades dentro da competência da SPA.                                                        |
| Coordenação-Geral de Jogo Responsável                                      | Políticas de prevenção, proteção e redução de danos aos apostadores.                                                                      |

Essa divisão institucional também define o caminho da responsabilização. A análise das autorizações deve verificar se a habilitação jurídica e financeira foi adequadamente instruída, se o monitoramento detectou riscos, se as áreas de integridade compartilharam alertas e se eventuais sanções foram proporcionais e tempestivas. A tabela, portanto, conecta a estrutura formal do Estado à investigação documental dos processos concretos.

Os dados de base são públicos: a relação de empresas autorizadas e a das autorizadas por determinação judicial estão nas páginas de transparência ativa da Secretaria de Prêmios e Apostas (Brasil, Ministério da Fazenda, 2026a, 2026b).

A lista ministerial atualizada em 24 de setembro de 2026 possui 85 linhas de autorização, mas 82 CNPJs únicos, porque três empresas receberam dois conjuntos de marcas ou autorizações. Há ainda duas pessoas jurídicas operando por decisões judiciais.

Listar CNPJ e marca é o início da pesquisa, não seu fim: beneficiário final, controlador estrangeiro, procuradores, origem do capital, reuniões e mudanças societárias exigem cruzamento com as mais de duas mil páginas de pareceres e documentos já publicados pela Fazenda (Brasil, Ministério da Fazenda, 2026d), juntas comerciais, agendas e pedidos de acesso à informação.

**A autorização foi resultado de uma cadeia administrativa, não de um único agente. A responsabilização séria exige rastrear decisões, controladores, recursos e pareceres, sem personalização simplista nem culpa por associação.**

5. A conta fiscal: grandes números também precisam de legenda

O argumento fiscal aparece dos dois lados. Os R\$ 2,55 bilhões correspondem ao total das outorgas: 85 autorizações multiplicadas por R\$ 30 milhões. O pagamento foi realizado pelas empresas autorizadas à União, por recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional, como contraprestação pelo direito de operar durante cinco anos, com até três marcas por autorização. Não se trata de tributo, salário ou prêmio; esses fluxos são contabilizados separadamente (Brasil, Ministério da Fazenda, 2025; Brasil, 2023).

Do ponto de vista técnico, os R\$ 2,55 bilhões constituem re-

ceita pública bruta e não recorrente, mas não demonstram, isoladamente, benefício social líquido. Uma avaliação de custo-benefício deve comparar outorgas, tributos e taxas de fiscalização com despesas públicas diretamente atribuíveis ao mercado e com externalidades mensuráveis, mediante dados causais e um cenário contrafactual. Os estudos disponíveis apontam riscos relevantes de deslocamento do consumo, inadimplência, adoecimento e perda de produtividade, mas os dados agregados ainda não permitem afirmar com precisão que esses custos superam toda a receita gerada. A conclusão defensável é mais restrita: o saldo líquido permanece não demonstrado e não pode ser inferido apenas da arrecadação bruta (Banco Central do Brasil, 2024; Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2025).

Para que a contribuição financeira do setor não seja confundida com benefício social líquido, convém enumerar os dois lados da conta:

1. **Possíveis benefícios:** pagamento de outorgas e tributos; empregos e contratação de tecnologia, publicidade e meios de pagamento; patrocínio ao esporte; deslocamento de parte da demanda para empresas identificáveis; e produção de dados úteis à fiscalização, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e às políticas de saúde.
2. **Possíveis custos:** perdas das famílias e redução de outras despesas; endividamento e inadimplência; tratamento de transtornos e sofrimento familiar; perda de produtividade; fraude e manipulação esportiva; gastos de regulação e repressão; e contingências judiciais quando o Estado encerra antecipadamente autorizações pelas quais recebeu.
3. **Saldo que precisa ser demonstrado:** arrecadação bruta

não deve ser comparada apenas com um custo isolado. A avaliação deve descontar renúncias, fiscalização, saúde, efeitos sobre outros setores, mercado ilegal e risco judicial, sempre com hipóteses públicas e análise de sensibilidade.

Antes de comparar números, é preciso comparar conceitos. Depósito não é perda e prêmio recebido não equivale, sozinho, a lucro do apostador. GGR é a sigla inglesa de *Gross Gaming Revenue*, traduzida como receita bruta do jogo. Ela representa o valor que permanece com as operadoras após a dedução dos prêmios e bônus sacáveis, mas antes do pagamento de tributos, destinações legais, salários, publicidade, tecnologia e demais despesas. Portanto, GGR é receita bruta, não lucro líquido. Dados preliminares obtidos do Ministério da Fazenda indicam que, em 2025, as operadoras federais receberam R\$ 220,6 bilhões em depósitos e devolveram R\$ 183,7 bilhões em prêmios e bônus sacáveis. A diferença de R\$ 36,9 bilhões correspondeu ao GGR agregado informado para o mercado federal regulado (iGaming Business, 2026).

Os panoramas públicos consultados apresentam esses valores de forma agregada. Não foi localizada divulgação oficial de depósitos, prêmios, GGR ou perdas de clientes separada por empresa ou marca. Assim, não é possível preencher responsabilmente uma coluna “quanto cada bet recebeu” apenas com os dados abertos hoje disponíveis. Essa ausência é, em si, um achado de transparência e uma pauta objetiva para pedidos via Lei de Acesso à Informação.

A Tabela 3 reúne as ordens de grandeza citadas nesta seção e indica, para cada uma, o que o número mede e o que não mede: fluxos brutos de Pix, depósitos, GGR e perdas estimadas não são grandezas intercambiáveis.

Tabela 3: Ordens de grandeza e o que cada número realmente mede

| Período   | Valor ou população                                                     | Interpretação                                                                                                                                                     | Limitação                                                                                                                                                                                                        |
|-----------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2024      | R\$ 18–21 bi por mês                                                   | Transferências Pix brutas estimadas pelo Banco Central para empresas de apostas.                                                                                  | Incluem dinheiro que depois retorna como prêmio; não cobrem todos os meios de pagamento.                                                                                                                         |
| Ago. 2024 | 24 mi de pessoas; retenção estimada em 15%                             | CPFs que fizeram ao menos uma transferência no período estudado; a retenção aproxima a diferença entre entradas e saídas.                                         | Identificação de empresas e CNAEs era imperfeita; mercado ainda não estava plenamente regulado.                                                                                                                  |
| Ago. 2024 | R\$ 3 bi enviados por 5 mi de integrantes de famílias do Bolsa Família | Exposição de famílias beneficiárias via Pix; mediana de R\$ 100 por pessoa.                                                                                       | Transferência bruta não equivale a perda líquida nem prova uso direto do benefício.                                                                                                                              |
| 2025      | R\$ 220,6 bi depositados; R\$ 183,7 bi devolvidos                      | Fluxo declarado pelas operadoras federais reguladas.                                                                                                              | Dados preliminares; não incluem integralmente o mercado ilegal ou autorizações estaduais.                                                                                                                        |
| 2025      | R\$ 36,9 bi de GGR                                                     | Depósitos menos prêmios e bônus sacáveis; aproxima a perda agregada dos clientes no mercado federal regulado.                                                     | Não é lucro líquido das empresas nem mostra quanto perdeu cada família.                                                                                                                                          |
| 2025      | 25,2 mi de CPFs cadastrados e 100,8 mi de contas                       | Alcance anual do mercado autorizado; cerca de quatro contas por CPF.                                                                                              | CPF único não informa frequência, renda ou gravidade do comportamento.                                                                                                                                           |
| 2025      | R\$ 62,5 bi de perda líquida estimada                                  | Base usada em simulações macroeconômicas que incluem universo mais amplo de apostas. Estimativa do Comsefaz a partir de transferências via Pix (Mazenotti, 2026). | Estimativa contrafactual; excede o GGR oficial do mercado federal e depende da cobertura do mercado ilegal. A divulgação cita “ano passado” e a janela de out. 2024 a mar. 2026; o setor contesta a metodologia. |

O estudo do Banco Central estimou que 24 milhões de pessoas fizeram transferências para empresas identificadas com apostas entre janeiro e agosto de 2024 e que cerca de 15% dos valores permaneciam com as plataformas. Em agosto, cinco milhões de pessoas pertencentes a famílias do Bolsa Família enviaram R\$ 3 bilhões, com mediana de R\$ 100 por pessoa. O próprio Banco Central advertiu que se tratava de transferências brutas, não de perdas líquidas (Banco Central do Brasil, 2024).

A estimativa de perda líquida das famílias de R\$ 62,5 bilhões foi divulgada pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda (Comsefaz), no Boletim Fiscal dos Estados, a partir de transferências via Pix para casas de apostas; o valor corresponde à diferença entre o apostado e os prêmios devolvidos e a 0,68% da renda disponível bruta das famílias (Mazenotti, 2026).

Estudo divulgado pelo economista Guilherme Klein estimou que as apostas teriam retirado entre R\$ 120 bilhões e R\$ 141 bilhões da atividade econômica em 2025 e produzido perda bruta de arrecadação entre R\$ 31,1 bilhões e R\$ 54,8 bilhões. Descontada a receita tributária atribuída às plataformas, o efeito fiscal líquido estimado ficaria entre R\$ 22 bilhões e R\$ 46 bilhões (Rede de Economistas pela Democracia, 2026).

Esses valores não devem ser tratados como dinheiro encontrado em uma gaveta vazia do Tesouro. São resultados de um modelo contrafactual: partem de uma estimativa de perdas líquidas das famílias, aplicam propensões ao consumo, multiplicadores e relações entre atividade e receita. A associação do setor contesta as premissas e pede contrafactual explícito, análise de sensibilidade e demonstração causal. A objeção é metodologicamente pertinente, embora venha de parte interessada.

Portanto, duas simplificações devem ser recusadas. A primeira é dizer que toda arrecadação das bets representa ganho social: imposto sobre dano não transforma dano em prosperidade. A segunda é apresentar cada real não apostado como se fosse convertido integralmente em consumo doméstico tributável. Parte pode virar poupança, pagamento de dívida, importação, aposta ilegal ou outra despesa com incidência tributária distinta.

O dossiê do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde estimou custo social anual de R\$ 38,8 bilhões associado ao jogo problemático, dos quais pelo menos R\$ 30,6 bilhões ligados à saúde (Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2025). É uma estimativa de custo social, não necessariamente uma despesa orçamentária paga pelo SUS no mesmo exercício. A distinção im-

porta. Em matéria fiscal, números sem definição são como odds sem regulamento: parecem objetivos até a hora do pagamento.

**Arrecadação é apenas uma coluna da conta. O saldo público deve incorporar perdas familiares, atividade econômica deslocada, saúde, fiscalização, criminalidade e contingências judiciais.**

6. Onde e quem aposta: território e estrato social

O DataSenado entrevistou 21.808 pessoas em 2024, com amostra probabilística estratificada por unidade da Federação. No mês anterior à pesquisa, 13% dos brasileiros com 16 anos ou mais declararam ter apostado, o equivalente a aproximadamente 22,1 milhões de pessoas. Roraima, Pará e Mato Grosso apresentaram 17%; o Ceará, 8%. As barras de erro do levantamento recomendam cautela: fora dos extremos destacados pelos pesquisadores, boa parte das diferenças estaduais não é estatisticamente distinta da média nacional (DataSenado, 2024).

A Figura 3 apresenta o percentual de apostadores nos 30 dias anteriores à pesquisa em cada unidade da Federação. As categorias de cor agrupam valores próximos e, dadas as margens de erro, boa parte das diferenças em relação à média nacional não é estatisticamente distinta de zero, salvo nos extremos destacados pelos pesquisadores.

Entre os apostadores, 52% declararam renda familiar de até dois salários mínimos, 35% entre dois e seis e 13% acima de seis. A composição, isoladamente, não demonstra que pessoas financeiramente vulneráveis apostem proporcionalmente mais, porque quase metade da população está no primeiro estrato. Demonstra, contudo, que a maior parcela dos expostos possui pouca margem para absorver perdas. O perfil declarado era 62% masculino, 56% com até 39 anos e 40% com ensino médio completo.

A Tabela 4 consolida esses indicadores e registra, para cada um, a leitura metodologicamente cautelosa que ele admite.

Tabela 4: Perfil dos apostadores declarados no DataSenado, 2024

| Indicador                             | Percentual | Leitura correta                                                                    |
|---------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Renda familiar até 2 salários mínimos | 52%        | Maior grupo em números absolutos; vulnerabilidade a perdas pesa mais no orçamento. |
| Renda entre 2 e 6 salários mínimos    | 35%        | Faixa intermediária relevante, não um fenômeno restrito à baixa renda.             |
| Renda acima de 6 salários mínimos     | 13%        | Participação menor, mas gastos individuais podem ser mais altos.                   |
| Homens                                | 62%        | Predomínio masculino entre os que declararam apostar.                              |
| Até 39 anos                           | 56%        | Concentração em jovens e adultos jovens.                                           |
| Ensino médio completo                 | 40%        | Maior grupo educacional da amostra de apostadores.                                 |

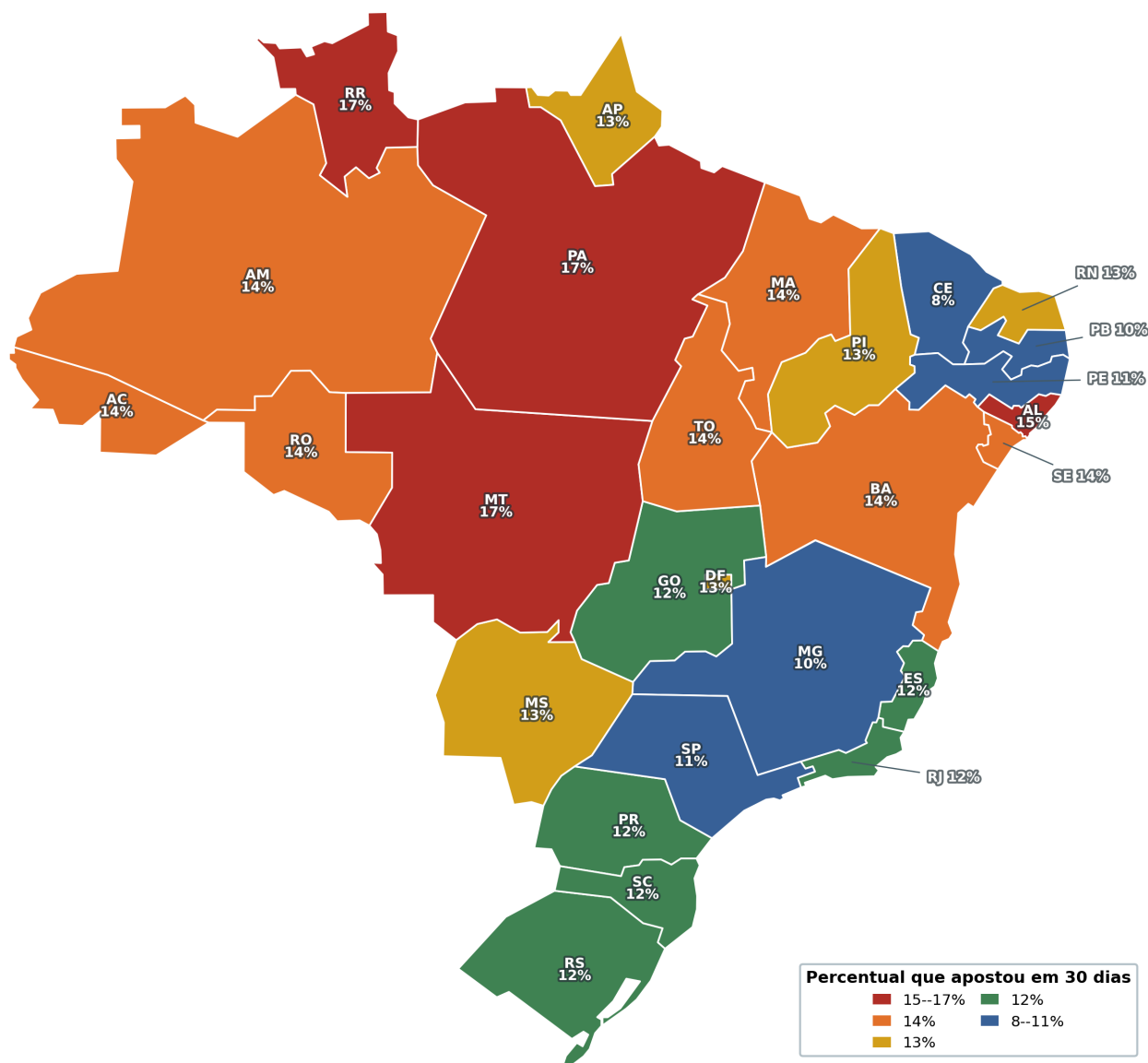


**Figura 3:** Mapa do Brasil com a proporção que declarou apostar nos 30 dias anteriores à pesquisa, por UF, em 2024. Dados: DataSenado. Malha vetorial simplificada das unidades federativas em coordenadas geográficas EPSG:4326: Ruliana (2016).

**O jogo alcança todas as faixas de renda, mas a mesma perda produz danos muito diferentes. Quanto menor a margem do orçamento familiar, maior o risco de dívida, privação e ruptura financeira.**

## 7. Por que se insiste em jogar? Não é apenas “venalidade”

Explicar o fenômeno como ganância ou fraqueza moral é confortável e insuficiente. Pessoas apostam por entretenimento, sociabilidade, esperança de mobilidade, fuga emocional e percepção de oportunidade. Algumas perdem o controle. A passagem de uso recreativo para transtorno resulta da interação entre vulnerabilidades individuais, ambiente social e características do produto.

Jogos digitais de alta frequência reúnem fatores de risco conhecidos: recompensa variável, rodadas rápidas, disponibilidade contínua, estímulos audiovisuais, quase acertos, bônus, disponibilidade contínua e pagamentos sem a fricção do dinheiro físico. A Comissão de Saúde Pública de *The Lancet* destaca velocidade, intensidade, continuidade, quase acertos e perdas apresentadas como ganhos entre as características associadas a produtos de maior risco (Wardle et al., 2024).

No cérebro, a incerteza e o erro de previsão de recompensa participam da aprendizagem. Neurônios dopaminérgicos respondem a recompensas melhores que o esperado, e essa resposta funciona como sinal de erro de previsão que orienta a aprendizagem e reforça pistas e expectativas (Schultz et al., 1997). Estudos de neuroimagem indicam que o quase acerto recruta circuitos de recompensa e mantém a motivação para continuar jogando (Clark et al., 2009), embora economicamente continue sendo perda. A dopamina não é uma molécula de pecado nem uma explicação total do comportamento: ela integra circuitos de aprendizagem, motivação e saliência. Reduzir tudo a “vício em dopamina” seria trocar um moralismo por uma caricatura neurológica (Limbrick-Oldfield et al., 2013).

Dados oficiais brasileiros já indicavam demanda crescente. Guia do Ministério da Saúde registra 10.553 atendimentos no SUS relacionados a jogo patológico e mania de jogo entre janeiro de 2018 e maio de 2025, com aumento de 104% no período analisado. Também cita o III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (INPAD, 2023), segundo o qual 25,9% dos brasileiros haviam apostado alguma vez na vida; entre os jogadores, 4,4% apresentaram alto risco de envolvimento problemático (INPAD, 2023, citado em Brasil, Ministério da Saúde, 2026).

Falar em “venalidade das pessoas” também desloca a responsabilidade. A pergunta mais útil não é por que tanta gente deseje dinheiro, mas por que se permitiu que sistemas industriais aprendessem, em escala, quando oferecer o próximo estímulo a pessoas vulneráveis. A liberdade do consumidor não desaparece; ela apenas deixa de servir como salvo-conduto para qualquer desenho de produto.

**O comportamento não se explica por falha moral isolada. Vulnerabilidade individual, recompensa variável, velocidade do produto e estímulos personalizados formam conjuntamente o risco de perda de controle.**

8. O futebol como mídia, cliente e dependente

O futebol não foi apenas beneficiário periférico. Tornou-se a principal vitrine de aquisição de clientes das bets: camisa, placa, transmissão, nome de campeonato, conteúdo digital e influenciadores esportivos formaram uma mesma esteira de normalização. Em 2025, os clubes da Série A receberam aproximadamente R\$ 1,03 bilhão de bets (casas de apostas) dentro de R\$ 3,069 bilhões de patrocínios totais. Em setembro de 2026, levantamento jornalístico identificou quatorze patrocinadores principais de apostas entre os vinte clubes da Série A, com valores anunciados ou estimados que somam cerca de R\$ 956,7 milhões por ano (365Scores, 2026).

A Tabela 5 detalha os patrocínios principais por clube, associando cada marca à empresa titular da autorização no cadastro federal e ao valor anual anunciado ou estimado; a soma reportada corresponde aos R\$ 956,7 milhões citados acima.

Tabela 5: Patrocínios principais de bets na Série A de 2026

| Clube           | Marca autorizada e empresa do cadastro federal      | R\$ mi/ano |
|-----------------|-----------------------------------------------------|------------|
| Flamengo        | Betano — Kaizen Gaming Brasil                       | 220,0      |
| Corinthians     | Esportes da Sorte — Esportes Gaming Brasil          | 150,0      |
| Palmeiras       | Sportingbet — Ventmear Brasil                       | 100,0      |
| São Paulo       | Superbet — SPRBT Interactive Brasil                 | 90,0       |
| Atlético-MG     | H2Bet — H2 Licensed                                 | 60,0       |
| Fluminense      | Superbet — SPRBT Interactive Brasil                 | 58,0       |
| Botafogo        | VBet — SC Operating Brazil                          | 55,0       |
| Cruzeiro        | Betnacional — NSX Brasil                            | 50,0       |
| Vasco           | Sportingbet — Ventmear Brasil                       | 50,0       |
| Grêmio          | Pitaco — MMD Tecnologia, Entretenimento e Marketing | 46,7       |
| Santos          | Novibet — NVBT Gaming                               | 35,0       |
| Vitória         | 7K — ANA Gaming Brasil                              | 20,0       |
| Remo            | VaideBet — BPX Bets Sports Group                    | 12,0       |
| Chapecoense     | ZeroUm — operação por decisão judicial              | 10,0       |
| Total reportado |                                                     | 956,7      |

Outro levantamento, com critério mais amplo, encontrou vínculos comerciais de qualquer natureza em 15 clubes da Série A e 13 da Série B (Futebol Interior, 2026). A diferença entre quatorze e quinze não é erro: um recorte conta apenas patrocínio principal; o outro inclui propriedades secundárias. Essa dependência cria um problema de transição. Clubes assumiram folhas salariais e contratos plurianuais apoiados em receitas que uma medida provisória pretende retirar em poucos dias. Não se segue daí que o Estado deva eternizar as bets, mas uma saída abrupta pode gerar inadimplência, litígio, desvalorização das competições e pressão por socorro público. O futebol privatizou a receita; agora tentará socializar a ressaca. Trata-se de um risco de transição, e

não de um resultado já observado.

**O futebol deixou de ser apenas vitrine e tornou-se financeiramente dependente das bets. Uma transição abrupta transfere o choque das empresas para clubes, trabalhadores, competições e, possivelmente, para o próprio Estado.**

## 9. A incoerência regulatória tem várias datas

Seria cômodo atribuir toda a história a um único governo. A legalização inicial ocorreu em 2018. A ausência de regulamentação completa permitiu expansão desordenada nos anos seguintes. O governo Lula concluiu a regulamentação, ampliou o marco para jogos on-line, arrecadou outorgas, não proibiu publicidade massiva e, depois, adotou postura que induz o cidadão a interpretar que é uma ação que protege e liberta as famílias do mesmo mercado que organizara.

É nesse último movimento que aparece a contradição eleitoral. A proibição foi anunciada a poucos dias do primeiro turno de 2026, quando o tema já tinha apoio popular excepcional. Isso não prova que a motivação seja exclusivamente eleitoral, nem torna a medida errada. Políticas populares podem ser necessárias; políticas necessárias podem render votos. Mas o calendário aumenta o dever de transparência sobre estudos, alternativas examinadas, pareceres jurídicos e custos de transição.

O alerta ultrapassa as bets. Quando um governo cria ou eleva tributo, tarifa, taxa ou encargo, arrecada durante parte do mandato e o reduz ou elimina às vésperas da eleição, a sequência pode ser fiscalmente legítima, mas não deve ser presumida inocente nem criminosa sem investigação. É indispensável perguntar se houve mudança objetiva das condições, estudo de impacto, compensação orçamentária e tratamento impessoal, ou se o aparelho estatal foi usado para produzir vantagem eleitoral. A administração está vinculada à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; a legislação eleitoral também veda condutas de agentes públicos capazes de afetar a igualdade entre candidaturas (Brasil, 1988, art. 37; Brasil, 1997, art. 73).

Se houver desvio de finalidade eleitoral e gravidade suficiente, o fato pode caracterizar abuso de poder político, cuja definição e sanção competem à Justiça Eleitoral. Não é tecnicamente correto chamar toda reversão oportunista de “crime contra a democracia”; é correto afirmar que usar políticas públicas, receitas e a máquina estatal como instrumentos de campanha corrói a democracia, compromete a confiança nas instituições e exige controle legislativo, judicial e social. O problema não está em uma política popular beneficiar eleitoralmente quem a adotou, mas em manipular o tempo, a justificativa ou os recursos públicos para desequilibrar a disputa.

O ganho narrativo é plausível. Quem questiona a forma da proibição pode ser retratado como defensor do “tigrinho”; quem recorda a outorga parece colocar o contrato acima da saúde; quem apoia a saúde pública é convidado a esquecer quem desenhcou o mercado. Essa polarização empobrece o debate. É possível apoiar restrições severas e, simultaneamente, criticar improviso normativo, risco fiscal e oportunismo.

O Estado concedeu autorizações com prazo de cinco anos e as encerrou antes do término. Alegar que o risco à saúde é grave não responde se o Estado deve devolver o valor pago, indenizar investimentos ou demonstrar por que a mudança de rumo era imprevisível. A cláusula legal que nega indenização é a posição inicial do Estado, não a palavra final dos tribunais.

**Uma política necessária pode render votos; o problema democrático surge quando tempo, justificativa ou recursos estatais são manipulados para transformar governo em campanha.**

## 10. Outorgas, judicialização e o próximo precatório

As empresas autorizadas poderão sustentar proteção da confiança, segurança jurídica, proporcionalidade e responsabilidade estatal. O governo invocará interesse público, natureza precária da autorização, poder regulatório e ausência legal de direito adquirido à manutenção de determinado regime econômico. O desfecho dependerá do texto das autorizações, do marco legal, das razões documentadas para a extinção e da interpretação judicial.

Não é possível afirmar, neste momento, que haverá devolução dos R\$ 2,55 bilhões ou indenização. Tampouco é prudente contabilizar risco zero porque a medida provisória escreveu que nada será devido. Lei pode distribuir riscos; não consegue abolir o controle de constitucionalidade nem impedir ações judiciais. O risco fiscal precisa aparecer em anexo próprio, com cenários de probabilidade, principal, correção, honorários e efeitos sobre contratos associados.

Há ainda um problema de coerência tributária. O imposto seletivo deve desestimular bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, não funcionar como simples caça-níquel arrecadatório do Estado. Se determinado produto é mantido legal, a alíquota deve refletir evidência de dano e financiar prevenção, fiscalização e tratamento. Se é proibido, não se deve contar simultaneamente com sua receita futura. Orçamento não pode tratar a mesma atividade como doença no discurso e como base confiável de arrecadação na planilha.

**O Estado não pode vender segurança regulatória, arrecadar pela autorização e depois tratar como inexistentes os custos da ruptura. Proibir a atividade não elimina automaticamente a responsabilidade jurídica e fiscal da transição.**

## 11. Quando a banca volta ao sub-mundo

O risco mais sério de uma proibição mal executada não é o desaparecimento do jogo, mas sua transferência para operadores que não identificam clientes, não segregam saldos, não reportam operações suspeitas e não respondem no Brasil. O mercado ilegal oferece quatro utilidades ao crime organizado: geração direta de receita; lavagem de recursos de outros delitos; coleta de dados financeiros e pessoais; e infraestrutura de pagamentos para movimentação fragmentada ou remessa ao exterior.

A Figura 4 representa, em quadro conceitual, o circuito financeiro típico dessas plataformas e destaca três salvaguardas ausentes: identificação do cliente, segregação de saldos e comunicação ao Coaf, que o regime regulado previa. Os casos policiais descritos a seguir ilustram etapas desse circuito.

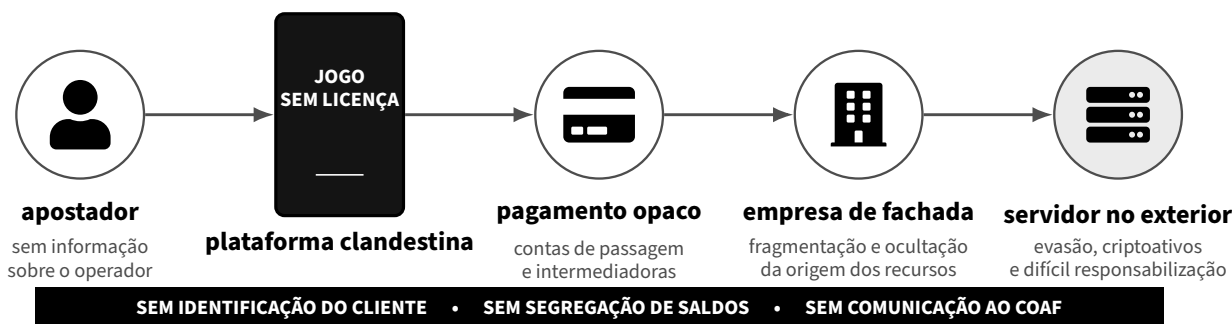


**Figura 4:** Quadro conceitual do circuito financeiro típico de uma plataforma clandestina, do apostador ao servidor no exterior. Elaboração dos autores, com base nos elementos descritos pela Polícia Federal (2026a, 2026b) e pela Receita Federal (2026); representação esquemática, sem dados quantitativos.

Esse risco já saiu do campo hipotético. Em julho de 2026, a Operação Vêu de Maia, da Polícia Federal, investigou 87 empresas suspeitas de funcionar como interpostas pessoas na movimentação de recursos de operadores ilegais, inclusive com possível remessa ao exterior por criptoativos (Polícia Federal, 2026a). Dias depois, a Operação Slots descreveu plataformas clandestinas, empresas de fachada, intermediadoras de pagamento e influenciadores usados para ocultar dinheiro possivelmente proveniente do tráfico de drogas (Polícia Federal, 2026b). Em junho, com divulgação em agosto, a Operação Conto da Sorte cumpriu mandados em três estados e bloqueou bens até R\$ 145 milhões; segundo a Receita Federal, empresas sem autorização movimentaram bilhões de reais (Receita Federal, 2026).

Há uma distinção jurídica e factual indispensável. Lavagem de dinheiro, organização criminosa e financiamento do terrorismo são riscos previstos na legislação e nas regras do Coaf; isso não transforma automaticamente toda facção criminosa em organização terrorista, nem prova participação de facções específicas em cada plataforma. O regime da Lei n.º 14.790 exigia políticas de prevenção à lavagem e ao financiamento do terrorismo precisamente porque o canal é vulnerável; esses dispositivos foram revogados pela MP n.º 1.394 durante o encerramento do mercado (Brasil, 2023, 2026).

As fontes oficiais consultadas documentam investigações de tráfico, empresas de fachada, evasão de divisas e lavagem. Paradoxalmente, o regime regulado fornecia instrumentos úteis contra essa captura: identificação do cliente, rastreabilidade bancária, domínio .bet.br, dados enviados ao SIGAP, segregação de recursos e comunicação ao Coaf. Entretanto, a proibição elimina o operador legal, mas cria risco de migração da demanda para o mercado ilegal. Se bloqueio de domínio, aplicativo e pagamento não for simultâneo, permanente e internacionalmente coordenado, o Estado poderá entregar clientela pronta justamente aos operadores que menos teme constranger. Proibição sem fiscalização efetiva não reduz, por si, o risco de captura da demanda

pelo mercado ilegal.

**Retirar operadores legais sem bloquear pagamentos, aplicativos, anúncios e domínios pode deslocar a demanda para redes sem identificação de clientes, segregação de saldos ou dever de comunicação ao Coaf.**

## 12. Liberar ou proibir? O paralelo com as drogas

O paralelo com drogas é útil desde que não vire atalho. Nos dois mercados, a proibição pode elevar preço, clandestinidade e renda do crime; a legalização pode reduzir parte desses custos, mas ampliar acesso, publicidade e normalização. A pergunta correta, portanto, não é se o jogo é moralmente bom ou mau, mas qual arranjo minimiza o dano total: doença, endividamento, crime, corrupção, custo de fiscalização e perda de liberdade. A Organização Mundial da Saúde trata o jogo como questão de saúde pública e recomenda restrição de publicidade, desenho menos nocivo dos produtos, limites compulsórios e proteção da política contra interesses econômicos (Organização Mundial da Saúde, 2024).

Os países materializam valores diferentes em instituições diferentes. A Tabela 6 resume quatro desses arranjos, a partir dos critérios de seleção descritos na seção 2. A comparação não revela um modelo perfeito, mas mostra que a escolha real não se limita a “liberar tudo” ou “proibir tudo”.

**Tabela 6:** Como diferentes países tratam o jogo on-line

| País              | Modelo                                                                                                                                                                                             | Vantagem pretendida                                                                                                            | Risco ou limite                                                                                                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Grã-Bretanha      | Licenciamento privado e regulação técnica nacional.                                                                                                                                                | Canalizar a demanda para operadores supervisionados, com regras de integridade, proteção de menores e jogo justo.              | A oferta legal ampla pode normalizar o jogo e exige fiscalização contínua de publicidade, desenho do produto e capacidade financeira dos clientes. |
| Noruega           | Direitos exclusivos de operadores públicos ou controlados pelo Estado.                                                                                                                             | Subordinar a receita à prevenção do jogo problemático, limitar lucro privado e destinar resultados a finalidades sociais.      | Monopólio não elimina sites estrangeiros e pode criar conflito quando o próprio Estado depende da receita que deveria conter.                      |
| Austrália         | Modelo híbrido: apostas on-line licenciadas, mas proibição de cassino on-line, caça-níqueis, pôquer e apostas esportivas ao vivo pela internet; bloqueio de sites ilegais e autoexclusão nacional. | Permitir modalidades consideradas menos arriscadas, restringir produtos de alta intensidade e oferecer proteção ao consumidor. | Fragmentação entre licenças estaduais e fiscalização federal; operadores clandestinos recriam endereços e tentam contornar bloqueios.              |
| Brasil, 2025–2026 | Licenciamento federal seguido de proibição anunciada e encerramento das autorizações.                                                                                                              | Primeiro, formalizar e arrecadar; depois, reduzir exposição, publicidade e danos.                                              | Ruptura de confiança, litígios, perda abrupta de receitas do esporte e migração de usuários para o mercado ilegal.                                 |

Grã-Bretanha, Noruega e Austrália diferem na propriedade dos operadores e nas modalidades permitidas, mas mantêm alguma combinação de licença, limites de produto, autoexclusão, controle de publicidade e repressão financeira ou digital ao mercado clandestino (Gambling Commission, s.d.; Ministério da Cultura e Igualdade da Noruega, 2025; Australian Communications and Media Authority, 2026). Nenhum modelo elimina o mercado ilegal; a diferença está na capacidade de canalizar demanda, conter intensidade e resistir à captura política.

A economia oferece diagnósticos, não uma resposta automática. Na tradição pigouviana, tributos deveriam refletir externalidades, mas uma alíquota não cura dependência e pode empurrar consumidores ao operador clandestino (Pigou, 1920). A teoria da escolha racional explica parte do entretenimento, porém descreve mal produtos com valor esperado negativo, informação imperfeita e perda de controle. A teoria da perspectiva mostra que pessoas superestimam pequenas probabilidades e alteram decisões diante de perdas (Kahneman & Tversky, 1979); o desconto hiperbólico explica por que o alívio imediato vence custos futuros (Laibson, 1997); reforço variável e erro de previsão explicam repetição; e a escolha pública alerta que arrecadação, lobby e dependência institucional podem capturar o regulador (Stigler, 1971).

Daí resulta uma regra prudencial. **Devemos** ordenar objetivos — saúde e integridade antes da receita —, restringir publicidade e velocidade, impor limites de perda, financiar tratamento, divulgar dados e revisar resultados. **Não devemos** confundir imposto com licença moral, receita bruta com benefício social, usuário com culpado, proibição com fiscalização ou suspeita política com prova criminal. Se o Estado não consegue cumprir essas condições, deve reduzir drasticamente a oferta; se consegue, uma regulação muito restritiva pode superar tanto a liberalização promocional quanto a proibição apenas no papel.

**A experiência internacional não oferece uma fórmula única, mas aponta um núcleo comum: limites de produto, publicidade restrita, autoexclusão, rastreabilidade financeira, tratamento e repressão permanente ao mercado ilegal.**

### 13. Proibir, regular ou reduzir danos?

Não existe opção sem custo. A proibição pode reduzir publicidade, normalização e acesso, mas tende a deslocar parte da demanda para o mercado ilegal. A regulação preserva capacidade de monitorar transações e impor limites, mas também legitima o produto, cria dependência arrecadatória e permite que empresas transformem medidas de “jogo responsável” em selo de marketing. A tributação internaliza apenas parte das externalidades e pode ampliar a vantagem competitiva do operador clandestino.

Uma política tecnicamente defensável, qualquer que seja o grau de restrição escolhido, deveria conter ao menos:

- **avaliação independente e dados abertos:** séries sobre apostas, perdas líquidas, renda, idade, autoexclusão, endividamento, atendimentos e suicídio, com proteção de dados e metodologia auditável;
- **proteção por desenho:** limites compulsórios de depósito, perda e tempo; pausas reais; proibição de crédito, bônus agressivos, quase acertos enganosos e personalização dirigida a vulneráveis;
- **publicidade restrita:** vedação de influenciadores, exposição a menores, patrocínio que normalize o jogo e mensagens que apresentem aposta como investimento ou solução financeira;
- **saúde antes da arrecadação:** financiamento permanente e

independente para prevenção, rastreamento, CAPS, atenção primária, teleatendimento e pesquisa;

- **transição juridicamente responsável:** inventário público das outorgas, parecer sobre confiança legítima, estimativa de contingências e regras claras para saldos dos clientes;
- **combate ao mercado ilegal:** cooperação com bancos, instituições de pagamento, lojas de aplicativos, provedores, plataformas de publicidade e autoridades estrangeiras;
- **transparência societária e de lobby:** divulgação de controladores, beneficiários finais, origem dos recursos, representantes, reuniões e mudanças de controle das autorizadas, sem presumir culpa pela mera interlocução;
- **cláusula de revisão:** metas mensuráveis, avaliação periódica e obrigação de o governo explicar publicamente por que mantém, endurece ou abandona cada instrumento.

Em agosto de 2026, o Ministério da Fazenda publicou mais de duas mil páginas dos processos de autorização das 85 empresas, incluindo pareceres de habilitação jurídica, idoneidade, origem dos recursos e pagamento de outorga (Brasil, Ministério da Fazenda, 2026d). Esse acervo permite investigação jornalística legítima sobre beneficiários finais, financiamento e interlocução institucional. A apuração deve procurar conflitos e irregularidades concretas, não produzir culpa por associação.

Limitações. O estudo tem limites que condicionam suas conclusões.

Primeiro, a análise documental depende do que foi publicado: documentos podem trazer detalhe insuficiente, ser de difícil recuperação ou refletir seletividade de quem os produz (Bowen, 2009). É o caso dos dados oficiais de depósitos, prêmios e receita bruta do jogo, preliminares e agregados, sem divulgação por empresa ou marca, o que impede medir a perda dos clientes e o resultado de cada operador.

Segundo, as estimativas de custo social e de perda de atividade econômica e de arrecadação vêm de modelos contrafactuais, cujas premissas são contestadas pelo setor, e não comprovam efeitos causais.

Terceiro, parte das evidências sobre patrocínio esportivo, apoio popular à proibição e dimensão do mercado vem de imprensa e de pesquisas de opinião, com menor grau de verificação que as fontes oficiais.

Quarto, o mercado ilegal não é mensurável com os dados disponíveis, e os casos policiais citados ilustram o risco, mas não permitem estimar sua escala.

Quinto, a seleção intencional dos países produz conhecimento analítico sobre arranjos regulatórios, e não generalização estatística (Flyvbjerg, 2006); a comparação se apoia em páginas institucionais, e não em análise da legislação de cada país, de modo que descreve modelos, sem avaliar sua eficácia.

Por fim, o texto trata de medida provisória recente, cuja tramitação, vigência e efeitos jurídicos podem alterar a análise após a data de corte.

## 14. Conclusão: quando todos apostam, alguém paga

**As apostas on-line constituem um sistema de risco, não apenas uma escolha de consumo. Tecnologia, vulnerabilidade econômica, publicidade, esporte, pagamentos, tributação e poder político precisam ser avaliados conjuntamente.**

- **Racionalidade limitada e desenho do produto.** A teoria da perspectiva, o desconto hiperbólico e o reforço variável explicam por que produtos rápidos e personalizados podem enfraquecer a decisão racional. A tributação compensa apenas parte das externalidades; não substitui limites de produto, prevenção e tratamento.
- **Experiência internacional.** Grã-Bretanha, Noruega e Austrália adotam modelos diferentes, mas convergem em licenciamento ou controle estatal, restrições de produto e publicidade, autoexclusão, rastreamento financeiro e combate contínuo ao mercado ilegal.
- **Vulnerabilidade social e financeira.** As perdas atingem todas as rendas, porém causam danos mais graves onde há menor margem orçamentária. Endividamento, inadimplência, conflitos familiares e privação de consumo essencial não aparecem integralmente nas estatísticas de arrecadação.
- **Saúde pública.** O transtorno do jogo não pode ser reduzido a ganância ou fraqueza moral. O desenho das plataformas interage com vulnerabilidades individuais e exige prevenção, diagnóstico, tratamento e financiamento permanente da saúde pública.
- **Saldo econômico e fiscal.** Outorgas, tributos, empregos e patrocínios são benefícios observáveis, mas devem ser confrontados com atividade econômica deslocada, custos do SUS, fiscalização, mercado clandestino e risco de indenizações ou precatórios.
- **Calendário político e integridade eleitoral.** Legalizar, arrecadar e proibir próximo à eleição não prova automaticamente abuso de poder. Contudo, a sequência exige motivação técnica pública, impacto orçamentário e demonstração de impessoalidade para que a política não seja convertida em instrumento de campanha.

O caso brasileiro revela uma contradição institucional: o Estado atuou como legislador, licenciador, arrecadador, fiscal e, depois, como salvador das famílias afetadas por um mercado que ajudou a organizar. A proibição pode reduzir danos, mas não apaga a exposição social, a dependência financeira do futebol, as expectativas contratuais nem os custos criados durante a expansão.

O resultado somente poderá ser chamado de política pública bem-sucedida se houver redução mensurável de perdas, endividamento e atendimentos; proteção dos saldos dos clientes; interrupção efetiva da publicidade; contenção do mercado ilegal; e divulgação transparente das contingências fiscais e judiciais. Sem indicadores, a narrativa substituirá a avaliação.

**Proibição sem fiscalização pode fortalecer o mercado clandestino; regulação sem limites pode transformar sofrimento em arrecadação; e mudança regulatória guiada pelo calendário eleitoral pode transformar política pública em propaganda.**

## Referências Bibliográficas

- 365Scores. (2026, 24 de setembro). *Quanto cada time do Brasileirão ganha com patrocínio de bets?* <https://www.365scores.com/pt-br/news/magazine/quanto-cada-time-brasileirao-ganha-bets/>
- Australian Communications and Media Authority. (2026). *Online gambling services*. Recuperado em 28 de setembro de 2026, de <https://www.acma.gov.au/online-gambling-services>
- Banco Central do Brasil. (2024). *Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores* (Estudo Especial n.º 119/2024). [https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinfolacao/EstudosEspeciais/EE119\\_Analise\\_tecnica\\_sobre\\_o\\_mercado\\_de\\_apostas\\_online\\_no\\_Brasil\\_e\\_o\\_perfil\\_dos\\_apostadores.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinfolacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf)
- Biblioteca Nacional Digital. (s.d.). *O jogo do bicho*. Recuperado em 27 de setembro de 2026, de <https://bndigital.bn.gov.br/dossies/ao-encontro-da-cor-os-primeiros-impressos-coloridos-brasileiros-de-carater-ludico-1880-1945/figurinhas-do-jogo-do-bicho/o-jogo-do-bicho/>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Brasil. (1941). *Decreto-Lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941: Lei das Contravenções Penais*. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm)
- Brasil. (1946). *Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946*. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9215.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm)
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
- Brasil. (1997). *Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504compilado.htm)
- Brasil. (2018). *Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018*. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm)
- Brasil. (2023). *Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023*. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm)
- Brasil. (2026). *Medida Provisória n.º 1.394, de 25 de setembro de 2026*. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2026/mpv/mpv1394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/mpv/mpv1394.htm)
- Brasil, Ministério da Fazenda. (2025, 25 de julho). *As empresas devem pagar outorga?* <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/tire-suas-duvidas/arrecadacao/as-empresas-devem-pagar-outorga>
- Brasil, Ministério da Fazenda. (2024, 21 de maio). *Portaria SPA/MF n.º 827: regras para solicitação de autorização para exploração de apostas de quota fixa*. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/legislacao/apostas>
- Brasil, Ministério da Fazenda. (s.d.). *Apostas de quota fixa*. Recuperado em 29 de setembro de 2026, de <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa>
- Brasil, Ministério da Fazenda. (2026a). *Autorizadas por determinação judicial*. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/transparencia-ativa-processos-de-autorizacao-de-apostas-de-quota-fixa/autorizadas-por-determinacao-judicial>
- Brasil, Ministério da Fazenda. (2026b). *Empresas autorizadas*. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/transparencia-ativa-processos-de-autorizacao-de-apostas-de-quota-fixa/empresas-autorizadas>
- Brasil, Ministério da Fazenda. (2026c, 23 de junho). *Estrutura da SPA*. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/conheca-a-spa>
- Brasil, Ministério da Fazenda. (2026d, 13 de agosto). *Fazenda torna públicas mais de 2 mil páginas de documentos que autorizaram bets a operar no Brasil*. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/agosto/fazenda-torna-publicas-mais-de-2-mil-paginas-de-documentos-que-autorizaram-bets-a-operar-no-brasil>
- Brasil, Ministério da Saúde. (2026). *Guia de cuidado para pessoas com problemas relacionados a jogos de apostas*. <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guia-s-e-manuais/2026/guia-de-cuidado-para-pessoas-com-problemas-relacionados-a-jogos-de-apostas.pdf>
- Clark, L., Lawrence, A. J., Astley-Jones, F., & Gray, N. (2009). Decision-making during gambling: An integration of cognitive and psychological approaches. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 364(1518), 319–330. <https://doi.org/10.1098/rstb.2008.0147>
- Clark, L., Lawrence, A. J., Astley-Jones, F., & Gray, N. (2009). Gambling near-misses enhance motivation to gamble and recruit win-related brain circuitry. *Neuron*, 61(3), 481–490. <https://doi.org/10.1016/j.neuron.2008.12.031>
- CNN Brasil. (2026, 23 de setembro). *Atlas: 75% dizem que bets deveriam ser proibidas no Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/atlas-75-dizem-que-bets-deveriam-ser-proibidas-no-brasil/>
- DataSenado. (2024). *Panorama Político 2024: Apostas esportivas, golpes digitais e endividamento*. Senado Federal. [https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/relatorio\\_online/pesquisa\\_aposta\\_esportiva/2024/interativo.html](https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/relatorio_online/pesquisa_aposta_esportiva/2024/interativo.html)
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Futebol Interior. (2026, 18 de setembro). *Quantos clubes das Séries A e B são patrocinados por bets? Veja levantamento*. <https://www.futebolinterior.com.br/quantos-clubes-das-series-a-e-b-sao-patrocinados-por-bets-veja-levantamento/>
- Gambling Commission. (s.d.). *What we regulate*. Recuperado em 28 de setembro de 2026, de <https://www.gamblingcommission.gov.uk/about-us/guide/what-we-regulate>

- iGaming Business. (2026, 19 de agosto). *Brasileiros depositaram R\$ 221 bi em bets no ano passado e geraram GGR de R\$ 36,9 bi ao setor*. <https://igamingbusiness.com/br/apostas-esportivas/br/asileiros-depositaram-r-221-bi-em-bets-no-ano-passado-e-geraram-ggr-de-r-369-bi-ao-setor/>
- Instituto de Estudos para Políticas de Saúde. (2025, 2 de dezembro). *Bets: Danos à saúde associados a apostas podem gerar um custo à sociedade de pelo menos R\$ 30,6 bi ao ano*. <https://ieps.org.br/bets-apostas-danos-saude-30-6-bilhoes-por-ano/>
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–291. <https://doi.org/10.2307/1914185>
- Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443–478. <https://doi.org/10.1162/003355397555253>
- Limbrick-Oldfield, E. H., van Holst, R. J., & Clark, L. (2013). Fronto-striatal dysregulation in drug addiction and pathological gambling: Consistent inconsistencies? *NeuroImage: Clinical*, 2, 385–393. <https://doi.org/10.1016/j.nicl.2013.02.005>
- Magalhães, F. (2007). A fuga dos bichos ou a origem da loteria mais popular do Brasil. *Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*, 1, 53–68. <https://doi.org/10.65625/2ysw4m14>
- Mazenotti, P. (2026, 6 de agosto). *Famílias brasileiras perderam R\$ 62,5 bilhões para bets em 2025*. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2026-08/familias-brasileiras-perderam-r-625-bilhoes-para-bets-em-2025>
- Ministério da Cultura e Igualdade da Noruega. (2025, 3 de março). *Gaming in Norway*. Governo da Noruega. <https://www.regjeringen.no/en/topics/culture-sports-and-non-profit-work/lotteries-and-gaming/innsiktsartikler/gaming-in-norway/id2521199/>
- Organização Mundial da Saúde. (2024, 2 de dezembro). *Gambling*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling>
- Polícia Federal. (2026a, 6 de julho). *PF apura esquema de lavagem de dinheiro ligado a apostas ilegais*. <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2026/07/pf-deflagra-operacao-para-apurar-esquema-de-lavagem-de-dinheiro-ligado-a-apostas-ilegais>
- Polícia Federal. (2026b, 15 de julho). *PF apura esquema de lavagem de dinheiro mediante plataformas ilegais de apostas on-line*. <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2026/07/pf-mira-esquema-de-lavagem-de-dinheiro-por-meio-de-plataformas-ilegais-de-apostas-on-line>
- Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. Macmillan.
- Receita Federal. (2026, 18 de agosto). *Receita Federal participa da Operação Conto da Sorte contra esquema de apostas ilegais*. <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/assuntos/noticias/2026/agosto/receita-federal-participa-da-operacao-conto-da-sorte-contra-esquema-de-apostas-ilegais>
- Rede de Economistas pela Democracia. (2026, 27 de agosto). *Bets podem ter retirado até R\$ 141 bilhões da atividade econômica brasileira em 2025*. <https://red.org.br/noticias/bets-podem-ter-retirado-ate-r-141-bilhoes-da-atividade-economica-brasileira-em-2025/>
- Ruliana. (2016, 14 de maio). *Brazilian States TopoJSON (Estados do Brasil)* [Conjunto de dados geográficos, EPSG:4326]. GitHub Gist. <https://gist.github.com/ruliana/1ccaaab05ea113b0dff3b22be3b4d637>
- Schultz, W., Dayan, P., & Montague, P. R. (1997). A neural substrate of prediction and reward. *Science*, 275(5306), 1593–1599. <https://doi.org/10.1126/science.275.5306.1593>
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Vieira, M. (2024). Bichos de coturno: a relação entre bicheiros e milicianos da Zona Oeste. *Cadernos Metrôpole*, 26(61), e6164729. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6164729-pt>
- Wardle, H., Degenhardt, L., Marionneau, V., Reith, G., Livingstone, C., Sparrow, M., Tran, L. T., Biggar, B., Bunn, C., Farrell, M., Kesaite, V., Poznyak, V., Quan, J., Rehm, J., Rintoul, A., Sharma, M., Shiffman, J., Siste, K., Ukhova, D., et al. (2024). The Lancet Public Health Commission on gambling. *The Lancet Public Health*, 9(11), e950–e994. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(24\)00167-1](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(24)00167-1)
- Wardle, H., Degenhardt, L., Ceschia, A., & Saxena, S. (2024). The Lancet Public Health Commission on gambling. *The Lancet Public Health*, 9(11), e950–e994. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(24\)00167-1](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(24)00167-1)