



LEME
CONSULTORES

Parecer Econômico
Brasília, 5 de maio de 2025



**LOTÉRIAS MUNICIPAIS NO BRASIL:
MERCADO DE APOSTAS DE QUOTAS
FIXAS**

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO.....	3
II. POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS FEDERAIS E MUNICIPAIS	6
III. ANÁLISE DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA	22
IV. ASPECTOS REGULATÓRIOS E CONCORRENCIAIS	27
V. CONSIDERAÇÕES FINAIS	33

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO

1. O presente Parecer tem como objetivo analisar o mercado de apostas de quota fixa no Brasil, com foco no potencial de arrecadação do governo federal e dos governos municipais, decorrente da regularização de empresas do setor por meio de outorgas concedidas por entes municipais. Neste Parecer, analisa-se, ainda, a viabilidade econômico-financeira de pequenos e médios agentes operadores de apostas, tomando-se por base dados existentes para empresas que obtiveram outorgas no município de Bodó/RN, ao serem considerados os requisitos existentes na legislação federal, mais precisamente nas leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, bem como na Portaria SPA/MF nº 827/2024. Por fim, o Parecer aborda aspectos regulatórios e concorrenciais presentes em outros mercados, que poderiam ser aplicados ao mercado brasileiro de apostas de quota fixa, com vistas a aperfeiçoar o seu funcionamento.

2. Nesse sentido, cumpre ressaltar que a análise aqui realizada parte da constatação de que muitos agentes operadores de apostas atuam, no presente momento, de maneira informal, sem registro oficial. Além disso, é de conhecimento público que agentes operadores de menor porte enfrentam significativas barreiras de entrada para atender aos requisitos estabelecidos na legislação federal e, por conseguinte, não conseguem se regularizar.

3. Dentre as exigências atualmente em vigor, destacam-se o pagamento de uma outorga fixa, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), com prazo de duração de 5 (cinco) anos, a constituição de reserva financeira mínima de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e o pagamento contínuo de tributos, com ênfase para o percentual de 12% (doze por cento) incidente sobre a arrecadação líquida¹ das empresas que atuam neste setor. Conforme explorado ao longo deste Parecer, tais exigências podem representar barreiras à entrada

¹ Para os fins deste Parecer, a arrecadação líquida deve ser entendida como o produto da arrecadação com apostas realizadas, deduzidos os pagamentos de prêmios e do imposto de renda incidente sobre a premiação.

excessivas, com impacto negativo sobre a concorrência e a diversificação de agentes operadores que poderiam atuar neste mercado.

4. Essas barreiras à entrada — sobretudo para agentes de pequeno e médio porte — não afetam apenas a concorrência, mas também reduzem diretamente o potencial de arrecadação tributária. Ao impedir que um número maior de empresas se regularize, limita-se a base de contribuintes tanto para o ISS municipal quanto para os tributos federais (PIS, COFINS, IRPJ e CSLL), resultando em menor captação de receita pública. Em particular, os elevados custos iniciais e de manutenção exigidos pela legislação federal podem restringir significativamente o universo de operadores aptos a recolher tributos, reduzindo a eficácia do sistema tributário sobre o setor como um todo.

5. Importante salientar, ainda, que o pano de fundo do objeto do presente Parecer deriva da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1212, proposta pelo Partido Solidariedade, no Supremo Tribunal Federal (STF), que busca declarar inconstitucional a criação e a exploração de loterias pelos entes municipais brasileiros. De acordo com a petição inicial, a proliferação dessas loterias violaria a competência exclusiva da União para legislar a respeito de sorteios e consórcios, comprometeria o equilíbrio entre os entes federados e prejudicaria a livre concorrência e a ordem econômica.

6. Nesse contexto, o Partido alega que, ao instituírem loterias próprias, os Municípios estariam extrapolando seus limites constitucionais, criando insegurança jurídica e favorecendo a atuação de agentes operadores não autorizados. A petição inicial cita exemplos, como as leis municipais de São Vicente/SP, Campinas/SP, Belo Horizonte/MG e Bodó/RN, para ilustrar a suposta expansão desordenada dessas atividades e seu impacto no pacto federativo e no mercado de apostas.

7. Entretanto, há que se considerar que a questão é mais complexa do que a perspectiva apresentada pela ação. Do ponto de vista econômico, as loterias municipais podem representar uma forma legítima de descentralizar a atividade lotérica, ampliando a oferta para os

consumidores, incentivando a livre iniciativa e aumentando a eficiência e a competitividade do setor. Modelos descentralizados de loterias, como os existentes nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália, mostram que a coexistência de loterias locais e nacionais pode trazer resultados benéficos em termos de repartição de competências e arrecadação fiscal.

8. No Brasil, a excessiva centralização da atividade lotérica na União resultou em uma oferta limitada de produtos e na concentração das receitas em poucas mãos, dificultando o acesso de muitas regiões aos benefícios gerados pela atividade. Permitir a atuação de Municípios pode corrigir essa distorção, aumentar a arrecadação tributária, bem como ampliar a capilaridade dos recursos e incentivar a concorrência e as inovações no setor, desde que se respeitem as diretrizes gerais estabelecidas em âmbito federal.

9. É preciso reconhecer, portanto, que a atividade lotérica, apesar de regulada, integra o conjunto das atividades econômicas de prestação de serviços, regido pelos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Dessa forma, a descentralização das loterias pode contribuir para diminuir as desigualdades regionais e fortalecer economias locais, oferecendo aos Municípios, inclusive os de pequeno porte, novas alternativas de arrecadação para o financiamento de políticas públicas locais.

10. Diante do exposto, nas seções seguintes, serão aprofundadas, sob a ótica econômica, as questões fiscais, regulatórias, concorrenciais e de viabilidade econômico-financeira, demonstrando que as loterias municipais, devidamente regulamentadas, podem trazer benefícios concretos em termos arrecadatórios, de competitividade e de bem-estar dos consumidores.

II. POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS FEDERAIS E MUNICIPAIS

II.1. CENÁRIOS PARA ESTIMAR O POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS FEDERAIS E MUNICIPAIS

11. Nesta seção, analisa-se o mercado de apostas de quota fixa no Brasil e busca-se construir cenários alternativos e realistas, com o intuito de estimar o potencial de arrecadação de tributos federais e municipais que passariam a ser recolhidos por agentes operadores de apostas a partir de sua regularização por meio de outorgas municipais. Para tanto, são definidas, de forma clara e transparente, diferentes hipóteses, com base nas quais são gerados possíveis cenários, visando a oferecer subsídios consistentes para o debate a respeito do potencial de arrecadação de tributos federais e municipais, decorrente da regularização de operadores por meio de outorgas concedidas por entes municipais.

12. Nesse contexto, cumpre salientar que os tributos federais que incidiriam sobre os potenciais novos agentes operadores de apostas², autorizados em nível municipal, seriam o PIS/PASEP e a COFINS, apurados sobre a receita bruta (*Gross Gaming Revenue – GGR*)³, e o IRPJ e a CSLL, incidentes sobre o lucro obtido. Na esfera municipal, seria recolhido o ISS sobre a GGR. Dessa forma, para estimar o potencial de arrecadação tributária, é necessário, inicialmente, projetar qual seria a GGR e o lucro dessas empresas⁴.

² Com o intuito de tornar a leitura mais fluida, a partir de agora, quando houver menção aos novos agentes operadores de apostas, exceto se expressamente dito o contrário, estarão sendo consideradas as empresas que seriam autorizadas por meio de outorgas municipais.

³ Neste Parecer, optou-se por adotar a definição usualmente utilizada pelo mercado, segundo a qual a GGR corresponde ao montante total apostado, deduzidos os prêmios pagos aos apostadores e o imposto de renda incidente sobre a premiação.

⁴ Aspectos relativos a uma possível tributação adicional, incidente sobre a GGR, como ocorre na esfera federal, serão tratados e pormenorizados em momento oportuno neste Parecer.

II.1.1. PREMISSA 1: RECEITA BRUTA MÉDIA (GGR)

13. Para estimar a receita bruta média dos potenciais novos agentes operadores de apostas, que poderiam ser regularizados em nível municipal, foi utilizada como referência a base de dados das empresas que já receberam autorização para operar no município de Bodó/RN, um caso de outorga municipal, para o qual há dados disponíveis.

14. Embora o ideal fosse dispor de uma base de dados mais ampla, capaz de refletir adequadamente as características típicas desses potenciais novos agentes, especialmente os de pequeno e médio porte, tal processo ainda se encontra em fase inicial. Por essa razão, foram utilizados os dados atualmente disponíveis para o município de Bodó/RN, a partir dos quais foram elaborados cenários alternativos, com vistas a possibilitar uma avaliação da sensibilidade dos resultados às premissas adotadas.

15. Cumpre esclarecer que a base disponível contém as informações sobre a GGR mensal das empresas regularizadas pelo supracitado município, referentes ao período de novembro de 2024 a março de 2025. Com base nesses dados, calculou-se a GGR mensal média de cada empresa e, a partir dela, projetou-se a GGR anual, utilizada como parâmetro para **classificar os operadores em três grupos distintos, quais sejam: pequenos, médios e grandes.**

16. Cabe destacar, ainda, que a GGR anual projetada de cada agente operador foi obtida multiplicando-se por 12 (doze) a GGR mensal média. A classificação acima, por sua vez, foi realizada com base em critérios utilizados para definir os regimes tributários estabelecidos na legislação brasileira, conforme abaixo:

- Pequenas empresas: neste Parecer, foram consideradas pequenas empresas os agentes operadores de apostas cuja GGR anual projetada foi igual ou inferior a R\$

4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), que podem, portanto, optar pelo **Simples Nacional**.

- Médias empresas: agentes operadores de apostas cuja GGR anual projetada foi superior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais), isto é, cuja receita bruta ultrapassa o limite do Simples Nacional, mas que ainda podem ser enquadrados no regime tributário de **Lucro Presumido**.
- Grandes empresas: agentes operadores de apostas cuja GGR anual projetada superou R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais), obrigatoriamente enquadrados no regime tributário de **Lucro Real**.

17. Classificados os agentes operadores de apostas conforme os critérios acima descritos, apurou-se, para cada grupo, a **média da GGR anual projetada das empresas que o compõem**, com base nos dados do município de Bodó/RN, obtendo-se os seguintes valores:

- i) R\$ 1.134.194,58 (um milhão, cento e trinta e quatro mil, cento e noventa e quatro reais e cinquenta e oito centavos) para pequenas empresas;
- ii) R\$ 24.104.532,97 (vinte e quatro milhões, cento e quatro mil, quinhentos e trinta e dois reais e noventa e sete centavos) para médias empresas; e
- iii) R\$ 414.908.122,46 (quatrocentos e quatorze milhões, novecentos e oito mil, cento e vinte e dois reais e quarenta e seis centavos) para grandes empresas.

II.1.2. PREMISSA 2: POTENCIAL NÚMERO DE NOVOS AGENTES OPERADORES DE APOSTAS AUTORIZADOS EM NÍVEL MUNICIPAL

18. Para estimar o número potencial de novos agentes operadores de apostas em cada categoria (pequenas, médias e grandes empresas), partiu-se do universo de **12.500 (doze mil e quinhentos) sites de apostas que tiveram bloqueio determinado pela Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA)**⁵, possibilitando uma aproximação conservadora do número total de novos operadores que poderiam ser regularizados por meio de outorgas municipais.

19. Importante frisar que a estimativa de tamanho de mercado realizada no presente Parecer, com base no número de potenciais novos operadores de apostas, é conservadora, porque considerou apenas o universo de *sites* efetivamente derrubados pela SPA, não levando em consideração os ainda não identificados pela SPA. Em suma, neste Parecer, tomou-se o total de 12.500 (doze mil e quinhentos) *sites* como o número total de sítios eletrônicos que poderiam ser regularizados por meio de outorgas municipais.

II.1.3. CENÁRIOS (PARTE I): NÚMERO DE SITES POR EMPRESA

20. Conforme a regulamentação atual, cada CNPJ pode controlar mais de um domínio. A média do número de *sites* por CNPJ das 71 (setenta e uma) empresas autorizadas pela SPA a ofertar apostas de quota fixa em âmbito nacional⁶ é de 2,3 (dois vírgula 3) *sites* por CNPJ. Neste Parecer, assumiram-se **três cenários distintos para o número médio de sites por empresa**, variando de 1 (um) a 3 (três).

⁵ Número divulgado em notícia do jornal VALOR Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/03/13/ministerio-da-fazenda-determina-bloqueio-de-125-mil-sites-ilegais-de-bets-entre-outubro-e-marco.ghtml>.

⁶ Dados atualizados em 22/04/2025, disponíveis em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/lista-de-empresas/planilha-de-autorizacoes-22-04-2025.pdf>>. Acesso em 23/04/25.

II.1.4. CENÁRIOS (PARTE II): PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA GRUPO NO NÚMERO TOTAL DE POTENCIAIS NOVOS AGENTES OPERADORES DE APOSTAS

21. Com o intuito de definir o número de potenciais novos agentes operadores de apostas em cada grupo (pequenas, médias e grandes empresas), é necessário, ainda, definir cenários para a participação relativa de cada grupo no número potencial total de novos operadores. Assim, assumiu-se que o número de empresas de grande porte representaria somente 1% (um por cento) da quantidade total.

22. Para as empresas pequenas, por sua vez, foram considerados três cenários distintos, assumindo participações de 60%, 70% e 80%, respectivamente, no número potencial total de novos operadores. Fixados os percentuais relativos do número de empresas pequenas e grandes em relação ao número potencial total de operadores, as demais foram classificadas como sendo de médio porte, de modo que a soma das participações relativas resultasse em 100% (cem por cento) do mercado. Esses diferentes cenários permitiram avaliar a sensibilidade das estimativas do potencial arrecadatório às mudanças na composição desse mercado, de acordo com o tamanho das empresas que o compõem. Abaixo, é apresentada a tabela 1, que contém a quantidade de empresas em cada grupo, de acordo com os diferentes cenários.

Tabela 1. Número de potenciais novos agentes operadores de apostas classificados por porte

Cenários de sites por CNPJ	CENÁRIOS			RESULTADOS CONDICIONADOS AOS CENÁRIOS			
	Cenários de participação por porte de empresa			Número de agentes operadores de apostas			
	Perc. Pequenas	Perc. Médias	Perc. Grandes	Pequenos	Médios	Grandes	Total
1	60,0%	39,0%	1,0%	7.500	4.875	125	12.500
	70,0%	29,0%	1,0%	8.750	3.625	125	12.500
	80,0%	19,0%	1,0%	10.000	2.375	125	12.500
2	60,0%	39,0%	1,0%	3.750	2.438	63	6.250
	70,0%	29,0%	1,0%	4.375	1.813	63	6.250
	80,0%	19,0%	1,0%	5.000	1.188	63	6.250
3	60,0%	39,0%	1,0%	2.500	1.625	42	4.167
	70,0%	29,0%	1,0%	2.917	1.208	42	4.167
	80,0%	19,0%	1,0%	3.333	792	42	4.167

Elaborado pela *Leme Consultores*.

II.2. POTENCIAL DE ARRECAÇÃO DE TRIBUTOS FEDERAIS

23. Apurados os valores médios de receita bruta (GGR) para cada grupo (pequenas, médias e grandes empresas) e definidos os cenários e respectivos números de agentes operadores para cada grupo em cada cenário, torna-se possível estimar os valores dos tributos devidos por cada categoria, isto é, pelas empresas classificadas de acordo com o seu porte.

24. No que tange à arrecadação federal, após a regularização por meio de outorgas municipais, os potenciais agentes operadores de apostas passariam a recolher os seguintes tributos⁷: IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS, exceto no caso de empresas tributadas pelo Simples Nacional, para as quais a tributação se dá por meio de um único valor, repartido, posteriormente, entre os entes da federação.

25. De antemão, cumpre destacar que, com o objetivo de gerar estimativas conservadoras de arrecadação para cada tributo, partiu-se da premissa de que todas as empresas, de acordo com o grupo a que pertencem, optariam pelo regime tributário normalmente mais vantajoso. Assim, supôs-se que todas as empresas de porte pequeno optariam pelo Simples Nacional, todas as de porte médio escolheriam o Lucro Presumido e todas as de grande porte seriam tributadas pelo Lucro Real, única opção disponível para esse último grupo. Feitas essas considerações, a seguir, são apresentados: (i) a forma como cada tributo foi apurado para cada grupo de empresas; e (ii) os valores totais de arrecadação federal.

⁷ Ressalta-se que, para fins de se obter estimativas de arrecadação tributária, não foi considerado qualquer tributo adicional sobre a GGR, como ocorre atualmente na legislação federal (12% da GGR). Dois motivos explicam essa escolha: (i) tal tributo adicional seria regulamentado por cada município, de modo que não é possível saber, de antemão, quais seriam as alíquotas aplicáveis a cada um deles; e (ii) considerando o exposto em “i”, gerar estimativas conservadoras.

II.2.1. PEQUENO PORTE

26. No que se refere às empresas de pequeno porte, considerou-se que todas optariam pelo Simples Nacional e que todas seriam tributadas de acordo com o Anexo III. Assim, tomando por base a receita bruta média calculada para esse grupo (R\$ 1.134.194,58), observa-se que, na média, as pequenas empresas estariam enquadradas na 4ª faixa da tabela do referido anexo, de modo que seriam aplicáveis:

- i) alíquota de 16% (dezesseis por cento); e
- ii) valor a deduzir no montante de R\$ 35.640,00 (trinta e cinco mil, seiscentos e quarenta reais).

27. Assim, considerados os parâmetros acima, chega-se à fórmula utilizada para se apurar o valor médio de arrecadação anual das empresas de pequeno porte por meio do Simples Nacional, conforme abaixo:

$$\begin{aligned} \text{Arrecadação anual média} &= \frac{[(GGR \text{ anual média} \times 16\%) - 35.640]}{GGR \text{ anual média}} \times \frac{GGR \text{ anual média}}{12} \times 12 \\ &= (GGR \text{ anual média} \times 16\%) - 35.640 \end{aligned}$$

28. Com o intuito de calcular a parcela relativa à arrecadação federal do total arrecadado por meio do Simples Nacional, deve-se notar que, desse total, 32,50% (trinta e dois vírgula cinquenta por cento) correspondem ao ISS e, portanto, são destinados aos municípios. Dessa forma, a arrecadação federal corresponde a 67,50% (sessenta e sete vírgula cinquenta por cento) do total arrecadado por meio do Simples Nacional.

29. Apurada a arrecadação federal anual média das empresas enquadradas no Simples Nacional (pequenas empresas), isto é, o montante por empresa, calculou-se o potencial total

de arrecadação federal dessas empresas, multiplicando-se o valor médio pelo total de pequenas empresas, de acordo com cada cenário.

II.2.2. MÉDIO PORTE

30. Para as empresas de médio porte, considerou-se que todas optariam pelo regime tributário do Lucro Presumido. Assim, de acordo com a receita bruta média apurada para essa categoria (R\$ 24.104.532,97), considerou-se o que segue abaixo para cada tributo federal.

II.2.2.1. IRPJ

31. No que tange ao IRPJ, considerou-se que, por serem empresas prestadoras de serviço, o percentual de presunção de lucro sobre a receita bruta seria de 32% (trinta e dois por cento). Após aplicar esse percentual sobre a GGR anual média obtida para essa categoria (R\$ 24.104.532,97), obteve-se a base de cálculo do IRPJ para cada operador, sobre a qual foram aplicados os seguintes percentuais: (i) alíquota básica de 15% (quinze por cento) sobre o que não exceder R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais); e (ii) alíquota básica de 15% (quinze por cento), acrescida do adicional de 10% (dez por cento), totalizando 25% (vinte e cinco por cento), sobre o montante que exceder R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais).

32. Apurada a arrecadação média referente ao IRPJ para as empresas de médio porte, calculou-se o total de IRPJ para esse grupo (médio porte), multiplicando-se o valor médio pelo total de empresas dessa categoria, de acordo com cada cenário.

II.2.2.2. CSLL

33. Para a CSLL, também se considerou que, por serem empresas prestadoras de serviço, o percentual de presunção de lucro sobre a receita bruta seria de 32% (trinta e dois por cento). Após aplicar esse percentual sobre a GGR anual média obtida para essa categoria (R\$ 24.104.532,97), obteve-se a base de cálculo da CSLL, sobre a qual foi aplicado o percentual de 9% (nove por cento).

34. Apurada a arrecadação média referente à CSLL para as empresas de médio porte, calculou-se o total de CSLL para esse grupo (médio porte), multiplicando-se o valor médio pelo total de empresas dessa categoria, de acordo com cada cenário.

II.2.2.3. PIS/PASEP

35. No que se refere ao PIS/PASEP, aplicou-se o percentual de 1,65% (um vírgula sessenta e cinco por cento) sobre a GGR anual média obtida para essa categoria (R\$ 24.104.532,97).

36. Apurada a arrecadação média referente ao PIS/PASEP para as empresas de médio porte, calculou-se o total de PIS/PASEP para esse grupo (médio porte), multiplicando-se o valor médio pelo total de empresas dessa categoria, de acordo com cada cenário.

II.2.2.4. COFINS

37. Para a COFINS, aplicou-se o percentual de 7,60% (sete vírgula sessenta por cento) sobre a GGR anual média obtida para essa categoria (R\$ 24.104.532,97).

38. Apurada a arrecadação média referente à COFINS para as empresas de médio porte, calculou-se o total de COFINS para esse grupo (médio porte), multiplicando-se o valor médio pelo total de empresas dessa categoria, de acordo com cada cenário.

II.2.3. GRANDE PORTE

39. Para as empresas de grande porte, considerou-se que todas optariam pelo regime tributário do Lucro Real, única opção disponível para essa categoria. Assim, de acordo com a receita bruta média apurada para as grandes empresas (R\$ 414.908.122,46), considerou-se o que segue abaixo para cada tributo federal.

II.2.3.1. IRPJ

40. No que tange ao IRPJ, considerou-se que o percentual de presunção de lucro do regime tributário do Lucro Presumido estaria bem calibrado à realidade e adotou-se, portanto, o mesmo percentual (32%) para se estimar a base de cálculo do IRPJ das empresas de grande porte.

41. Assim, após aplicar esse percentual sobre a GGR anual média obtida para essa categoria (R\$ 414.908.122,46), obteve-se a base de cálculo do IRPJ, sobre a qual foram aplicados os seguintes percentuais: (i) alíquota básica de 15% (quinze por cento) sobre o que não exceder R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais); e (ii) alíquota básica de 15% (quinze por cento), acrescida do adicional de 10% (dez por cento), totalizando 25% (vinte e cinco por cento), sobre o montante que exceder R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais).

42. Apurada a arrecadação média referente ao IRPJ para as empresas de grande porte, calculou-se o total de IRPJ para esse grupo (grande porte), multiplicando-se o valor médio pelo total de empresas dessa categoria, de acordo com cada cenário.

II.2.3.2. CSLL

43. Para a CSLL, também se considerou que o percentual de presunção de lucro do regime tributário do Lucro Presumido (32%) estaria bem calibrado à realidade. Após aplicar esse percentual sobre a GGR anual média obtida para essa categoria (R\$ 414.908.122,46), obteve-se a base de cálculo da CSLL, sobre a qual foi aplicado o percentual de 9% (nove por cento).

44. Apurada a arrecadação média referente à CSLL para as empresas de grande porte, calculou-se o total de CSLL para esse grupo (grande porte), multiplicando-se o valor médio pelo total de empresas dessa categoria, de acordo com cada cenário.

II.2.3.3. PIS/PASEP E COFINS

45. No que se refere ao PIS/PASEP e à COFINS, seguiu-se o mesmo procedimento adotado para as empresas de médio porte, aplicando-se, respectivamente, o percentual de 1,65% (um vírgula sessenta e cinco por cento) e 7,60% (sete vírgula sessenta por cento) sobre a GGR anual média obtida para essa categoria (R\$ 414.908.122,46).

46. Apurada a arrecadação média referente ao PIS/PASEP e à COFINS para as empresas de grande porte, calculou-se o total de PIS/PASEP e de COFINS para esse grupo (grande porte), multiplicando-se o valor médio pelo total de empresas dessa categoria, de acordo com cada cenário.

II.2.4. RESULTADOS DA ARRECADAÇÃO FEDERAL POTENCIAL TOTAL

47. Os resultados das projeções condicionados aos cenários descritos anteriormente indicam que a arrecadação federal anual pode variar de R\$ 7,6 bilhões a R\$ 34,7 bilhões (tabela 2). Em um **cenário intermediário**, no qual se assume, em média, **dois sites por empresa e uma participação relativa das empresas pequenas no número total de empresas do**

mercado de apostas de quota fixa correspondente a 70% (setenta por cento), estima-se que a arrecadação federal anual totalizaria R\$ 14,4 bilhões ao ano. Desse valor, R\$ 9,2 bilhões seriam provenientes das empresas de pequeno e médio porte, cuja regularização via governo federal é dificultada pelas elevadas barreiras de entrada, especialmente quando comparadas ao faturamento dessas empresas.

Tabela 2. Estimativas da arrecadação federal anual que seria obtida por meio da regularização dos novos agentes operadores de apostas

CENÁRIOS				RESULTADOS CONDICIONADOS AOS CENÁRIOS			
Cenários de sites por CNPJ	Cenários de participação por porte de empresa			Arrecadação federal estimada por tamanho de potenciais novos agentes operadores de apostas (em R\$ Bilhões)			
	Perc. Pequenas	Perc. Médias	Perc. Grandes	Pequenas	Médias	Grandes	Total
1	60,0%	39,0%	1,0%	0,7	23,5	10,4	34,7
	70,0%	29,0%	1,0%	0,9	17,5	10,4	28,8
	80,0%	19,0%	1,0%	1,0	11,5	10,4	22,9
2	60,0%	39,0%	1,0%	0,4	11,8	5,2	17,4
	70,0%	29,0%	1,0%	0,4	8,8	5,2	14,4
	80,0%	19,0%	1,0%	0,5	5,7	5,2	11,4
3	60,0%	39,0%	1,0%	0,2	7,8	3,5	11,6
	70,0%	29,0%	1,0%	0,3	5,8	3,5	9,6
	80,0%	19,0%	1,0%	0,3	3,8	3,5	7,6

Elaborado pela *Leme Consultores*.

II.3. POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS MUNICIPAIS

48. No que tange à arrecadação municipal, ressalta-se que, assim como no caso da arrecadação federal, partiu-se da premissa de que todas as empresas, de acordo com o grupo a que pertencem, optariam pelo regime tributário normalmente mais vantajoso. Assim, supôs-se que todas as empresas de porte pequeno optariam pelo Simples Nacional, todas as de porte médio escolheriam o Lucro Presumido e todas as de grande porte seriam tributadas pelo Lucro Real, única opção disponível para esse último grupo.

49. Dessa forma, após a regularização por meio de outorgas municipais, os potenciais agentes operadores de apostas classificados nos grupos de médias e grandes empresas passariam a recolher o ISS, ao passo que os municípios passariam a receber o percentual de

32,50% (trinta e dois vírgula cinquenta por cento) da arrecadação do Simples Nacional, recolhido pelas empresas de pequeno porte. Portanto, no caso dessas empresas, a apuração da parcela de arrecadação do Simples Nacional destinada aos municípios se deu de maneira análoga ao caso da arrecadação federal, substituindo-se apenas o percentual de 67,50% (correspondente à participação federal) por 32,50% (referente à participação municipal).

50. Por fim, para estimar o ISS devido pelas empresas de médio e grande portes, foram elaborados dois cenários distintos: no primeiro, adotou-se a alíquota de 2% (dois por cento), ao passo que, no segundo, utilizou-se a alíquota de 5% (cinco por cento). A necessidade de se construir cenários diferentes deve-se ao fato de que o ISS é um tributo municipal, de modo que suas alíquotas são definidas por cada município, respeitando-se a alíquota mínima de 2% (dois por cento) e a alíquota máxima de 5% (cinco por cento).

51. Desse modo, não sendo possível conhecer, de antemão, a alíquota aplicável a cada município, optou-se por calcular o potencial de arrecadação por meio do ISS utilizando-se as alíquotas mínima e máxima, de modo a se obter os potenciais mínimo e máximo de arrecadação por esse tributo.

II.3.1. RESULTADOS DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL POTENCIAL TOTAL

52. Em função dos cenários construídos, incluindo as variações de alíquotas de ISS, no caso da arrecadação municipal, foram elaboradas 18 (dezoito) combinações de cenários — o dobro das 9 (nove) combinações utilizadas no exercício de estimativa de arrecadação federal.

53. Os resultados das projeções condicionados aos cenários descritos anteriormente indicam que a arrecadação municipal anual pode variar de R\$ 0,9 bilhões a R\$ 8,8 bilhões (tabela 3). Em um **cenário intermediário**, no qual se assume, em média, **dois sites por empresa e uma participação relativa das empresas pequenas no número total de empresas do mercado de apostas de quota fixa correspondente a 70%** (setenta por

cento), estima-se que a arrecadação municipal variaria de R\$ 1,6 bilhões a R\$ 3,7 bilhões ao ano.

Tabela 3. Estimativas da arrecadação municipal anual que seria obtida por meio da regularização dos novos agentes operadores de apostas

CENÁRIOS				RESULTADOS CONDICIONADOS AOS CENÁRIOS							
Cenários de sites por CNPJ	Cenários de participação por porte de empresa			Arrecadação municipal estimada por tamanho de potenciais novos agentes operadores de apostas (em R\$ Bilhões)							
	Perc. Pequenas	Perc. Médias	Perc. Grandes	Pequenas	Médias		Grandes		Total		
				Cenários 1 e 2 (Simples)	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 1	Cenário 2	
					2% ISS	5% ISS	2% ISS	5% ISS	2% ISS	5% ISS	
1	60,0%	39,0%	1,0%	0,4	2,4	5,9	1,0	2,6	3,7	8,8	
	70,0%	29,0%	1,0%	0,4	1,7	4,4	1,0	2,6	3,2	7,4	
	80,0%	19,0%	1,0%	0,5	1,1	2,9	1,0	2,6	2,7	5,9	
2	60,0%	39,0%	1,0%	0,2	1,2	2,9	0,5	1,3	1,9	4,4	
	70,0%	29,0%	1,0%	0,2	0,9	2,2	0,5	1,3	1,6	3,7	
	80,0%	19,0%	1,0%	0,2	0,6	1,4	0,5	1,3	1,3	3,0	
3	60,0%	39,0%	1,0%	0,1	0,8	2,0	0,3	0,9	1,2	2,9	
	70,0%	29,0%	1,0%	0,1	0,6	1,5	0,3	0,9	1,1	2,5	
	80,0%	19,0%	1,0%	0,2	0,4	1,0	0,3	0,9	0,9	2,0	

Elaborado pela *Leme Consultores*.

II.4. OUTRAS ESTIMATIVAS DE TAMANHO DO MERCADO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA

54. O exercício de simulação de arrecadação fiscal realizado neste Parecer se baseia na estimativa da GGR do mercado brasileiro de apostas de quota fixa. Nesse sentido, torna-se útil confrontar esses resultados com as estimativas do tamanho do mercado elaboradas por outras instituições, pois elas oferecem referências independentes do valor total estimado para a GGR em nosso país. Com esse objetivo, foram realizados outros estudos, adotando metodologias que vão desde a análise de transferências eletrônicas por PIX até o uso de rubricas do Balanço de Pagamentos com o exterior.

55. A título de exemplo, o **Banco Central do Brasil** (BCB), em seu Estudo Especial nº 119/2024⁸, examinou as transferências por PIX realizadas entre janeiro e agosto de 2024 para empresas classificadas no CNAE de jogos de azar e apostas, além daquelas sem enquadramento adequado, identificadas por meio de filtros que capturam padrões típicos de transações de apostas (como volume de transferências, tíquete médio e concentração em determinados horários).

56. Esse levantamento apontou 56 (cinquenta e seis) CNPJs que, somente em agosto de 2024, receberam R\$ 20,8 bilhões em transferências, com valores mensais oscilando entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões. O BCB estima que 15% (quinze por cento) desse montante seria retido pelas empresas como taxa de serviço (aproximando-se ao conceito de GGR). Com base nessas estimativas e mantendo-se a hipótese do BCB de 15% (quinze por cento) de GGR, o valor anual seria em torno de R\$ 35 bilhões.

57. Contudo, ao se limitar às transações via Pix, o estudo pode subestimar o mercado, pois pesquisa do IPESPE, em parceria com FEBRABAN e CNF⁹, mostrou que, entre apostadores de plataformas irregulares, 79% (setenta e nove por cento) usam Pix, 24% (vinte e quatro por cento) cartão de crédito, 18% (dezoito por cento) débito e 17% (dezessete por cento) transferências bancárias (questão de múltiplas respostas, o que explica uma soma de percentuais superior a 100%). Além disso, naquele período, não havia obrigatoriedade de instalação das empresas no Brasil, o que impediu a distinção entre operadores regulares e irregulares.

⁸ Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf.

⁹ Disponível em:

https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELATÓRIO%20PESQUISA%20QUANTITATIVA%20BETs_OUT2024_vf1.pdf.

58. Outra estimativa relevante foi apresentada pelo **Itaú** a partir dos dados do Balanço de Pagamentos (BP) compilados pelo BCB¹⁰. As transações de jogos e apostas eram alocadas na rubrica “Serviços de saúde, educação e outros culturais, pessoais e recreativos” (código 22796). No acumulado de 12 meses, até junho de 2024, esse registro saltou de R\$ 2,5 bilhões para R\$ 26,6 bilhões, sugerindo que cerca de R\$ 24,1 bilhões corresponderiam às taxas de serviço efetivamente retidas pelas empresas — proxy de GGR. O Itaú ressalta, entretanto, que o estágio inicial da regulamentação e a presença de operadores sem autorização em qualquer jurisdição podem fazer com que parte dessa movimentação não seja capturada integralmente pelas estatísticas oficiais.

59. Nesse contexto, a Leme Consultores atualizou esse exercício com dados mais recentes do BP e verificou que a despesa registrada na rubrica 22796 (Serviços de saúde, educação e outros culturais, pessoais e recreativos) evoluiu de uma média de US\$ 17,8 milhões/mês em 2022 para US\$ 393 milhões/mês em 2023 e US\$ 435,8 milhões/mês em 2024. A partir de 2025, após o início da obrigatoriedade de nacionalização das empresas regulares, essas despesas recuaram para US\$ 168,6 milhões em janeiro de 2025 e US\$ 62,7 milhões em fevereiro de 2025.

60. Embora cada abordagem apresente limitações — seja pela restrição a um único canal de pagamento, pela falta de segmentação entre empresas regulares e irregulares ou pela classificação contábil histórica que não reflete integralmente o novo marco regulatório —, ambas convergem para a conclusão de que o mercado de apostas de quota fixa movimentava dezenas de bilhões de reais anualmente, o que corrobora as estimativas deste Parecer no sentido de que bilhões de reais poderiam ser arrecadados por meio da regularização de empresas por meio de outorgas municipais. Ademais, essas estimativas complementares

¹⁰ Disponível em: https://macroattachment.cloud.itau.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line.pdf.

reforçam a importância de manter esforços contínuos de monitoramento e aperfeiçoamento das bases de dados, de modo a subsidiar decisões regulatórias e tributárias mais precisas.

III. ANÁLISE DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

61. Demonstrado o potencial de arrecadação tributária decorrente da regularização de agentes operadores de apostas por meio de outorgas municipais, passa-se a analisar a viabilidade econômico-financeira dessas empresas, em especial as de pequeno e médio porte, ao serem considerados os requisitos de autorização estabelecidos na legislação federal. Em outras palavras, busca-se, nesta seção, averiguar se as atuais barreiras à entrada para a regularização de agentes operadores tornam viável a entrada de pequenas e médias empresas nesse mercado.

62. Para atingir esse objetivo, adotou-se uma abordagem comumente conhecida na literatura financeira, conhecida como fluxos de caixa incrementais, que busca comparar cenários distintos confrontando-se os fluxos de caixa que surgem em cada um deles. Dito de outra forma, a metodologia parte de um cenário-base e incorpora aos demais os fluxos incrementais, isto é, aqueles que surgem em decorrência das diferenças entre os cenários traçados.

63. No presente caso, há, pelo menos, dois cenários de interesse, quais sejam: (i) regularização por meio de outorga federal; e (ii) por meio de outorga municipal. No primeiro cenário (outorga federal), foram considerados os atuais aspectos da legislação federal, tais como a outorga fixa, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), com prazo de duração de 5 (cinco) anos, e a tributação de 12% (doze por cento) incidente sobre a GGR.

64. Fixado o cenário-base, foram construídos dois novos cenários no que se refere à autorização por meio de outorgas municipais. Em ambos, com o intuito de avaliar a relevância

que a outorga fixa possui na entrada de novos agentes operadores, considerou-se que ela não existiria no cenário de regularização a nível municipal. Assim, a diferença entre os dois cenários está na tributação de 12% (doze por cento) sobre a GGR, considerada existente em um deles e inexistente no outro.

65. No caso da regularização obtida por meio de outorga municipal, a necessidade de se fazer essa distinção (no que se refere à alíquota de 12% sobre a GGR) deve-se ao fato de que, nesses casos, esse percentual seria fixado por cada município, sendo impossível saber, de antemão, qual seria a alíquota estabelecida por cada um deles. Assim, os dois cenários construídos buscam demonstrar os limites mínimo e máximo, considerada uma faixa de valores que vai de 0% (zero por cento) a 12% (doze por cento).

66. As tabelas 4 e 5, abaixo, ilustram as Demonstrações do Resultado do Exercício (DREs) das empresas de pequeno e médio porte em cada um dos cenários. No que tange às premissas adotadas, cumpre destacar o que segue:

- para o cenário-base, considerou-se, novamente e em linha com o que já fora tomado como premissa, que o percentual de presunção de lucro do regime tributário do Lucro Presumido estaria bem calibrado à realidade. Portanto, os custos e despesas dos agentes operadores de apostas, excluída a amortização da outorga fixa, representariam 68% (sessenta e oito por cento) da GGR. Tal premissa é válida para todos os cenários, haja vista que não há alteração de um para o outro nesse sentido (isto é, não há fluxos incrementais entre os cenários no que se refere a custos e despesas);
- para o cenário-base, considerou-se que a outorga fixa seria amortizada uniformemente ao longo de sua duração (cinco anos). Assim, o valor anual de amortização corresponde a R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Frise-se que a outorga fixa constitui um fluxo incremental nos demais cenários, uma vez que deixa de existir; e

- para todos os cenários, os tributos sobre a renda (IRPJ e CSLL) foram calculados de acordo com cada cenário e com o porte das empresas. Assim, em linha com o que foi feito anteriormente, considerou-se que as empresas de pequeno porte seriam tributadas pelo Simples Nacional, ao passo que as de médio porte seriam tributadas pelo Lucro Presumido. Pelo fato de o Simples Nacional abranger todos os tributos devidos, exceto os 12% sobre a GGR nos cenários em que ela existe, os valores de IRPJ e CSLL foram considerados iguais a zero, haja vista que estariam inseridos na rubrica de custos e despesas, da mesma forma que o ISS, o PIS/PASEP e a COFINS, no caso das médias empresas.

Tabela 4. DRE estimada dos agentes operadores de apostas de pequeno porte em cada um dos cenários

	EMPRESAS DE PEQUENO PORTE		
	Operador Federal	Operador Municipal (com 12% incidentes sobre a GGR)	Operador Municipal (sem 12% incidentes sobre a GGR)
GGR	1.134.194,58	1.134.194,58	1.134.194,58
(-) Tributação de 12% sobre a GGR	- 136.103,35	- 136.103,35	-
(=) GGR destinada aos operadores	998.091,23	998.091,23	1.134.194,58
(-) Custos e despesas	- 771.252,31	- 771.252,31	- 771.252,31
(-) Amortização da outorga fixa	- 6.000.000,00	-	-
(=) Lucro/prejuízo antes do IRPJ e da CSLL	5.773.161,08	226.838,92	362.942,27
(-) IRPJ e CSLL	-	-	-
(=) Lucro/prejuízo líquido	- 5.773.161,08	226.838,92	362.942,27

Elaborado pela *Leme Consultores*.

Tabela 5. DRE estimada dos agentes operadores de apostas de médio porte em cada um dos cenários

	EMPRESAS DE MÉDIO PORTE		
	Operador Federal	Operador Municipal (com 12% incidentes sobre a GGR)	Operador Municipal (sem 12% incidentes sobre a GGR)
GGR	24.104.532,97	24.104.532,97	24.104.532,97
(-) Tributação de 12% sobre a GGR	- 2.892.543,96	- 2.892.543,96	-
(=) GGR destinada aos operadores	21.211.989,01	21.211.989,01	24.104.532,97
(-) Custos e despesas	- 16.391.082,42	- 16.391.082,42	- 16.391.082,42
(-) Amortização da outorga fixa	- 6.000.000,00	-	-
(=) Lucro/prejuízo antes do IRPJ e da CSLL	1.179.093,41	4.820.906,59	7.713.450,55
(-) IRPJ e CSLL	- 2.283.864,40	- 2.283.864,40	- 2.598.573,19
(=) Lucro/prejuízo líquido	- 3.462.957,81	2.537.042,19	5.114.877,36

Elaborado pela *Leme Consultores*.

67. Elaboradas as DREs dos agentes operadores de apostas de pequeno e médio porte, deve-se, nesse momento, fazer os ajustes devidos para se obter os fluxos de caixa. Isso porque, na DRE, os valores são registrados de acordo com o Regime de Competência, de modo que podem existir montantes nela registrados que não representam entradas ou saídas de caixa, bem como o contrário, isto é, valores nela não contabilizados que constituem entradas ou saídas de caixa.

68. Entretanto, antes de passar aos ajustes necessários para se obter os fluxos de caixa, deve-se notar que tanto as empresas de pequeno porte quanto as de médio porte operam, no cenário de autorização federal, com prejuízo, o que não ocorre nos demais cenários. Assim, há indícios de que as barreiras da legislação federal impedem a entrada de pequenas e médias empresas no mercado de apostas de quota fixa, haja vista que, nesse cenário, tais empresas parecem não ser viáveis sob a ótica econômico-financeira (o que será comprovado a seguir, quando realizada a análise por meio de fluxos de caixa).

69. No que tange aos ajustes necessários para se obter os fluxos de caixa no cenário de um agente operador em nível federal, há que se considerar que os ajustes se referem a um único item, mais precisamente a amortização da outorga fixa, desembolsada antes do início de operação e amortizada ao longo dos anos. Ressalta-se que o desembolso inicial, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), não aparece na DRE, pois não atende aos critérios de reconhecimento do Regime de Competência. Tal valor é amortizado ao longo dos anos, conforme os benefícios econômicos decorrentes desse desembolso forem sendo reconhecidos no resultado, de modo a possibilitar o confronto entre despesas e receitas.

70. Em função do exposto, os ajustes necessários são os seguintes:

- desembolso, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), no instante inicial; e

- ajuste positivo, no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), em cada um dos cinco anos seguintes, haja vista que tal valor se refere à amortização de montante já pago e, portanto, não constitui uma saída de caixa.

71. A tabela 6, abaixo, apresenta os fluxos de caixa, no cenário de autorização federal, para as empresas de pequeno e médio portes.

Tabela 6. Análise da viabilidade econômico-financeira dos agentes operadores de apostas de pequeno e médio portes no cenário de autorização federal

ANO	FLUXO DE CAIXA OPERADOR FEDERAL	
	PEQUENO PORTE	MÉDIO PORTE
0	- 30.000.000,00	- 30.000.000,00
1	226.838,92	2.537.042,19
2	226.838,92	2.537.042,19
3	226.838,92	2.537.042,19
4	226.838,92	2.537.042,19
5	226.838,92	2.537.042,19
VPL (0,00%)	- 28.865.805,42	- 17.314.789,05
TIR	-58,15%	-23,20%

Elaborado pela *Leme Consultores*.

72. Conforme pode ser observado na tabela 6 (e já esperado), a análise de fluxo de caixa demonstra que as atuais barreiras à entrada, em especial a outorga fixa de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), com prazo de duração de 5 (cinco) anos, inviabilizam a entrada de pequenas e médias empresas nesse mercado (mesmo considerando qualquer taxa de retorno não negativa). Isso porque, mesmo ao se tomar uma taxa de retorno exigida igual a 0,00%, o valor presente líquido do investimento (VPL) é negativo, o que também é indicado pela taxa interna de retorno (TIR) negativa.

73. A principal explicação para esse resultado reside na outorga fixa, cujo valor é demasiadamente elevado para as pequenas e médias empresas. Em ambos os casos, conforme demonstrado na tabela 6, os agentes operadores sequer conseguem recuperar o investimento de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), necessário para sua regularização, o que inviabiliza a entrada dessas empresas sob a ótica econômico-financeira.

74. Diante do exposto, atualmente, a regularização em nível federal dos pequenos e médios agentes operadores de apostas de quotas fixas não é viável financeiramente. Nesse contexto, a autorização por meio de outorgas municipais, ao diminuir as barreiras à entrada, pode representar uma possibilidade para essas empresas se regularizarem, aumentando a arrecadação tributária federal e municipal e a concorrência nesse setor, com efeitos positivos para os consumidores e para a sociedade como um todo.

IV. ASPECTOS REGULATÓRIOS E CONCORRENCIAIS

75. Conforme demonstrado na seção III do presente Parecer, as barreiras à entrada estabelecidas pela regulamentação atual do mercado de apostas de quota fixa são significativas, a ponto de somente tornar viável, sob a ótica econômico-financeira, a entrada de empresas de grande porte. Assim, a atual estrutura regulatória brasileira no setor de apostas de quota fixa gera relevantes problemas de competitividade, levando à concentração de mercado e impondo barreiras de entrada que inviabilizam a atuação formal de pequenas e médias empresas nesse mercado.

76. É nesse contexto que a adoção de um modelo de regulação proporcional, inspirado em práticas consolidadas no setor financeiro e bancário, se apresenta como uma alternativa plausível para equilibrar eficiência regulatória, expansão de mercado e inclusão de novos agentes operadores. Movendo-se nesse sentido, foi publicada a Resolução CMN nº

4.553/2017, que estabelece a segmentação do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB para fins de aplicação da regulação prudencial.

77. De maneira similar, foram publicadas a Resolução nº 388/2020 e a Resolução Normativa nº 531/2022, que dispõem, respectivamente, sobre a segmentação das sociedades seguradoras, de capitalização, resseguradores locais e entidades abertas de previdência complementar, reguladas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), bem como das operadoras de planos de assistência à saúde, reguladas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

78. No cenário internacional, a situação não é diferente. A título de exemplo, a *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), em seus *Insurance Core Principles* (ICPs), estabelece diretrizes para a aplicação da regulação proporcional. O padrão Solvência II, adotado pelo mercado segurador europeu, prevê a regulação proporcional em diversos de seus dispositivos, como, por exemplo, quando determina que as pequenas e médias empresas podem ter tratamento proporcional quanto a requisitos e supervisão.

79. Importante frisar que o conceito de proporcionalidade deriva da necessidade de limitar a intervenção pública ao que efetivamente é necessário para atingir os objetivos desejados. Assim, a proporcionalidade visa a evitar políticas que possam distorcer um determinado mercado, restringindo indevidamente o seu desenvolvimento, limitando a concorrência ou a diversidade de seus participantes (ao impor, por exemplo, excessivas barreiras à entrada).

80. No sentido contrário às boas práticas nacionais e internacionais, o modelo regulatório brasileiro para o mercado de apostas de quota fixa estabelece condições extremamente restritivas para a entrada de novos agentes operadores, especialmente os de pequeno e médio portes. As exigências vigentes, em especial o pagamento de outorgas fixas elevadas (no valor de R\$ 30.000.000,00), representam barreiras à entrada significativas, que inviabilizam a atuação de pequenos e médios agentes operadores.

81. Esse padrão indesejável concentra a atividade em grandes empresas nacionais e internacionais, restringindo a diversidade de operadores e limitando a competitividade. Exemplo disso ocorreu no contexto da regulação de apostas esportivas nos Estados Unidos, onde a concentração de mercado decorrente de modelos regulatórios excessivamente rígidos favoreceu práticas anticompetitivas, reduzindo as opções disponíveis ao consumidor e criando barreiras para o desenvolvimento de novos modelos de negócio¹¹.

82. No caso brasileiro, a atual estrutura regulatória reproduz esses efeitos. Os dados apresentados anteriormente indicam que, embora haja mais de 12,5 mil *sites* de apostas bloqueados por não obterem a autorização necessária para operar, apenas 71 (setenta e uma) empresas cumpriram os requisitos federais para fins de regularização. Isso evidencia o descompasso entre o potencial do mercado e a realidade da sua regulamentação, resultando em perda de arrecadação tributária e manutenção de um mercado paralelo em expansão.

83. A literatura sobre abuso de poder regulatório ressalta que a criação de barreiras excessivas à entrada no mercado é um dos principais efeitos anticompetitivos da regulação estatal¹². Esses efeitos incluem a seleção artificial de agentes econômicos favorecidos, o acirramento de barreiras à entrada, a resistência à inovação e a imposição de custos desproporcionais para conformidade regulatória.

84. Aplicando-se essas categorias ao setor lotérico, é possível identificar que:

- a exigência de altos custos fixos favorece exclusivamente grandes operadores, limitando a diversidade de agentes econômicos;
- a rigidez das exigências regulatórias desestimula a entrada de novos participantes e reduz a variedade de modelos de negócio no setor; e

¹¹ ROBERTS, Jennifer; GEMIGNANI, Greg. *Who Wore It Better? Federal v. State Government Regulation of Sports Betting*. UNLV Gaming Law Journal, 9(1), 77-98, 2019.

¹² DAY, Gregory. *State Power and Anticompetitive Conduct*. Florida Law Review, 75, 637-687, 2023.

- a ausência de alternativas de regulações e licenciamento/fiscalização proporcional desincentiva a formalização de operadores regionais e locais.

85. Esses efeitos, além de comprometerem a competitividade, geram impactos negativos para a arrecadação pública e para a proteção do consumidor. Com menos competição, há menor incentivo para a oferta de novos produtos lotéricos, preços mais justos ou melhoria da experiência dos apostadores.

86. Também com base na análise da experiência norte-americana¹³, em relação às licenças de apostas nos EUA, a concentração do mercado por meio de regimes regulatórios restritivos pode criar *gatekeepers* que controlam o acesso ao setor, abusam de poder econômico e distorcem o funcionamento eficiente do mercado.

87. Portanto, o atual modelo regulatório brasileiro, ao privilegiar grandes (e poucos) operadores, configura um exemplo dos efeitos anticompetitivos decorrentes da ação estatal. A solução para esse problema passa pela reavaliação da estrutura regulatória e pela adoção de mecanismos que promovam a inclusão de novos operadores, de modo seguro e responsável.

88. Uma alternativa viável para corrigir as distorções mencionadas é a adoção de um modelo de regulação proporcional, inspirado em práticas já consolidadas em setores como o bancário e o financeiro. O conceito de proporcionalidade regulatória, conforme discutido pelo *Basel Committee on Banking Supervision*¹⁴, parte do princípio de que a intensidade e a complexidade das exigências regulatórias devem ser compatíveis com o porte, a estrutura e os riscos apresentados por cada agente econômico.

¹³ RODENBERG, Ryan M. *Anticompetitive Sports Betting Licenses and State Power: Response to Professor Day*. Florida Law Review Forum, 75, 1-7, 2024.

¹⁴ Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d460.pdf>.

89. No mercado financeiro, por exemplo, bancos de pequeno e médio porte são submetidos a requisitos diferenciados em relação aos grandes conglomerados financeiros internacionais. Essa diferenciação não compromete a solidez do sistema; ao contrário, permite que instituições menores operem de forma viável e segura, respeitando sua realidade econômica.

90. Aplicando essa lógica ao setor de apostas de quota fixa e loterias, é possível estruturar um modelo no qual:

- grandes empresas, com faturamento anual acima de R\$ 78 milhões (limite que se coaduna com a definição tributária vigente para o enquadramento no Lucro Real), permaneçam sob regulação federal e submetidos aos critérios de outorga nacional; e
- pequenas e médias empresas, com faturamento abaixo desse limite, seriam licenciadas e reguladas pelos entes municipais/locais, respeitando diretrizes gerais fixadas pela União, mas com exigências proporcionais ao seu porte.

91. Esse modelo traz diversas vantagens:

- **Expansão da base de agentes operadores formais:** permitiria que centenas de pequenas e médias empresas, atualmente à margem da formalidade, pudessem se regularizar e operar em mercados locais ou regionais;
- **Ampliação da arrecadação tributária:** a formalização de operadores hoje irregulares, estimulada por requisitos proporcionais, aumentaria a base arrecadatória de tributos federais e municipais;
- **Estímulo à concorrência e à inovação:** um mercado com mais operadores diversificados gera maior competição por preços, qualidade de serviços e inovação em produtos lotéricos;

- **Melhoria da distribuição espacial da arrecadação tributária:** municípios menores ou regiões menos economicamente desenvolvidas poderiam se beneficiar da instalação de operadores locais, promovendo o desenvolvimento socioeconômico; e
- **Aprimoramento da governança regulatória:** a atuação dos entes municipais na fiscalização direta dos operadores fortalece a competência para atuar em atividades de interesse local e permite ajustes mais rápidos às realidades específicas de cada mercado regional.

92. Esse tipo de abordagem está alinhado também com as boas práticas de *better regulation* aplicadas na União Europeia, que defendem a utilização de instrumentos como o *SME Test* (*Small and Medium-sized Enterprise Test*, ou teste para Pequenas e Médias Empresas) para avaliar se novas regulações impõem encargos desproporcionais a pequenos negócios¹⁵. A lógica parte do pressuposto de que, para que haja competitividade e manutenção de um ambiente de livre mercado, é necessário calibrar o arcabouço regulatório segundo a capacidade real dos agentes econômicos afetados.

93. De forma concreta, a proposta de proporcionalidade regulatória poderia incluir medidas como:

- outorgas locais de custo reduzido para pequenos e médios agentes operadores;
- exigências financeiras mínimas proporcionais ao porte da empresa;
- procedimentos de fiscalização e *compliance* simplificados para micro, pequenos e médios agentes operadores; e

¹⁵ Disponível em: https://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/sme/2024-11-19_sme_test_benchmark.pdf.

- exigência de certificações básicas de boas práticas e segurança ao consumidor, supervisionadas por órgãos locais.

94. Esses instrumentos permitiriam que os pequenos e médios agentes operadores se desenvolvessem de forma ordenada, contribuindo para a vitalidade do setor, sem comprometer os princípios de segurança jurídica, integridade do mercado e proteção ao consumidor.

95. Em síntese, a experiência brasileira e internacional demonstra que mercados excessivamente concentrados tendem a ser menos eficientes, menos inovadores e menos inclusivos. A abertura de espaços para pequenas e médias empresas, sob um modelo de regulação proporcional, atende ao interesse público, amplia a arrecadação tributária, fortalece a competição e pode contribuir para o desenvolvimento regional.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

96. O mercado de apostas de quota fixa, regularizado com a edição da Lei nº 13.756/2018, vem atraindo atenção devido ao seu rápido crescimento e aos valores que movimenta. Em que pese a possibilidade de empresas privadas explorarem essa atividade em ambiente concorrencial, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação federal, observa-se que a maior parte dos agentes operadores de apostas atuam, no presente momento, de maneira informal.

97. Ao operarem sem registro oficial, tais empresas deixam de recolher importantes tributos nas esferas federal e municipal. Por conseguinte, a União e os municípios deixam de arrecadar valores que poderiam ser aplicados na melhoria do bem-estar social. Conforme estimado neste Parecer, os resultados apresentados demonstram que o potencial de arrecadação federal decorrente da regularização municipal de agentes operadores de apostas varia de R\$ 7,6 bilhões a R\$ 34,7 bilhões anuais. Em particular, o cenário intermediário — com

dois *sites* de apostas por empresa e 70% de participação das pequenas empresas no total de operadores irregulares — aponta para uma arrecadação federal anual de R\$ 14,4 bilhões, dos quais R\$ 9,2 bilhões seriam captados junto às empresas de pequeno e médio porte.

98. No que se refere ao potencial de arrecadação municipal anual, o montante pode variar de R\$ 0,9 bilhões a R\$ 8,8 bilhões. Em um cenário intermediário, no qual se assume, em média, dois *sites* por empresa e uma participação relativa das empresas pequenas no número total de empresas do mercado de apostas de quota fixa correspondente a 70% (setenta por cento), estima-se que a arrecadação municipal variaria de R\$ 1,6 bilhões a R\$ 3,7 bilhões ao ano.

99. Cumpre destacar que as projeções aqui calculadas devem ser interpretadas como estimativas condicionadas às premissas dos cenários propostos — seu propósito não é apontar números absolutos, mas sim oferecer uma ordem de grandeza fundamentada em hipóteses realistas e transparentes. Ao realizar esse exercício de simulação, procura-se fornecer subsídios qualitativos e quantitativos e, dessa forma, contribuir para o debate sobre modelos alternativos de regulação e tributação das apostas de quota fixa.

100. Importante ressaltar, ainda, que, conforme demonstrado neste Parecer, as atuais barreiras à entrada, em especial a outorga fixa de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), com prazo de duração de 5 (cinco) anos, inviabilizam, sob a ótica econômico-financeira, a entrada de pequenas e médias empresas nesse mercado, o que explica o seu elevado grau de informalidade. Assim, sob a regulamentação atual, não restam boas expectativas a respeito da regularização de pequenas e médias empresas e, por conseguinte, da arrecadação de tributos federais e municipais que vêm deixando de ser por elas recolhidos, cujos valores potenciais foram aqui estimados.

101. Nesse contexto, com o intuito de corrigir as distorções mencionadas e reduzir as barreiras à entrada, propõe-se a adoção de um modelo de regulação proporcional, já consagrado em outros mercados. No novo arcabouço, grandes empresas, com faturamento anual acima de R\$ 78 milhões (limite que se coaduna com a definição tributária vigente para o

enquadramento no regime tributário de Lucro Real), permaneceriam sob regulação federal e submetidas aos critérios de outorga nacional. No entanto, pequenas e médias empresas, com faturamento abaixo desse limite, seriam licenciadas e reguladas pelos entes municipais/locais, respeitando diretrizes gerais fixadas pela União, mas com exigências proporcionais ao seu porte. Acredita-se que esse novo modelo permitiria que pequenos e médios agentes operadores de apostas atuassem nesse mercado e se desenvolvessem de forma ordenada, contribuindo para a vitalidade do setor, sem comprometer os princípios de segurança jurídica, integridade do mercado e proteção ao consumidor.

102. Em suma, a abertura de espaços para pequenas e médias empresas, sob um modelo de regulação proporcional, atende ao interesse público, amplia a arrecadação tributária, fortalece a competição e pode contribuir para o desenvolvimento regional.

José Ronaldo de Castro Souza Júnior
Economista – CORECON nº 24230-6

Luiz Felipe Monteiro Seixas
Professor de Direito da UFPE