

Nota técnica sobre os riscos da proibição da atividade regulada de aposta de quota-fixa

A eventual proibição do mercado regulado de apostas em jogos online ou da totalidade da atividade de apostas de quota-fixa irá favorecer o mercado ilegal, acabar com o sistema de proteção dos consumidores, reduzir a arrecadação pública e provocar insegurança jurídica e vultosos processos judiciais.

Síntese Executiva

- Embora recente, o marco regulatório já reduziu a participação estimada dos operadores ilegais em 2026, em relação a 2025. Reverter esse processo antes de sua consolidação tenderia a deslocar consumidores para plataformas clandestinas, enfraquecer as políticas públicas recém-implantadas e ampliar a insegurança jurídica.
- A proibição da atividade legal não eliminaria a demanda por apostas online, mas transferiria parte relevante da atividade ao mercado ilegal, reduzindo o controle estatal e a arrecadação pública. Entre 2027 e 2030, poderiam ficar em risco até R\$ 73 bilhões caso todas as apostas de quota fixa fossem proibidas ou até R\$ 53 bilhões se a restrição alcançasse apenas os jogos online.
- O fim do mercado regulado reduziria a rastreabilidade dos fluxos financeiros e a prevenção à lavagem de dinheiro, favorecendo operações sem transparência. Também suprimiria mecanismos de proteção ao consumidor – como identificação de usuários, limites de depósito, monitoramento de transações, jogo responsável e autoexclusão – e de integridade do esporte.
- Mudanças abruptas após a concessão de licenças válidas por cinco anos comprometeriam a previsibilidade regulatória e poderiam gerar ampla judicialização. Operadores e fornecedores que realizaram investimentos para cumprir as exigências do Estado poderiam pleitear indenizações por danos emergentes e lucros cessantes, criando passivos relevantes e possíveis precatórios para a União.
- A proibição afetaria diretamente o financiamento do esporte nacional, especialmente do futebol. Em 2025, 18 dos 20 clubes da Série A tinham operadoras de apostas como patrocinadoras máster, e os aportes anuais do setor superaram R\$ 1,1 bilhão, contribuindo para a retenção de talentos, contratações internacionais e maior competitividade.
- Os impactos das apostas devem ser avaliados distinguindo-se os operadores autorizados das plataformas ilegais, para evitar diagnósticos e respostas regulatórias imprecisos. Como o gasto líquido em apostas legais equivale a 0,46% do consumo das famílias, não é adequado atribuir ao setor regulado, isoladamente, fenômenos multifatoriais como endividamento e inadimplência; os riscos existentes reforçam a importância da regulação, da fiscalização e da proteção ao consumidor.

A discussão sobre a proibição do mercado regulado de apostas online tende a ignorar os efeitos negativos de reverter o marco regulatório recentemente estabelecido para o setor

O Brasil estruturou recentemente um marco regulatório para o setor de apostas, cujo primeiro ciclo completo de vigência foi 2025. Estimativas da LCA, com base em pesquisa do Instituto Locomotiva realizada em maio de 2026, indicam que entre 38% e 44%¹ do mercado de apostas online no país ainda é atendido por operadores ilegais. Embora permaneça elevada, essa participação recuou em relação ao intervalo estimado para 2025, de 41% a 51%, em um contexto de intensificação dos esforços da SPA, das empresas autorizadas e de outros órgãos reguladores para fortalecer a regulamentação e a fiscalização do mercado.

Nesse contexto, emergem discussões sobre a possível proibição de jogos de apostas de quota-fixa. Medidas dessa natureza precisam considerar não apenas seus fundamentos normativos, mas também seus efeitos econômicos e regulatórios, sobretudo o risco de deslocamento em massa da atividade para o mercado ilegal. Caso implementada, a proibição reduzirá a efetividade das políticas públicas recém estabelecidas e ampliará significativamente a insegurança jurídica de toda a economia nacional.

A proibição não elimina a demanda por apostas online, apenas desloca a atividade para a ilegalidade e pode colocar em risco montante relevante da arrecadação pública destinada a políticas públicas

Vedações normativas não eliminam mercados quando já existe demanda consolidada. A restrição da oferta por canais regulados não implica, por si só, a redução do consumo, sobretudo em um contexto no qual parcela relevante dos usuários já está habituada a acessar plataformas irregulares.

A eventual proibição de jogos de aposta online regulados deslocaria para operadores ilegais parte relevante da demanda hoje atendida pelo mercado formal. O resultado mais provável dessa medida seria, portanto, uma mudança no canal de oferta, não no comportamento dos consumidores. Como consequência, o Estado perderia capacidade de monitorar a atividade, aplicar salvaguardas regulatórias e arrecadar os devidos tributos.

A eventual proibição da atuação de operadores legais teria impactos fiscais relevantes. Caso a vedação abranja todas as apostas de quota fixa e entre 80% e 100% da demanda migre para o mercado ilegal, estima-se que o Brasil possa colocar em risco entre R\$ 58 bilhões e R\$ 73 bilhões em arrecadação² nos próximos quatro anos.

Ainda que a proibição se restrinja aos cassinos online, o efeito fiscal permaneceria substancial. Sob as mesmas hipóteses de migração, a redução potencial da arrecadação ficaria entre R\$ 43 bilhões e R\$ 53 bilhões³ no período.

¹ LCA Consultoria Econômica. 2026. Fora do Radar 2: Dimensionamento e combate do mercado ilegal de apostas no Brasil.

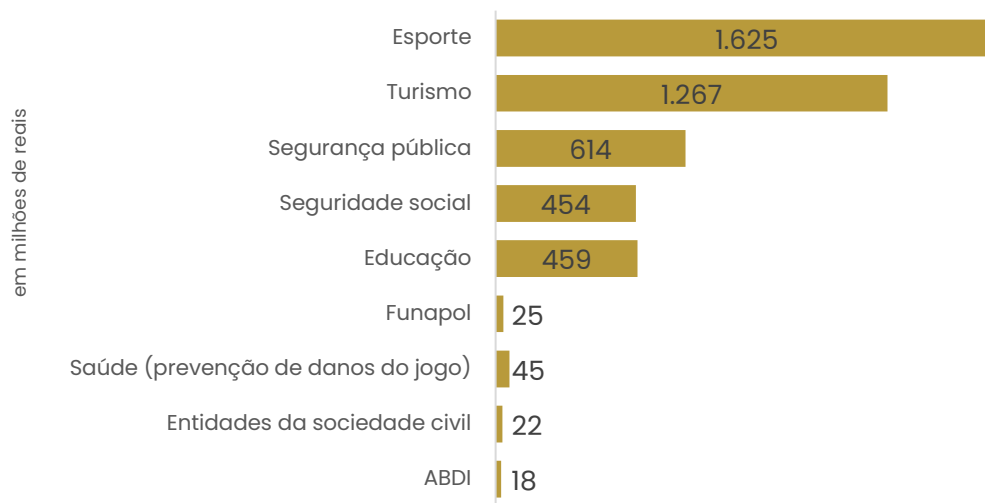
² Essa estimativa considera a incidência de tributos federais, estaduais e municipais aplicáveis às atividades de serviços, além das contribuições específicas previstas na regulamentação das apostas. Entre essas contribuições, destaca-se a incidente sobre o GGR, que atualmente tem alíquota de 13%, com previsão de elevação gradual para 15% até 2028.

³ Essa estimativa considera a incidência de tributos federais, estaduais e municipais aplicáveis às atividades de serviços,

Essas perdas não se restringiriam ao resultado fiscal agregado. A legislação estabelece que parcela desses recursos seja destinada a diferentes áreas de interesse público, incluindo segurança pública e outras políticas sociais. Nesse contexto, se a atividade migrar para a clandestinidade, haverá não apenas perda de arrecadação tributária, mas também redução do financiamento de políticas públicas atualmente vinculadas às receitas do setor.

A magnitude desse impacto pode ser ilustrada pela comparação com o gasto público em segurança: ao longo desses quatro anos, o valor que deixaria de ser arrecadado com a tributação de apostas esportivas e cassinos online seria algo equivalente entre 3,4 e 4,3 vezes o orçamento de segurança pública de 2025, de aproximadamente R\$ 17 bilhões⁴.

Destinação da contribuição sobre o GGR para o financiamento de políticas públicas em 2025 (valores em R\$ milhões)



Fonte: Lei nº 15.480/2026. Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

Fim do mercado regulado dificultará supervisão financeira e prevenção à lavagem de dinheiro, acabando também com todos os mecanismos de proteção ao consumidor

Ao coibir o mercado legal, o Estado perde capacidade de fiscalização e de rastreabilidade das operações financeiras associadas às apostas⁵. A regulação do setor de apostas não tem como objetivo incentivar o jogo, mas trazer para a legalidade uma atividade já incorporada ao hábito de consumo de entretenimento de muitos brasileiros. A formalização do mercado permite que o Estado estabeleça regras de funcionamento, supervisione operações e

além das contribuições específicas previstas na regulamentação das apostas. Entre essas contribuições, destaca-se a incidente sobre o GGR, que atualmente tem alíquota de 13%, com previsão de elevação gradual para 15% até 2028.

⁴ Relatório final do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 – Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/tabela-2025/despesas-previstas-no-orcamento-2025-por-funcao.html> Acesso em 16/09/2026.

⁵ No parecer do relator no Senado ao PL nº 3.626/2023 destaca-se que a regulamentação das apostas de quota fixa também buscava enfrentar a atuação de operadores não autorizados, prevendo, entre outros instrumentos, a vedação a meios de pagamento que realizem transações com plataformas não autorizadas pelo Ministério da Fazenda, como forma de fechar brechas utilizadas pelo mercado ilegal e reforçar a fiscalização estatal.

imponha padrões de conduta, inclusive com mecanismos de proteção aos consumidores.

Quando a atividade migra para o mercado ilegal, esse ambiente de supervisão deixa de existir. Nesse caso, os fluxos financeiros passam a ocorrer em estruturas sem transparência e fora do alcance dos instrumentos de fiscalização estatal, o que pode favorecer redes associadas à economia criminosa.

A proibição também elimina instrumentos de proteção ao consumidor previstos no mercado regulado, como mecanismos de jogo responsável, limites de depósito, identificação de usuários, monitoramento de transações e ferramentas de autoexclusão. Esses mecanismos permitem **mitigar riscos associados à atividade e oferecer maior segurança aos consumidores**.

Por fim, perde-se também os mecanismos existentes de integridade do esporte que monitoram e combatem, por exemplo, manipulação de resultados. Atualmente, as operadoras legalizadas são as maiores parceiras do Estado e das entidades esportivas no monitoramento de atitudes coordenadas ou suspeitas.

Assim, o efeito negativo da proibição das apostas online sobre a segurança pública é duplo: além do já citado efeito de reduzir os recursos disponíveis para o orçamento de segurança pública, fortalece operações ilegais e dificulta o monitoramento e controle.

Responsabilidade dos operadores legais

Tributação  Contribuição sobre o GGR com alíquota atual de 13% (elevação para 15% até 2028)  15% de imposto de renda nos ganhos líquidos da pessoa física	Licenças e Garantias  R\$ 30 milhões para obter licença de 5 anos  Obrigação de manter R\$ 5 milhões em conta garantia	Restrições e Cadastros  Proibição para crianças e adolescentes, agentes públicos fiscalizadores ou com poder de influenciar resultado  Cadastro de biometria ou reconhecimento facial
Registro  Obrigatoriedade de <u>registro no Brasil</u> , com 20% do capital social de uma fonte brasileira	Publicidade  Restrição de público, canais e formato das campanhas publicitárias, com aviso de desestímulos às apostas	Meios de Pagamento  Somente são aceitos PIX, TED, cartões de débito ou pré-pagos

Fonte: Lei nº 14.790/2023 e SPA. Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

Mudanças abruptas nas regras do setor podem gerar judicialização e passivos para a União

Mudanças frequentes ou imprevisíveis no marco regulatório ampliam a insegurança jurídica. Em setores que dependem de autorizações formais para operar, a previsibilidade institucional é elemento relevante para decisões de investimento e para a própria eficácia da regulação. Quando as regras são alteradas pouco tempo após sua implementação, cria-se um ambiente de maior incerteza para operadores e consumidores, o que pode comprometer a consolidação do mercado regulado.

A eventual proibição do setor também amplia o risco de judicialização contra a União. O mercado regulado de apostas de quota fixa no Brasil é recente e passou a operar com base

em licenças concedidas pelo poder público a partir de 2025. Essas autorizações possuem validade de cinco anos e foram concedidas mediante o pagamento de outorgas e taxas e o cumprimento de uma série de requisitos regulatórios estabelecidos pelo próprio Estado.

Caso ocorra uma reversão nas regras de funcionamento do setor pouco tempo após a concessão dessas licenças, naturalmente se abrirá um espaço para questionamentos judiciais de todas as empresas que fazem parte da cadeia do setor. Operadores e fornecedores de serviços que ingressaram no mercado regulado realizaram investimentos relevantes para estruturar suas operações no Brasil, incluindo contratação de pessoal, desenvolvimento de sistemas tecnológicos, estruturação de contratos e adaptação a exigências regulatórias. Nesse cenário, restrições abruptas à atividade podem dar origem a demandas judiciais envolvendo danos emergentes e lucros cessantes, associados a investimentos já realizados e receitas potencialmente perdidas. O resultado pode ser a geração de passivos relevantes para a União, inclusive por meio de decisões judiciais que resultem em precatórios.

Segundo dados da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, atualmente são 82 empresas de CNPJs distintos com autorização administrativa federal para operar no setor. Como estão vigentes 85 outorgas, no valor de R\$ 30 milhões, se fizemos uma conta simples por autorização federal só em termos de outorgas pagas, o risco jurídico do Governo Federal parte de ao menos R\$ 2,55 bilhões.

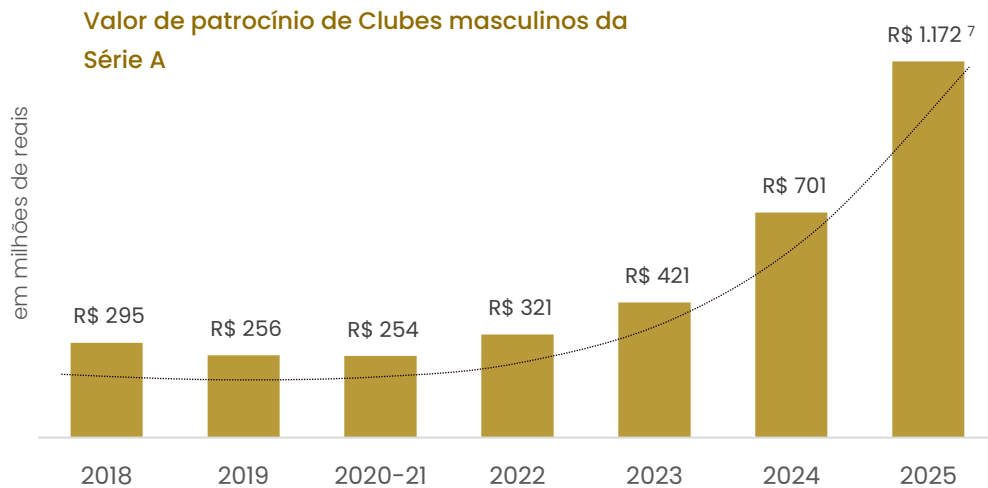
Proibição do mercado regulado impacta diretamente o investimento no esporte nacional, sobretudo no futebol

O setor de apostas tem sido fundamental para o crescimento do poder econômico do futebol brasileiro nos últimos anos. O investimento nos clubes proporcionou maior retenção de talentos, contratações internacionais e maior competitividade no continente. Em 2025, 18 dos 20 clubes de futebol masculino da Série A do Campeonato Brasileiro possuíam contrato de patrocínio master com operadoras de aposta.

De acordo com o estudo da LCA Consultores⁶, o valor do patrocínio master dos clubes da Série A de 2025 foi 4x maior⁷ do que no início da década.

⁶ LCA Consultoria Econômica. 2025. Panorama do mercado de apostas de quota fixa.

⁷ Nota 1: Valor de patrocínio master por temporada dos 18 clubes da Série A de 2025 que atualmente possuem contrato com operadoras de apostas



O investimento por temporada das operadoras de apostas nesses clubes foi superior a R\$ 1,1 bilhão. Esse investimento equivale⁸ a:

- 5 campanhas de título da Libertadores; ou
- 8 campanhas de título da Copa do Brasil; ou
- 23 campanhas de título do Brasileirão.



Importante entender também que esse risco não se restringe apenas ao cenário de proibição total das apostas de quota fixa. Mesmo que a proibição da atividade legal se restrinja aos jogos online, isso representaria uma contração entre 56% e 70% no mercado regulado, o que naturalmente afetaria a capacidade de investimento das operadoras, inclusive em patrocínios esportivos.

Como consequência, o esporte nacional seria negativamente afetado duas vezes: pela menor capacidade de patrocínio privado e, ao mesmo tempo, pelo fim dos recursos públicos destinados ao esporte através da arrecadação do setor.

⁸ Nota 2: Consideram-se os valores de premiações da temporada de 2025.

Os impactos associados às apostas devem distinguir o mercado regulado da atividade ilegal

Os danos atribuídos às apostas no debate público frequentemente não distinguem a atuação de operadores autorizados daquela de operadores ilegais. Essa diferenciação é essencial para avaliar adequadamente os riscos associados à atividade, inclusive aqueles relacionados ao endividamento, ao jogo problemático e à proteção do consumidor. Atribuir ao mercado regulado efeitos que podem decorrer ou ser agravados pela atuação de operadores ilegais pode levar a diagnósticos imprecisos, e consequentemente, a respostas regulatórias pouco efetivas.

Sob a perspectiva econômica, é igualmente necessário considerar a dimensão relativa do gasto com apostas legais. Segundo estudo da LCA⁹, o gasto líquido das famílias com essa atividade corresponde a apenas 0,46% do consumo das famílias. Diante dessa magnitude, não há fundamento para atribuir às apostas legais, isoladamente, papel determinante em um fenômeno amplo e multifatorial como o endividamento e a inadimplência das famílias brasileiras. Pela mesma razão, não é razoável presumir que a proibição da atividade regulada seria capaz de solucionar esse problema.

A existência de riscos associados ao jogo só reforça a importância de ambientes regulados, onde é possível implementar mecanismos de jogo responsável, de proteção ao consumidor e monitoramento das operações financeiras. Nesse sentido, o debate não se limita à permissão ou proibição da atividade, mas ao modelo regulatório capaz de produzir maior controle estatal e melhores resultados fiscais, institucionais e sociais.

⁹ Endividamento e Inadimplência das Famílias no Brasil: evidência sobre a dinâmica recente e fatores de impacto.