

Brasília, 02 de abril de 2024.

Ao
CONGRESSO NACIONAL

Referência: Lei Federal 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Veto nº 49/2023

Assunto: Nota Técnica - Contribuições para a derrubada dos dispositivos vetados de nº 49.23.001, 49.23.002 e 49.23.003, respectivamente parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 31 da Lei 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

Excelentíssimos Senhores Representantes do Povo e dos Estados Brasileiros,

Cumprimentando-os cordialmente, a **Associação Nacional de Jogos e Loterias - ANJL** gostaria de aproveitar a oportunidade para compartilhar dados e informações relevantes sobre o setor de Apostas e Jogos Online, bem como os impactos **negativos** que a não derrubada dos vetos presidenciais em referência acarretará ao sucesso do novel mercado regulado brasileiro - em especial no tocante a prováveis questionamentos judiciais sobre modelo de tributação dos apostadores (e toda insegurança jurídica disso decorrente), bem como a frustração da arrecadação esperada pelo governo em razão da redução do universo de apostadores no mercado legalizado.

Nesse intuito, demonstrando o avanço obtido com a aprovação da Lei 14.790; a necessária observância do processo legislativo, do princípio democrático e da distinção e tratamento diferenciado entre as modalidades lotéricas quota fixa e as tradicionais loterias; a importância da manutenção dos parágrafos aprovados pelo legislativo; apresentamos nossas contribuições, estruturadas nos seguintes tópicos:

1. **Do Desafio da Legalização do Mercado de Apostas e Jogos On-Line no Brasil e da solução do Congresso Nacional positivada no Projeto de Lei 3626/2023, posteriormente convertido na Lei 14.790/2023. A necessidade de observância do processo legislativo e conseqüente respeito ao princípio democrático.**
2. **Da Expressa Previsão Legal da Excepcionalidade da Modalidade Lotérica de Quota Fixa (Não vetada) - Da razão motivadora da distinção de conduta tributária frente as modalidades lotéricas tradicionais - Modelos de Negócios Distintos - Desafios da Canalização no mercado Regulado dos Consumidores das Apostas Online e o Interesse Público Difuso.**

3. Mensagem nº 749 - Das errôneas razões do veto aos Parágrafos 1º a 3º do artigo 31 da Lei 14.790, de 29 de dezembro de 2023 – Suposta distinção tributária sem razão motivadora em lei e concessão de isenção de imposto de renda em suposto desacordo com o regramento ordinário existente no âmbito dos prêmios das loterias em geral – Inexistência das circunstâncias justificadoras do veto – Existência de base legal prévia dos dispositivos objeto dos parágrafos vetados.
4. Dispositivo vetado nº 49.23.001: Do fundamento no Ordenamento Pátrio do conceito de tributação sobre os lucros dos prêmios (prêmio líquido) objeto do parágrafo 1º do art. 31 da Lei 14.790/2023 – previsão expressa no art. 14 da Lei Federal 4.506/1964
5. Dispositivo vetado nº 49.23.002: Do fundamento no Ordenamento Pátrio do conceito de faixa de isenção do Imposto de Renda Pessoa Física objeto do parágrafo 2º do art. 31 da Lei 14.790/2023 – previsão expressa no art. 56 da Lei Federal 11.941/2009
6. Dispositivo vetado nº 49.23.003: Do fundamento no Ordenamento Pátrio do conceito de apuração anual do Imposto de Renda Pessoa Física aplicável a apostas de quota fixa objeto do parágrafo 3º do art. 31 da Lei 14.790/2023 – previsão legal expressa da excepcionalidade da modalidade lotérica de apostas de quota fixa no art. 1º, parágrafo único da Lei 14.790/2023, revogação da autorização de retenção na fonte previsto no art. 31 da Lei 13.756/2018 pelo art. 57, III, “c” da Lei 14.790/2023, não vetado pelo Poder Executivo.
7. Conclusão

Destacamos que um mercado de Apostas e Jogos Online saudável deve primar pela **defesa dos direitos dos consumidores** e pelo fomento do **jogo responsável**, o que apenas ocorre em um mercado com **regras de controle eficientes e claras** e com **ampla canalização**, em outras palavras, a eleição pelo consumidor brasileiro em apostar em operadores autorizados no país, o que apenas é possível em um ambiente de **tributação equilibrada**.

Esperamos que as informações e proposições a seguir apresentadas sejam úteis ao Senado Federal na formação de sua convicção e na ponderada revisão dos vetos aos parágrafos do art. 31 da Lei 14.790 de 2023.

Ficamos à total disposição para quaisquer esclarecimentos e/ou contribuições adicionais eventualmente necessários.

Cordialmente,

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JOGOS E LOTERIAS

CNPJ 48.172.728/0001-04

e-mail: anj@anj.com.br

1. Do Desafio da Legalização do Mercado de Apostas e Jogos On-Line no Brasil e da solução do Congresso Nacional positivada no Projeto de Lei 3626/2023, posteriormente convertido na Lei 14.790/2023.

Preliminarmente, saudamos a corajosa iniciativa dessa legislatura de enfrentar de forma democrática, com serenidade e cuidado a regulamentação das apostas e jogos on-line, um fenômeno que se agigantou nos últimos anos no país, alheio ao devido controle estatal dada a demora em se concluir sua regulação.

Pela falta da necessária regulação, os consumidores brasileiros ficaram expostos a diversas práticas nocivas perpetradas por alguns operadores não regulados e descomprometidos com as boas práticas do jogo responsável, por vezes oferecendo plataformas com sistemas viciados e não-íntegros, sujeitando os consumidores brasileiros a variados tipos de fraudes, notadamente financeiras.

Nesse contexto, o desafio da regulação brasileira vai muito além da mera busca por aumentar a arrecadação de tributos, residindo principalmente na busca por se **criar um ambiente seguro e regulado onde os consumidores brasileiros possam apostar, de forma saudável, em plataformas que foquem em oferecer entretenimento de qualidade e confiável.**

Assim, **o maior desafio da legalização do mercado brasileiro**, como igualmente enfrentado em outros mercados regulamentados no mundo, **é propiciar condições econômico-financeiras que de fato incentivem o consumidor a apostar em plataformas licenciadas e a não optar por plataformas ilegais**, ou seja, condições que de fato possibilitem a **canalização dos consumidores brasileiros para apostar em operadores autorizados no país.**

As experiências internacionais atestam o impacto crítico da tributação na atratividade dos consumidores para o mercado legalizado, como notadamente demonstram as conclusões dos estudos anexos:

- **“Um mercado de Apostas Ideal - Uma Avaliação Regulatória e Fiscal”**, elaborado pela IBIA – International Betting Integrity Association e pela H2 Gambling Capital (Anexo 1), e

- “**Licensing system for online gambling – Which tax-rate yields both high channelization and high tax revenues?**”, em tradução livre, “**Sistema de licenciamento para jogos de chance - Qual alíquota tributária produz tanto alta canalização e alta arrecadação tributária?**”, elaborado pelo **Copenhagen Economics**, estudo dinamarquês referência do setor (Anexo 2).

A importância de uma tributação equilibrada é destacada sobremaneira no mencionado estudo da *International Betting Integrity Association - IBIA*¹, tendo em vista a grande mobilidade dos consumidores entre plataformas, buscando sempre maiores prêmios e menores encargos e custos:

Tributação

O tipo e o nível de tributação influenciam significativamente o tamanho e a disponibilidade de produto do mercado de apostas licenciadas e são um importante impulsionador do crescimento do mercado, da estrutura e da atração dos consumidores. Isso é particularmente relevante no caso de apostas online, em que operadoras licenciadas competem não só dentro do regime de licenciados, mas também em um mercado de apostas globalmente competitivo. **É um mercado no qual consumidores podem trocar de operadoras dependendo da competitividade da oferta de apostas.** Como tal, a tributação das apostas é um fator determinante para muitas operadoras, quando consideram se inscrever para uma licença em um mercado.

(...)

Portugal, igualmente, tem uma taxa mais alta de imposto baseado no volume de negócios que foi reduzida para uma taxa fixa de 8% sobre faturamento em 2020 – dos originais 8% a 16% – e foi identificada como o principal impedimento para atrair operadoras para seu regime regulamentar online. Também é a razão principal pela qual Portugal continua enfrentando dificuldades para captar consumidores (atualmente abaixo de 70%) para o número baixo de operadoras online que tiraram uma licença no país.

Um número significativo de cidadãos portugueses procuram por operadoras offshore de apostas online mais competitivas fiscalmente. Não há evidências que sugiram que esses problemas de captação offshore de consumidores serão resolvidos enquanto o alto regime de imposto sobre volume de negócios continuar em Portugal. **Assim como na Polônia, além de resultar na perda da supervisão de mercado regulamentar e na perda da respectiva capacidade de intervir na proteção dos jogadores e nos problemas do vício em jogos, por meio de monitoramento das operadoras licenciadas, há, também, a perda significativa de receitas offshore tributáveis.**

No mesmo sentido, o estudo dinamarquês do *Copenhagen Economics*², de forma direta, assevera o impacto inegável negativo no sucesso do mercado regulado de tributações onerosas na prática do jogo, que resultam no incentivo aos apostadores a buscarem o mercado ilegal:

Thirdly, higher tax-rates would cause consumers to substitute to a significant extent to gambling operators outside the licensing system. The reason being that gambling operators within the system will be less competitive and that consumers largely see these operators as substitutable to operators outside the system.

*“Em terceiro lugar, **altas taxas de impostos levam os consumidores a substituir [operadores regulados] de forma significativa por operadores de jogos fora do sistema [regulado] de licenças.** A razão é que os operadores de jogos no âmbito do sistema [regulado] serão menos competitivos e os consumidores em grande medida verão esses operadores [regulados] substituíveis por operadores fora do sistema [regulado]” (tradução livre, grifos nossos)*

¹ Anexo 1, pg. 23

² Anexo 2, pg. 5

Para melhor visualização dos impactos da carga tributária na canalização de apostadores para o mercado regulado, considerando os casos das demais jurisdições em que o jogo é regulamentado trazidas no bojo dos estudos acima referidos, a tabela a seguir demonstra claramente a **relação direta** entre a **tributação excessiva nos operadores e nos apostadores** e a **canalização para o mercado ilegal**:

Tabela 1 – Relação em 15 países em que o jogo é regulamentado entre a: tributação sobre os apostadores x tributação sobre os operadores x canalização de apostadores para mercado regulado ou ilegal:

Mercado	GGR ou Volume de negócios (que % se aplica)	Tributação % sobre os ganhos dos clientes	Tributação % sobre os levantamentos dos clientes (ou seja, do cliente ganhos menos valor da aposta)	Canalização (% regulamentada do mercado total)	Nível de canalização
Cyprus	10% sobre GGR + 3% de contribuição regulatória + 13% sobre GGR	N/A	N/A	85%	alto
UK	21% no GGR	N/A	N/A	85%	alto
Bulgaria	20% no GGR	N/A	N/A	80%	alto
Ontario	20% no GGR	N/A	N/A	80%	alto
Denmark	28% no GGR	N/A	N/A	80%	alto
Sweden	18% no GGR	N/A	N/A	85%	alto
Spain	20% no GGR	Os jogadores são obrigados a pagar imposto de renda sobre os ganhos de jogos de azar como parte de sua declaração anual de imposto de renda. Especificamente, os ganhos de jogo acima de € 300 devem ser declarados como parte do imposto de renda anual.	N/A	85%	alto
The Netherlands	29% sobre o GGR (incluindo uma taxa de taxa de jogo GGR de 1,5% e uma contribuição GGR de 0,25% para o fundo de prevenção de dependências)	N/A	N/A	75%	alto
Romania	23% + 0,3% de tributação cultural = 23,3% no GGR	N/A	3% de cada retirada com o valor de até 10.000 Lei - 20% de cada retirada tendo o valor entre 10.001 Lei - 66.750 Lei - 40% de cada retirada com valor superior a 66.750 Lei.	75%	alto
Czech Republic	23% em GGR para SB 35% no GGR para jogos de casino	N/A	Os ganhos do jogo são submetidos ao imposto de renda de 15% no caso de ganhos excederem o valor de 50.000 CZK (aproximadamente EUR 2.000)	70%	médio
Colombia	15% no GGR	N/A	20% sobre os ganhos ocasionais no momento da retirada (na medida em que o pedido de retirada excede aprox. 360 Euros)	65%	médio
Greece	35% no GGR	Tributação de Ganhos de Apostas Esportivas Lucro 60 a €100 - "Isento de impostos" Lucro €100, 01 até €200 - Imposto 2,50% Lucro € 200, 01 até €500 - Imposto 5,00% Lucro superior a € 500 - Imposto 7,50% Tributação dos Ganhos do Casino Lucro 60 a €100 - "Isento de impostos" Lucro €100, 01 até €500 - Imposto 15% Lucro superior a €500 - Imposto 20%	N/A	65%	médio
Portugal	8% sobre o volume de negócios para SB 20% sobre GGR para jogos de casino	N/A	N/A	50% on SB	Baixo
France	30% GGR // imposto Os operadores de apostas desportivas online estão sujeitos aos seguintes impostos: - Uma taxa de 33,7% sobre o GGR em benefício do Estado - Uma taxa de 10,6% sobre o GGR em benefício do Centro Nacional para o Desenvolvimento do Desporto (CNDS) - Uma taxa de 10,8% sobre o GGR em benefício da segurança social.	N/A	Os ganhos tornam-se tributáveis como imposto de renda quando o aceno dependente ou é significativamente reduzido, como é o caso dos jogos de poker online.	45%	Baixo
Germany	5,3% sobre TO	N/A	N/A	40%	Baixo

Fonte: ANJL.

Como se observa da planilha acima, à exceção da Grécia, **nenhum país europeu tributa especificamente os prêmios dos apostadores**, com a Espanha adotando expressamente o modelo eleito pelo legislador brasileiro, de tributação na declaração anual de rendimentos acima de determinada faixa de isenção.

Conseqüentemente, extrai-se ainda da tabela que **a eficiência arrecadatória do mercado brasileiro de apostas** (em outras palavras, a efetiva e quantitativa arrecadação de tributos pelo estado) **depende de uma tributação saudável e equilibrada no operador e no consumidor**, o que de fato aumenta o volume de arrecadação final, ao mesmo tempo que confere maior abrangência da proteção de direitos proporcionada pelo mercado regulado.

Com base nos dados das demais jurisdições em que o jogo é regulamentado, percebe-se uma **relação positiva** entre a **canalização de apostadores para o mercado regulado** e:

- (i) **alíquota tributária moderada,**
- (ii) **faixa de isenção da tributação dos Apostadores e**
- (iii) **consideração do acumulado entre perdas e ganhos em lapsos temporais determinados** (como a periodicidade anual).

Na Lei Federal nº 14.790/2023, fruto de amplo e intenso debate democrático, **o Congresso Nacional produziu um texto equilibrado e com grande potencial de permitir uma alta taxa de canalização de consumidores brasileiros para o mercado regulado**, atentando-se para as três premissas acima, *in verbis*:

Seção II

Da Tributação

Art. 31. Os prêmios líquidos obtidos em apostas na loteria de apostas de quota fixa serão tributados pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) à alíquota de 15% (quinze por cento).

§ 1º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se prêmio líquido o resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza.

§ 2º O imposto de que trata o caput deste artigo incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF.

§ 3º O imposto de que trata o caput deste artigo será apurado anualmente e pago até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração.”

§ 4º O disposto neste artigo aplicar-se-á ao **fantasy sport**.

Nesses termos, o Congresso Nacional acertadamente:

- (i) Pelo **caput do artigo 31**, com a fixação da alíquota de 15% a título de Imposta de Renda Pessoa Física incidente sobre os **prêmios líquidos** dos apostadores, proporcionou-se uma **alíquota tributária moderada**, buscando se aproximar de taxas consideradas como boas práticas tributárias de outras jurisdições (v. **Anexos 1 e 2**). Tal dispositivo foi mantido na sanção presidencial, de forma que é passível de tributação o valor de premiação de apostas de quota fixa recebido pelo consumidor descontado o montante apostado;
- (ii) No **parágrafo primeiro**, foi esclarecido o conceito de prêmio líquido tributável, essencial para fins da devida segurança jurídica, sendo positivado o conceito de “prêmio líquido”, ou seja, a diferença positiva entre o apostado pelo apostador com recursos próprios e os prêmios percebidos, **consoante os ditames originais do artigo 31 da Lei Federal 13.756/2018, que expressamente se referem ao artigo 14 da Lei Federal 4.506/1964³, que disciplina a tributação sobre os “lucros decorrentes de prêmios em dinheiro obtidos com loterias”,** isso porque a tributação do imposto de renda incide sobre o incremento de renda, ou seja, o valor adicional gerado pela premiação, não sobre o capital do próprio consumidor colocado na aposta, conceito em linha com as boas práticas internacionais;
- (iii) Pelo **parágrafo segundo**, positivou a **faixa de isenção da tributação dos Apostadores** para a loteria de apostas de quota fixa, conforme **previsão original da Lei 13.756/2018 e em linha com o disposto no artigo 56 da Lei Federal 11.941/2009⁴**, ou seja, positivou para as apostas de quota fixa o quanto preconizado pelo artigo 56 da Lei 11.941/2009⁵, já aplicado em outras modalidades lotéricas, a saber, que o imposto de renda incide sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva do IRPF;

³ Lei Federal 4.506/1964 – art. 14. Ficam sujeitos ao imposto de 30% (trinta por cento), mediante desconto na fonte pagadora, **os lucros decorrentes de prêmios em dinheiro obtidos em loterias**, mesmo as exploradas diretamente pelo Estado, concursos desportivos em geral, compreendidos os de turfe e sorteios de qualquer espécie, exclusive os de antecipação nos títulos de capitalização e os de amortização e resgate das ações das sociedades anônimas.

⁴ Lei Federal 11.941/2009 - Art. 56. A partir de 1º de janeiro de 2008, o imposto de renda sobre prêmios obtidos em loterias incidirá apenas sobre o valor do prêmio em dinheiro que exceder ao valor da primeira faixa da tabela de incidência mensal do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF.

⁵ Lei 11.941/2009 - Art. 56º. A partir de 1º de janeiro de 2008, o imposto de renda incidente sobre prêmios obtidos em loterias somente incidirá sobre o valor do prêmio em dinheiro que exceder o valor da primeira faixa da tabela de incidência mensal do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF.

- (iv) Pelo **parágrafo terceiro**, positivou o legislador a boa prática de **consideração do acumulado entre perdas e ganhos em lapsos temporais determinados**, elegendo a periodicidade anual, ou seja, o ano-calendário, tal como ocorre na Espanha, para a apuração da premiação tributável pelo IRPF, bem como fixou as condições e prazo de seu pagamento, e assim o fez alinhado com as boas práticas internacionais, notadamente de jogo responsável, vez que as apostas de quota fixa são modalidade de entretenimento, não de investimento ou fonte de renda.

- (i) Por fim, no parágrafo quarto, mantido na sanção presidencial, estendeu para os consumidores de *fantasy sport* a mesma sistemática de tributação de renda de pessoas físicas das modalidades de apostas de quota fixa.

Foi sobremaneira correto o racional tributário positivado pelo Congresso Nacional nos parágrafos do artigo 31 da Lei 14.790, notadamente em prol da segurança jurídica e de se potencializar a canalização de consumidores para o mercado regulamentado brasileiro.

E o legislador brasileiro corretamente assim o fez ciente dos aspectos mercadológicos distintos do setor de apostas on-line *vis-à-vis* as modalidades tradicionais lotéricas, conforme amplamente verificado pelas lições aprendidas nas jurisdições internacionais em que o jogo já é regulamentado - nunca é demais lembrar que dos países membros do G20, em 2023 apenas Brasil e Indonésia ainda não haviam regulamentado apropriadamente seu mercado de apostas online.

Todavia, os vetos presidenciais aos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 31 da Lei 14.790, de 29 de dezembro de 2023, têm o poder de comprometer de forma significativa o objetivo de formalização do mercado brasileiro de apostas on-line, bem como trazem significativa insegurança jurídica ao setor e grande potencial de judicialização da questão, conforme se buscará demonstrar neste documento.

Nesse sentido, especial atenção deve ser dada às consequências intrínsecas das especificidades do referido processo de produção normativa em específico no que tange a tributação:

- (i) O Congresso Nacional no exercício de sua competência legislou sobre as apostas de quota fixa e determinou critérios específicos de tributação. Ou seja, o poder legislativo exerceu a sua competência precípua nos termos do regime democrático.

- (ii) O exercício da referida competência, de maneira suficiente para o entendimento da forma da tributação, demonstra duas informações relevantes:
 - a. existe manifestação parlamentar quanto ao tema e

 - b. não cabe ao Poder Executivo tais definições.

- (iii) Os vetos realizados foram feitos a partir da competência estabelecida ao Presidente da República, mas em termos sistêmicos geram as seguintes consequências e premissas:
 - a. Existe a possibilidade de o Congresso Nacional derrubar os vetos na forma da Constituição, mantendo a redação anterior.

 - b. A não derrubada dos vetos, com consequência manutenção da redação proposta pelo Poder Executivo sem os parágrafos impõe duas consequências importantes:
 - i. No caso de a norma mantida ser insuficiente para o entendimento dos critérios e formas de tributação, diante da existência de prévia manifestação do Poder Legislativo sobre o tema, é preciso que esse venha novamente a legislar preenchendo a lacuna deixada.

 - ii. Existindo suficiência normativa para a interpretação, essa deve dar-se na forma pretendida e manifesta pelo Congresso Nacional quando da publicação.

 - iii. Diante da prévia manifestação do Poder Legislativo sobre o tema, não pode o Poder Executivo pretender legislar sobre o tema através de regulamentação sob pena de clara afronta ao princípio democrática de direito.

Sobre o tema e as limitações do Poder Executivo, importante lembrar que o a Constituição Federal, ao estabelecer no art. 66, § 2º que “*O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea*”, pretende exatamente evitar que o Poder Executivo exerça a função de legislador as avessas.

A inteligência desse parágrafo pretende impossibilitar que a soberania popular perfectibilizada na manifestação do Congresso Nacional, seja afrontada vedando que sejam vetadas apenas expressões ou palavras. Entretanto, a redação deve ser interpretada no sentido de que o veto não pode ser utilizado como forma de usurpação de competência, exatamente o que irá ocorrer caso o veto do Poder Executivo seja mantido e as lacunas sejam preenchidas pelo próprio.

2. Da Expressa Previsão Legal da Excepcionalidade da Modalidade Lotérica de Quota Fixa (Não Vetada) - Da razão motivadora da distinção de conduta tributária – Modelos de Negócios Distintos e Desafios da Canalização no mercado Regulado dos Consumidores das Apostas Online

Pela Lei Federal nº 13.756/2018, as Apostas On-Line foram introduzidas no ordenamento pátrio como modalidade lotérica de apostas de quota fixa, sendo que, apenas em 2023, finalmente tiveram sua regulamentação concluída pela Lei Federal 14.790/2023.

No Congresso Nacional, o projeto de lei aprovado posteriormente convertido na Lei 14.790/2023 foi objeto de intenso e democrático debate, com os congressistas amplamente cientes da complexidade do fenômeno do jogo online no país e dos desafios da nacionalização de sua prática, mediante a canalização dos apostadores brasileiros para os operadores autorizados no país – e, conseqüentemente, submetidos ao controle das autoridades nacionais.

Ciente da distinção existente dos modelos de negócios e dos aspectos mercadológicos entre as **apostas online (“jogos bancados”)** e as **tradicionais loterias (“jogos rateados”)**, a própria Lei 14.790, no parágrafo único de seu artigo primeiro, reconhece expressamente sua **excepcionalidade** das apostas de quota fixa e sua distinção frente as demais modalidades lotéricas, **afastando a aplicação isonômica de seus dispositivos a outras modalidades lotéricas**, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e altera:

I - a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para consolidar e estabelecer novas regras sobre a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e sobre a distribuição de prêmios realizada por organizações da sociedade civil, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio;

II - a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para estabelecer diretrizes e regras para a exploração da loteria de apostas de quota fixa; e

III - a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, para dispor sobre a taxa de autorização referente às atividades de que trata a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei não se aplica às loterias, que permanecerão sujeitas à legislação especial.

É assim o fez pois, enquanto a nas apostas on-line (“jogos bancados”) a casa “banca” o prêmio do apostador conforme a quota fixa estabelecida no momento da aposta (independentemente da rodada de jogo em questão arrecadar volume de recursos suficientes para o pagamento do prêmio), as demais modalidades lotéricas (“jogos rateados”) distribuem prêmios baseados em arrecadações prévias, ou seja, estabelecem os prêmios considerando o rateio entre os apostadores ganhadores dos valores arrecadados com a venda de bilhetes.

Como consequência, as modalidades lotéricas tradicionais oferecem prêmios consoante sua arrecadação, portanto quanto maior a arrecadação, maiores são os prêmios e, quanto maiores são os prêmios, maior é a atratividade do concurso. E tudo isso sem guardar qualquer relação direta entre o valor apostado pelo apostador e o valor do prêmio percebido – sendo usual que apostadores isolados de bilhetes simples acertem o resultado e fiquem com todo o valor acumulado da premiação.

Nas apostas on-line, diferentemente, o que mais importa é o componente de entretenimento e passatempo, sejam nas apostas esportivas ou nos jogos on-line, em que a diversão durante o acompanhamento do evento de jogo deve preponderar a obtenção dos prêmios – inclusive, um dos pilares essenciais de qualquer política de “jogo responsável”, mandatária para qualquer operador de apostas online conforme positivado no art. 8º da Lei 14.790/2023.

Nesse sentido, pelo caráter de forma de “entretenimento” e não de forma de “enriquecimento”, que o CONAR publicou recentemente o ANEXO “X” – APOSTAS ao Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (**Anexo 3**), versando especificamente sobre as apostas de quota fixa, e estabelecendo a obrigatoriedade de se incluir cláusula de advertência como (pg. 12):

- a. Jogue com responsabilidade.
- b. Apostas são atividades com riscos de perdas financeiras.
- c. Apostar pode levar à perda de dinheiro.
- d. As chances são de que você está prestes a perder.
- e. Aposta não é investimento.
- f. Apostar pode causar dependência.
- g. Apostas esportivas: pratique o jogo seguro.
- i. Apostar não deixa ninguém rico.
- j. Saiba quando apostar e quando parar.
- h. Aposta é assunto para adultos.

E tudo isso porque, como regra geral, nas apostas de quota fixa o jogador aposta e perde muito mais do que ganha, não sendo a atividade fonte de “renda”, mas de entretenimento.

Some-se a isso que por se tratar de jogo bancado pela Casa, em raríssimas ocasiões o valor da quota fixa é significativamente superior ao valor apostado, sendo raros os casos de prêmios significativos ou suficientes para cobrir todos os valores apostados, diferentemente de modalidades tradicionais de loterias, como a Mega Sena ou a Quina de São João, em que os prêmios tendem a ser bastante significativos e significativamente superiores aos valores apostados.

Por conta dessas diferenças intrínsecas de modelos de negócio entre apostas on-line e loterias tradicionais que em nenhum lugar do mundo, exceto o Brasil, apostas on-line são consideradas modalidades lotéricas. Em todos os países em que a prática é regulamentada, as apostas on-line são consideradas *fattispecie* própria, ou seja, tipo específico de jogo.

Tendo vista tais particularidades como sua razão motivadora, o Poder Legislativo Brasileiro, na complementação da regulação das apostas de quota fixa, expressamente reconheceu sua excepcionalidade, deixando claro, logo em seu supratranscrito parágrafo único do art. 1º da Lei 14.790, que as **disposições aplicáveis pela Lei 14.790 às apostas de quota fixa não se aplicam as demais modalidades lotéricas, expressamente estabelecendo assim, a distinção entre tais modalidades, incluída a distinção de tratamento tributário.**

Portanto, **pelos termos expressos do parágrafo único do artigo 1º da Lei 14.790/2023, que, se destaque, foi analisado e mantido na sanção presidencial, tem-se expressamente a distinção entre o tratamento legal aplicável à modalidade**

lotérica de apostas de quota fixa e às demais modalidades lotéricas, dada a excepcionalidade e as particularidades intrínsecas que as distinguem, como ocorre em todo lugar do mundo.

De plano, assim já se afasta a alegada inconstitucionalidade por descabida quebra de isonomia tributária positivada pelo art.150, II, da Constituição Federal, pois os contribuintes das apostas de quota fixa e os contribuintes das demais modalidades lotéricas não estão em situações equivalentes em razão das diferenças intrínsecas de cada modelo de negócio, realidade esta reconhecida em todas as demais jurisdições regulamentadas do mundo que se tem notícia.

3. Mensagem nº 749 - Das errôneas razões do veto aos Parágrafos 1º a 3º do artigo 31 da Lei 14.790, de 29 de dezembro de 2023 – Suposta distinção tributária sem razão motivadora em lei e concessão de isenção de imposto de renda em suposto desacordo com o regramento ordinário existente no âmbito dos prêmios das loterias em geral – Inexistência das circunstâncias justificadoras do veto - Existência de base legal prévia dos dispositivos objeto dos parágrafos vetados e razões motivadoras.

Pela Mensagem nº 749, o Senhor Presidente da República decidiu por vetar os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 31 da Lei 14790, com a seguinte fundamentação:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 3.626, de 2023, que “Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências”.

Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

§ 1º, § 2º e § 3º do art. 31 do Projeto de Lei.

“§ 1º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se prêmio líquido o resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza.”

“§ 2º O imposto de que trata o caput deste artigo incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF.”

“§ 3º O imposto de que trata o caput deste artigo será apurado anualmente e pago até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração.”

Razões dos vetos

“A manutenção dos §§1º e 3º do art. 31 do PL ensejaria uma **tributação de imposto de renda distinta daquela verificada em outras modalidades lotéricas, havendo assim distinção de conduta tributária sem razão motivadora para tal**. Outrossim, a manutenção do §2º do art. 31 do PL também iria de encontro à **isonomia tributária, nos termos do art. 150, II, da Constituição Federal, já que traria uma lógica de isenção de imposto de renda em desacordo com o regramento ordinário existente no âmbito do recebimento de prêmios das loterias em geral**, estabelecido pelo art. 56 da Lei nº 11.941, de 2008.” (grifos nossos)

Em síntese, entendeu o Poder Executivo por vetar:

- (i) os parágrafos 1º e 3º do art. 31 da Lei 14.790/2023, o primeiro versando sobre o conceito de prêmio líquido e o último sobre a anualidade de sua apuração, baseando-se em suposta distinção de conduta tributária “sem razão motivadora para tal”, e
- (ii) o parágrafo 2º da Lei 14790/2023, versando sobre a faixa de isenção de imposto de renda, por suposta quebra de isonomia tributária em desacordo com o regramento ordinário existente no âmbito dos prêmios das loterias em geral.

Com a devida vênia, ao contrário do que sustenta a fundamentação apresentada pelo Poder Executivo, **os dispositivos vetados possuem, sim, razão motivadora para sua posituação em tais termos pelo Congresso Nacional, conforme exposto acima e expresso no parágrafo único do art. 1º da Lei 14.790/2023;** como também suas disposições replicam **situações análogas do próprio ordenamento pátrio para a isenção de imposto de renda, consoante já citados art. 14 da Lei Federal 4.506/1964 e art. 56 da Lei Federal 11.941/2009**, não ferindo, de forma alguma e em qualquer medida, os termos da isonomia tributária estabelecida pelo art. 150, II da Constituição Federal⁶.

⁶ Constituição Federal. Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação **equivalente**, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; [...]

4. Dispositivo vetado nº 49.23.001: Do fundamento no Ordenamento Pátrio do conceito de tributação sobre os lucros dos prêmios (prêmio líquido) objeto do parágrafo 1º do art. 31 da Lei 14.790/2023 – previsão expressa no art. 14 da Lei Federal 4.506/1964

“§ 1º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se prêmio líquido o resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza.”

Conforme razões do veto acima transcritas, o Poder Executivo vetou ao parágrafo primeiro do artigo 31 sob a alegação de que *“A manutenção dos §§1º e 3º do art. 31 do PL ensejaria uma tributação de imposto de renda distinta daquela verificada em outras modalidades lotéricas, havendo assim distinção de conduta tributária sem razão motivadora para tal”*.

O fundamento utilizado pelo Executivo não encontra amparo legal, **vez que a própria Lei Federal 4.506/1964, em seu artigo 14, ao disciplinar a base de cálculo dos prêmios em dinheiro obtidos em loterias e sorteios de qualquer espécie, positiva que são tributados os “lucros” decorrentes dos prêmios**, em outras palavras, o “prêmio líquido”, o valor do prêmio após as deduções legalmente permitidas, *in verbis*:

Lei Federal 4.506/1964 – art. 14. Ficam sujeitos ao imposto de 30% (trinta por cento), mediante desconto na fonte pagadora, **os lucros decorrentes de prêmios em dinheiro obtidos em loterias, mesmo as exploradas diretamente pelo Estado, concursos desportivos em geral, compreendidos os de turfe e sorteios de qualquer espécie**, exclusive os de antecipação nos títulos de capitalização e os de amortização e resgate das ações das sociedades anônimas.

Por seu turno, parece evidente que o conceito de **“prêmio líquido”** positivado no ora vetado parágrafo primeiro visa a esclarecer que deve ser tributada a **“renda”** extra eventualmente percebida pelo consumidor, não tributando os valores por ele apostado, conceito em consonância com a redação da tributação sobre os **“lucros”** conforme transcrito art. 14 da Lei 4.506, bem como em conformidade com o postulado de tributação dos **“ganhos obtidos com prêmios decorrentes de apostas na loteria de apostas de quota fixa”**, nesse sentido replicando o espírito da redação original do art. 31 da Lei 13.756/2028, revogado pelo art. 57, III, “c” da Lei 14.790/2023:

Lei 13.756/2018: Art. 31. Sobre os **ganhos obtidos com prêmios decorrentes de apostas na loteria de apostas de quota fixa** incidirá imposto de renda na forma prevista no [art. 14 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964](#), observado para cada ganho o disposto no [art. 56 da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009](#). [\(Revogado pela Lei nº 14.790, de 2023\)](#)

Destaque-se que nem na regra geral de tributação dos lucros das loterias (art. 14 da Lei 4.506/1964), tampouco na redação original da tributação dos ganhos obtidos com os prêmios do art. 31 da Lei 13.756/2018, há o comando legal de se taxar o valor do “prêmio” em si, mas sempre o “lucro” ou o “ganho” decorrente de tal prêmio. Em outras palavras, tais dispositivos estabelecem a tributação do prêmio líquido, consoante disposto na redação do *caput* do art. 31 da Lei 14.790/2023, não vetada pelo Poder Executivo, *in verbis*:

Lei 14.790/2023. Art. 31. Os **prêmios líquidos** obtidos em apostas na loteria de apostas de quota fixa serão tributados pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) à alíquota de 15% (quinze por cento).

Veja que mantido o *caput* do artigo 31 da Lei 14.790/2023, fundamental que seja definido por lei o conceito de “prêmio líquido” de forma a se evitar arbítrios e questionamentos quanto à legalidade de eventual interpretação que venha a ser adotada pelo Poder Executivo, em violação ao quanto intencionado pelo Poder Legislativo para fins de êxito do mercado regulado e consoante suas prerrogativas legais.

E não se deve perder de vista que a razão motivadora, conforme já explanada anteriormente neste documento, do Congresso Nacional ter aprovado a sistemática do parágrafo primeiro de tributação do “*resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza*” foi que apostas on-line tratam-se de atividade que tem por finalidade o **entretenimento** e não o **enriquecimento** de seus consumidores, com um modelo de negócio totalmente distinto das demais modalidades lotéricas.

Portanto, à vista da existência de comandos legais similares disciplinando a tributação dos resultados líquidos dos prêmios, em outras palavras os “lucros” ou “ganhos” decorrentes de prêmios de sorteios e outras loterias, carece de fundamentação a razoabilidade o veto aos termos do parágrafo primeiro do artigo 31 da Lei 14.790, situação que deve ser retificada pelo Congresso Nacional com sua derrubada.

5. Dispositivo vetado nº 49.23.002: Do fundamento no Ordenamento Pátrio do conceito de faixa de isenção do Imposto de Renda Pessoa Física objeto do parágrafo 2º do art. 31 da Lei 14.790/2023 – previsão expressa no art. 56 da Lei Federal 11.941/2009

“§ 2º O imposto de que trata o caput deste artigo incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF.”

O Poder Executivo justifica o veto ao parágrafo segundo sustentando que “a manutenção do §2º do art. 31 do PL também iria de encontro à **isonomia tributária, nos termos do art. 150, II, da Constituição Federal, já que traria uma lógica de isenção de imposto de renda em desacordo com o regramento ordinário existente no âmbito do recebimento de prêmios das loterias em geral, estabelecido pelo art. 56 da Lei nº 11.941, de 2008**”.

Tal fundamento não faz sentido, pois a sistemática de isenção de imposto de renda sobre ganhos inferiores à primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF **encontra previsão expressa no mesmo art. 56 da Lei nº 11.941/2008** citado no fundamento do veto, in verbis:

Lei Federal 11.941/2009 - Art. 56. A partir de 1º de janeiro de 2008, o **imposto de renda sobre prêmios obtidos em loterias incidirá apenas sobre o valor do prêmio em dinheiro que exceder ao valor da primeira faixa da tabela de incidência mensal do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF.**

Vale colacionar ainda que, como consequência da aplicação do artigo 111, inciso II, do Código Tributário, é plenamente legal a sujeição dos prêmios líquidos das apostas de quota fixa à norma de isenção contida no artigo 56 da Lei 11.941/2009, *in verbis*:

Lei 11.941/2009. Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I - suspensão ou exclusão do crédito tributário;

II - outorga de isenção;

III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

Portanto, nesse caso em particular não há como se falar em suposta quebra de “isonomia” vez que se está adotando expressamente na lei para as apostas de quota fixa a mesma sistemática adotada para as demais modalidades lotéricas, como é a sistemática geral de tributação de renda de pessoa física no país.

Por tais motivos, tal veto não deve prosperar, por buscar, em verdade, inovar de forma indevida o regramento a ser aplicado na tributação dos ganhos das apostas de quota fixa.

6. Dispositivo vetado nº 49.23.003: Do fundamento no Ordenamento Pátrio do conceito de apuração anual do Imposto de Renda Pessoa Física aplicável a apostas de quota fixa objeto do parágrafo 3º do art. 31 da Lei 14.790/2023 – previsão legal expressa da excepcionalidade da modalidade lotérica de apostas de quota fixa no art. 1º, parágrafo único da Lei 14.790/2023, revogação da autorização de retenção na fonte previsto no art. 31 da Lei 13.756/2018 pelo art. 57, III, “c” da Lei 14.790/2023, não vetado pelo Poder Executivo.

“§ 3º O imposto de que trata o caput deste artigo será apurado anualmente e pago até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração.”

O Poder Executivo vetou o parágrafo 3º alegando que *“manutenção dos §§1º e 3º do art. 31 do PL ensejaria uma tributação de imposto de renda distinta daquela verificada em outras modalidades lotéricas, havendo assim distinção de conduta tributária sem razão motivadora para tal.”*

Exaustivamente já se elucidou nesta nota **a correta razão motivadora do Congresso Nacional ao estabelecer, dentro das competências legiferantes, forma específica de tributação do imposto de renda pessoa física sobre os lucros decorrentes da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, cujos comandos legais específicos os não se aplicam às demais modalidades lotéricas**, consoante parágrafo único do artigo primeiro da Lei 14.790 de 2023, que não foi objeto de veto pelo Poder Executivo.

Não se deve perder de vista as realidades mercadológicas e desafios distintos da modalidade lotérica de aposta de quota fixa e das demais modalidades lotéricas, especialmente em volume e tamanhos das respectivas premiações.

Diferente das modalidades lotéricas tradicionais, as apostas de quota fixa destacam-se por ser uma **atividade eminentemente de entretenimento e passatempo para seus consumidores**, não sendo e não devendo ser, em hipótese alguma, considerada de forma alguma como uma fonte de rendimentos, pois a isso não se propõe o modelo de negócio, sendo mandatário tal esclarecimento em todas as comunicações

com os consumidores, conforme ditames positivados pelo próprio CONAR acima mencionados.

Nas apostas online, a jornada da aposta, seja em um evento esportivo ou em um evento on-line, é mais relevante que a premiação, resultando que em sua imensa maioria os consumidores apostam muito mais do que ganham.

E nesse contexto, acertada foi a redação dada pelo Congresso Nacional aos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 31 da Lei 14.790 de 2023.

Todavia, os vetos indevidos infligidos a tais parágrafos pelo Poder Executivo geraram uma **estrutura de tributação para os apostadores com um grave erro técnico, que será bastante problemático para formalização da indústria.**

Explica-se: **no atual modelo, dá-se a entender que cada vez que o consumidor brasileiro apostar – principalmente na modalidade jogo on-line – ele deverá pagar imposto de renda mesmo que a jornada do usuário no final resulte em prejuízo.**

O cenário a seguir esclarece a situação: considere que o consumidor apostou 4 vezes consecutivas na modalidade de jogo on-line, sendo elas: 1ª aposta de 300,00 reais, tendo ganho 3.000,00 reais; 2ª aposta de 1.000,00 reais, perdendo a aposta, 3ª aposta de 1.500,00 reais e 4ª aposta de 500,00 reais. No fim da experiência, o consumidor gastou 300,00 reais para o seu entretenimento, **tendo perdido renda.** Contudo, em razão da previsão normativa do art. 31 do substitutivo, ele deverá pagar **176,00 reais.**

Veja-se também o seguinte cenário 2: o consumidor apostou 6 vezes consecutivas na modalidade de jogo on-line, sendo elas: 1ª aposta de 500,00 reais, tendo ganho 5.000,00 reais; 2ª aposta de 1.000,00 reais, perdendo a aposta, 3ª aposta de 1.500,00 reais, perdendo e 4ª aposta de 500,00 reais, perdendo, 5ª aposta de 1.000,00 reais, perdendo e 6ª aposta de 1.000,00 reais, perdendo também. No fim da experiência, o consumidor gastou 500,00 reais para o seu entretenimento, tendo perdido renda. Contudo, em razão da previsão normativa do art. 31 do substitutivo, ele deverá pagar 716,40 reais como imposto de renda.

Com efeito, tal formato de tributação não é coerente e deve resultar em um ônus excessivo para os Apostadores, que conseqüentemente diminuirá a canalização para o mercado regulado, ou seja, os Apostadores tenderão a optar por seguir no mercado ilegal, onde não encontraram tal ônus adicional, do que apostar em operadores devidamente autorizados pelo Estado Brasileiro.

Portanto, em se mantendo os vetos aos parágrafos 1º e 3º, ou seja, ao conceito de anualidade de apuração dos rendimentos, gerar-se-á **um sistema desequilibrado e injusto de definição de rendimento sujeito a tributação.**

E não é só isso. Em razão da revogação pelo art. 57, III, “c” da Lei 14.790/2023 do disposto no art. 31 da Lei 13.756/2018, dispositivo que não foi objeto de veto presidencial, **foi expressamente revogado o permissivo da retenção na fonte do valor do imposto de renda da pessoa física** amparado pelo art. 14 da Lei Federal 4.506 de 1964, *in verbis*:

~~Lei 13.756/2018: Art. 31. Sobre os ganhos obtidos com prêmios decorrentes de apostas na loteria de apostas de quota fixa incidirá imposto de renda na forma prevista no [art. 14 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964](#), observado para cada ganho o disposto no [art. 56 da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009](#). (Revogado pela Lei nº 14.790, de 2023)~~

Com a revogação do art. 31 da Lei 13.756/2018 pela Lei 14.790/2023, não há dúvida de que **se aplica à tributação dos prêmios líquidos a regra geral do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), não havendo previsão legal de retenção na fonte.** Destaque-se que, nos termos do artigo 45, parágrafo único conjugado com o artigo 121, parágrafo único, inciso II, e artigo 128 do Código Tributário Nacional, somente a lei pode atribuir a obrigação de reter o imposto sobre a renda na fonte, o que não aconteceu na Lei 14.790, *in verbis*:

CTN. Art. 45. Contribuinte do imposto é o titular da disponibilidade a que se refere o artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis.

Parágrafo único. A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam.

CTN. Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.

Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:

I – contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;

II – responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei.

CTN. Art. 128. Sem prejuízo do disposto neste capítulo, a lei pode atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação.

A interpretação da lei tributária deve aceitar todos os critérios e elementos próprios da teoria geral da interpretação, seja para a imposição de responsabilidade tributária, seja para a isenção, coerentemente com o caráter e natureza comum, normal e ordinário da norma tributária. Assim, as leis tributárias que estabelecem uma regra que excepcione o tratamento padrão devem receber uma interpretação apropriada.

Na forma prescrita pelo artigo 108 do CTN, a autoridade tributária está vinculada aos princípios gerais de Direito Tributário para aplicação da norma. Ou seja, não pode desconsiderar o princípio da legalidade tributária e seu desdobramento, a tipicidade tributária⁷. Isso implica dizer que o fato gerador tal como descrito no artigo 31 da Lei 14.790 não contempla a atribuição de responsabilidade tributária à fonte pagadora.

Como consequência, pela forma como está a Lei 14.790, o encargo do pagamento dos tributos é de cada apostador.

A complexidade e os custos administrativos e de cobrança para a Receita Federal em realizar a emissão das DARFs mensais ou para cada prêmio, notadamente em se tratando de prêmios decorrentes dos produtos de jogos on-line, somada a já esperada grande inadimplência com esses valores de pequena monta, **tende a frustrar sobremaneira a arrecadação esperada pela Receita Federal.**

Some a isso a grande quantidade de consumidores que optarão em continuar apostando no mercado ilegal, para não arcar com os ônus decorrentes de tal sistemática de tributação, ver-se-á a potencial base de cálculo reduzir ainda mais, **frustrando não apenas a expectativa de arrecadação de IRPF, mas principalmente dos demais tributos incidentes sobre o Operador.**

⁷ A tipicidade tributária, nos ensinamentos de Ricardo Lobo Torres, é definida como: “Corolário da legalidade, este princípio quanto à criação do tipo é uma das configurações lógicas do pensamento jurídico, ou o objeto da definição da lei, em caráter abstrato; quanto à definição do fato gerador, significa que este, por gerar o tributo, deve vir exaustivamente definido na lei, seja no seu aspecto nuclear, seja nos aspectos subjetivos, temporais e quantitativos, de preferência através de conceitos determinados e enumerações casuísticas. Quanto à interpretação e aplicação, impõe que só haverá imposição fiscal se o fato, previamente- qualificado pelo intérprete, se subsumir, exata e precisamente, em todos os aspectos da definição abstrata da lei (TORRES, RICARDO LOBO, Curso de Direito Tributário e Financeiro, p. 73-106, 115-136).”

Acrescente-se o grande potencial de judicialização de qualquer sistemática que venha a ser positivada pelo Poder Executivo quanto à definição de conceito de prêmio líquido, a periodicidade de sua apuração e mesmo a forma de pagamento pelos contribuintes, dada a grave omissão da Lei 14.790 em razão dos vetos impostos pelo Executivo.

Por todos esses motivos, em especial a grave omissão legal e falha técnica que tais vetos impõe à Lei 14.790 de 2023, os quais apenas geram insegurança jurídica e ônus adicionais aos contribuintes apostadores, condições que prejudicarão sobremaneira a canalização e legalização do mercado de apostas nacionais, apresenta-se como medida de direito a sua derrubada por este Congresso Nacional.

7. Conclusão:

Como de conhecimento geral, a indústria de apostas online atrai apostadores brasileiros para mercados internacionais há anos. Desde 2018, com a Lei Federal nº 13.756, o mercado de apostas online brasileiro ganhou notoriedade, crescendo vertiginosamente nos últimos 2 anos. O mercado brasileiro destaca-se pelo seu enorme potencial, visto o volume populacional e aspectos culturais como o amor pelos esportes, principalmente o futebol (GAREY; PRADO, 2021).

As Apostas Online é uma realidade não apenas no Brasil, como na América Latina, com cerca de 60% dos consumidores brasileiros declarando haver realizado alguma aposta online nos últimos 6 meses, conforme recente pesquisa realizada nos mercados brasileiro, argentino, chileno, colombiano e peruano:



Fonte: Jogo responsável: Perspectivas e tendências de consumo na América Latina 2022. 2ª edição. Playtech. Agosto de 2023 ([Anexo 1](#))

Nesse contexto, a **necessidade da regulamentação do mercado de apostas sempre foi muito além de se formalizar uma importante fonte extra de arrecadação tributária para o Estado Brasileiro, mas sobretudo para efeito de se conferir a devida e necessária proteção à Sociedade Brasileira**. Nunca é demais lembrar que dos países membros do G20, até 2023, apenas Brasil e Indonésia ainda não haviam regulamentado apropriadamente seu mercado de apostas online.

As apostas on-line são uma realidade no Brasil e necessitamos urgentemente **melhor proteger os consumidores brasileiros de fraudes e de outras práticas ilícitas e, conseqüentemente, nosso próprio tecido social**, para que não viralizem histórias trágicas de fraude e vício, resultantes sobretudo da ausência da devida fiscalização do Estado, da falta de instrumentos claros de controle, da carência de

medidas de prevenção ao exercício irregular da atividade e, principalmente, da prática irresponsável do jogo no país.

E a efetiva proteção à Sociedade é obtida mediante um alto percentual de canalização dos apostadores para jogar nas plataformas dos operadores devidamente autorizados e identificados perante o Governo Brasileiro.

Nesse contexto, diferentemente do Poder Executivo que focou a conclusão da regulação das apostas on-line como uma forma de aumentar sua arrecadação, **o Poder Legislativo preocupou-se de forma genuína em prover maior segurança jurídica à população brasileira**, com a Lei 14.790 sendo aprovada pelo Congresso Nacional carregada de dispositivos versando sobre a obrigatoriedade do marketing responsável na promoção das apostas, a submissão do setor ao Código de Defesa do Consumidor, à utilização de instituições financeiras e de pagamento controladas pelo Banco Central, e, **não menos importante, considerando uma tributação racional visando potencializar a formalização do mercado, ou seja, a opção do consumidor brasileiro em apostar nos operadores autorizados, consoante as boas práticas internacionais.**

Os vetos promovidos pelo Poder Executivo nos parágrafos 1º a 3º da Lei 14.790 da lei 2023 tem o condão de colocar todo esse esforço a perder, ao gerar insegurança jurídica e ao criar um ambiente hostil de tributação excessiva, onerosa e, mesmo, indevida para os apostadores brasileiros.

A modalidade lotérica de apostas de quota fixa tem sua excepcionalidade frente as demais modalidades lotéricas reconhecida no parágrafo único do artigo 1º da Lei 14.790/2023, dado seu marcante caráter de **entretenimento** e de **passatempo** para seus consumidores, **atividade na qual é sabido que os consumidores perdem mais do que ganham.**

Nesse contexto, **não é razoável o intuito do veto ao parágrafo segundo do art. 31**, levando a ser tributar os eventos de êxito **desconsiderando a faixa de isenção legal previstas para os prêmios dos demais sorteios no âmbito do art. 14 da Lei 4.506/64, ao arripio dos ditames do art. 11 da Lei 11.941/2009.**

Igualmente, **não é razoável vetar os parágrafos 1º e 3º do artigo 31**, suprimindo a sistemática da definição do que seria “prêmio líquido” e mesmo o comando de apuração anual, consoante a regra geral do imposto de renda, **deixando uma séria lacuna legal que apenas gerará insegurança jurídica e ônus excessivos aos contribuintes e à**

própria Receita Federal, notadamente à vista da revogação do permissivo legal de retenção na fonte de tal tributo.

Olhando para a experiência internacional, repita-se que qualquer tentativa de imposição de ônus tributários excessivos, notadamente visando aumentar a arrecadação do Governo, em verdade sempre levaram a resultados distintos, diminuindo o total a ser arrecadado pela fuga de apostadores para o mercado informal - **atente-se que nem a China, que possuiu um sistema de monitoramento e controle das atividades online de seus cidadãos muito mais sofisticado, consegue controlar de forma cabal o jogo ilegal.**

Some-se a essas externalidades negativas, os custos burocráticos e o possível comprometimento futuro de caixa da União com a judicialização de sistemática que venha a ser aplicada sem a devida previsão e observância dos ditames legais, com o condão de ensejar a restituição anual dos créditos decorrentes dos impostos retidos a maior em razão do volume de perdas dos apostadores.

Em prol do sucesso do mercado regulado, espera-se e se confia que o Congresso Nacional corrija o equívoco do Executivo, derrubando os vetos aos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 31 da Lei 14.790/2023, restabelecendo o arcabouço tributário conforme aprovado pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, vez que a necessidade premente de arrecadação pelo Governo, com o retorno do crescimento econômico do país, passará, contudo o do comprometimento da canalização de apostadores brasileiros para o mercado regulado decorrente de uma tributação sobremaneira onerosa será perpétuo.