

Brasília, 15 de Julho de 2023

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à sua elevada consideração a proposta de Medida Provisória que "Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e disciplina a exploração das apostas de quota fixa pela União".
2. A Lei nº 13.756, de 2018, instituiu em seu bojo nova modalidade lotérica denominada "Aposta de Quota Fixa – AQF", ou, como popularmente conhecidas, "apostas esportivas", que se baseiam em eventos esportivos reais.
3. Ao longo das discussões para a propositura da regulamentação infralegal prevista no § 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 2018, verificou-se a necessidade de ajustes na própria lei, haja vista, principalmente, (i) a inexistência de previsão expressa acerca da possibilidade de cobrança pela autorização conferida ao operador de apostas de quota fixa, como ocorre nos diversos outros países em que essa atividade econômica é regulada; e (ii) a ausência de disciplina de infrações e de mecanismos de sanção que permitissem ao regulador aplicar penalidades aos operadores das AQF, quando do descumprimento das leis e respectivos regulamentos que regem a matéria.
4. Nesse sentido, a proposta que ora se encaminha pretende sanar essas lacunas, além de endereçar outros tópicos no intuito de promover o aperfeiçoamento do arcabouço legal, dentre os quais destacam-se:
 - a) redistribuição do saldo líquido das apostas de quota fixa para contemplar o Ministério dos Esportes e a seguridade social;
 - b) inclusão dos atletas brasileiros entre os destinatários do produto da arrecadação das apostas esportivas, e reforço à proteção do uso de denominações, apelidos desportivos, imagens marcas emblemas hinos, símbolos de atletas e entidades, já conferidos pela Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998;
 - c) permanência do critério de tributação da renda sobre os ganhos obtidos com prêmios decorrentes de apostas de quota fixa, sem renúncia de receitas, mantendo-o focado em prêmios com valores que ultrapassam a faixa de isenção de que trata o art. 56 da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009;
 - d) determinação da obrigatoriedade de empresas estrangeiras que pretendam explorar apostas de quota fixa no país se estabeleçam no território nacional;
 - e) proibição de que as empresas não autorizadas a explorar as apostas de quota fixa possam realizar ações de patrocínio, publicidade, propaganda e imposição de outras limitações para que empresas não autorizadas continuem a oferecer serviços ao público brasileiro, em concorrência desleal com as empresas autorizadas;

f) alteração dos artigos 27, caput, e 33 da Lei nº 13.756, de 2018, que contém a expressão “na forma de regulamento”, que tornava possível interpretação de que haveria necessidade de ato do Presidente da República, substituindo-a pela menção expressa à regulamentação pelo Ministro da Fazenda, a fim de conferir celeridade ao processo de autorização e regulamentação das apostas de quota fixa e demais matérias; e

g) proibição a que menores de dezoito anos, além das pessoas que possam interferir no resultado do evento esportivo real, possam realizar apostas de quota fixa.

5. Importante ressaltar que, além da obrigação legal de se proceder à regulamentação da matéria, preconizada no § 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 2018, cujo prazo expirou em dezembro de 2022, a medida propiciará o crescimento do mercado regulamentado de apostas e a contenção do mercado não-regulamentado, trazendo resultados positivos ao setor, ao Governo e aos destinatários legais, além de importante meio de combate à manipulação de resultados, à lavagem de dinheiro e outros ilícitos.

6. Destaca-se, ademais, que a regulamentação das apostas esportivas trará benefícios não só de ordem econômica, mas sobretudo social, por possibilitar a atuação do órgão regulador na prevenção do transtorno do jogo patológico, bem como na prevenção e no combate à manipulação de resultados nos eventos esportivos e lavagem de dinheiro.

7. Ainda, objetivando a prevenção e o combate à manipulação de resultados nos eventos esportivos, a proposta prevê que o Ministério da Fazenda, no exercício da atividade fiscalizatória, poderá determinar a suspensão ou proibição de apostas em eventos intercorrentes e/ou específicos, ocorridos durante a prova ou partida, que não o prognóstico específico do resultado final.

8. Tais modalidades de aposta representam 10-20% do volume de negócios geral das apostas esportivas regulamentadas, segundo relatório encaminhado pela Associação Brasileira de Defesa da Integridade do Esporte – ABRADIE e Genius Sports Integrity Services (SEI nº 35435795), razão pela qual a simples proibição impactaria significativamente o setor e, conseqüentemente, a arrecadação tributária e destinações sociais, além de privilegiar o mercado não regulamentado de apostas, prejudicando a necessária canalização para o mercado regulado.

9. Importante ressaltar ainda que o combate à manipulação de resultados não se limita à atuação do órgão regulador, sendo necessária a ação integrada de órgãos de inteligência, de persecução criminal, entidades desportivas, operadores, entidades independentes de monitoramento de integridade de esportiva, além de outras pastas ministeriais.

10. Ademais, a regulamentação das apostas de quota fixa possui grande potencial arrecadatório, contribuindo para a melhoria da situação fiscal e econômica do país. E, como consequência, auxilia na prevenção da evasão fiscal, dos crimes de lavagem de dinheiro e demais crimes e contravenções penais ligadas à prática de jogos ilegais.

11. No que concerne à previsão de arrecadação com a abertura deste mercado, destaca-se que a área técnica do Ministério da Fazenda tem estudado modelos internacionais de tributação, buscando definir um modelo de referência eficiente para o desenvolvimento do mercado, em especial determinar qual a calibragem ideal para conciliar a necessária arrecadação tributária, com o fim de prover a devida regulação do setor, com o estímulo ao crescimento legalizado do mercado.

12. Nesse sentido, e utilizando a terminologia técnica do setor, os esforços da equipe técnica se concentraram em promover a proposta de migração do modelo de tributação baseado majoritariamente na interposição de alíquotas sobre o turnover (arrecadação total de apostas), para a prática reconhecida como mais eficiente pelo mercado e pela experiência internacional, a saber, incidência tributária sobre o Gross Gaming Revenue – GGR (resultado da diferença entre o total arrecadado com apostas e o valor disponível para o pagamento de prêmios).

13. Com efeito, os sistemas regulatórios internacionais de maior sucesso, sob a ótica daqueles que obtiveram a maior migração de apostadores do mercado informal para o formal (channeling rate), foram exatamente aqueles que optaram por modelos tributários baseados no GGR, em oposição àqueles que implantaram cobranças pautadas no turnover. O maior exemplo de sucesso por essa ótica, de acordo com as fontes citadas, é o modelo do Reino Unido, em que se observa uma taxa de retorno ao apostador de 92% (indicador do tipo quanto maior, melhor) e taxa de canalização de 95% (mesmo sentido do indicador anterior).

14. Dessa forma, a minuta de texto legal proposta retifica situação entendida como indesejável ao ambiente econômico brasileiro, visto que se houvesse majoração das alíquotas de repasse com tributação baseada no turnover, a canalização de apostadores do mercado informal para o mercado formal ficaria aquém do desejável, frustrando quaisquer eventuais estimativas de arrecadação tributária aventadas.

15. Com essas considerações, entende-se que a regulamentação das apostas esportivas proporcionará que sejam revertidos para o Estado recursos provenientes da exploração do mercado, e que poderão fortalecer importantes políticas nas áreas de seguridade social, segurança, esportes, dentre outras.

16. Os operadores instalados no país ainda estarão sujeitos aos tributos devidos pelas pessoas jurídicas, especialmente, Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). No que concerne à previsão de arrecadação relativa a tais tributos, diante da ausência de regulamentação da matéria é difícil precisar o montante a ser arrecadado com a abertura deste mercado, pois não existem informações confiáveis a respeito do volume de apostas atualmente realizado no Brasil.

17. Por fim, quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, a medida proposta mostra-se urgente, pois ao criar a nova modalidade lotérica, o legislador brasileiro estabeleceu o prazo de dois anos, renováveis por igual período, para que o Ministério da Fazenda regulamentasse a matéria, prazo este expirado em dezembro de 2022, razão pela qual a introdução no ordenamento jurídico das alterações legislativas propostas na presente Medida Provisória constitui pré-requisito.

18. De igual modo, a medida mostra-se relevante considerando que, para que haja a adequada regulamentação do setor, é essencial que sejam conhecidas, de antemão, por todos os atores, o que se considerará como infração administrativa e as respectivas medidas sancionatórias que serão aplicadas pelo Estado brasileiro, no caso de descumprimento da Lei nº 13.756, de 2018.

19. São essas as razões que nos levam, Senhor Presidente, a submeter à sua apreciação a proposta da Medida Provisória em questão.

Respeitosamente,

FERNANDO HADDAD
ANA BEATRIZ MOSER