

REGULAÇÃO DAS APOSTAS ONLINE NO BRASIL: IMPACTOS FISCAIS E A NECESSIDADE DE INCLUSÃO DOS RISCOS SOCIAIS NAS AGENDAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ítalo Lopes de Carvalho

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

GT 10 – Orçamento, Políticas Públicas e Finanças Públicas

Resumo:

A expansão das apostas online no Brasil promovida pela Lei nº 14.790/2023 produziu relevantes efeitos econômicos, fiscais e sociais, suscitando desafios para a formulação e avaliação de políticas públicas. O presente estudo analisa o modelo regulatório das apostas de quota fixa sob a perspectiva de seus impactos fiscais e sociais, buscando verificar em que medida o incremento da arrecadação pública é compatível com as externalidades negativas decorrentes da atividade. A pesquisa adota abordagem qualitativa e quantitativa, com análise de dados oficiais de arrecadação federal, estudos sobre o comportamento dos apostadores e informações produzidas por órgãos e instituições públicas. Os resultados evidenciam expressivo crescimento da arrecadação vinculada às atividades de exploração de jogos de azar e apostas após a regulamentação, acompanhado da destinação de parcela significativa desses recursos para áreas de interesse público, como educação, seguridade social, saúde e segurança pública. Paralelamente, identificam-se riscos relacionados ao superendividamento, à ludopatia e ao comprometimento da renda familiar, especialmente entre grupos economicamente vulneráveis. A análise das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Acórdão nº 2.529/2025 do Tribunal de Contas da União demonstra a necessidade de mecanismos específicos de proteção social. O artigo demonstra que a regulação das apostas online não deve ser avaliada exclusivamente por sua capacidade arrecadatória, sendo necessário conciliar eficiência econômica, destinação social das receitas e a proteção da dignidade da pessoa humana por meio de políticas públicas baseadas em evidências e mecanismos regulatórios mais robustos.

Palavras-chave: apostas online; regulação; arrecadação fiscal; políticas públicas; superendividamento.

Abstract:

The expansion of online betting in Brazil promoted by Law No. 14,790/2023 has produced significant economic, fiscal, and social effects, raising challenges for the formulation and evaluation of public policies. This study analyzes the regulatory framework governing fixed-odds betting from the perspective of its fiscal and social impacts, seeking to assess the extent to which increased public revenue is compatible with the negative externalities arising from the activity. The research adopts a qualitative and quantitative approach, based on the analysis of official federal revenue data, studies on bettors' behavior, and information produced by public agencies and institutions. The results demonstrate a significant increase in revenue associated with gambling and betting activities following their regulation, accompanied by the allocation of a substantial portion of these resources to areas of public interest, such as education, social security, healthcare, and public safety. At the same time, risks related to over-indebtedness, gambling disorder, and the impairment of household income are identified, particularly among economically vulnerable groups. The analysis of decisions issued by the Federal Supreme Court and Ruling No. 2,529/2025 of the Federal Court of Accounts demonstrates the need for specific social protection mechanisms. The article demonstrates that the regulation of online betting should not be assessed exclusively on the basis of its revenue-generating capacity. It is necessary to reconcile economic efficiency, the social allocation of revenues, and the protection of human dignity through evidence-based public policies and more robust regulatory mechanisms.

Keywords: online betting; regulation; tax revenue; public policies; over-indebtedness.

1. INTRODUÇÃO

A expansão das apostas online no Brasil, especialmente após a consolidação normativa promovida pela Lei nº 14.790/2023, representa um fenômeno jurídico-econômico de grande magnitude, cujos efeitos podem ser empiricamente observados tanto no plano fiscal quanto no plano social. Trata-se de um setor que, em curto espaço de tempo, passou de uma zona de baixa regulação para um ambiente formalmente estruturado, com significativa participação estatal na autorização, fiscalização e arrecadação de receitas.

Paralelamente, estudos realizados pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais em parceria com o Datafolha demonstram que em 2025, cerca de 26,4 milhões de pessoas realizaram apostas, o que representa 17 % da população maior

de 16 anos (ANBIMA; Datafolha, 2026). Concomitantemente a isso, verifica-se que a Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo aponta que o endividamento das famílias brasileiras bateu novo recorde histórico, chegando a alcançar em fevereiro de 2026 o percentual de 80,2 % (CNC, 2026) e representando em março deste ano cerca de 82,8 milhões de pessoas inadimplentes (SERASA, 2026).

Esse cenário revela uma tensão estrutural entre dois vetores normativos: de um lado, a promoção da atividade econômica e o incremento da arrecadação estatal; de outro, a necessidade de proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos dos consumidores, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade econômica.

O problema central da pesquisa consiste, portanto, em analisar se o modelo regulatório vigente é capaz de compatibilizar, de forma empiricamente verificável, os benefícios fiscais decorrentes da exploração das apostas online com a mitigação de seus impactos sociais adversos. Busca-se investigar se há equilíbrio entre arrecadação e proteção social, ou se o atual modelo normativo privilegia excessivamente a dimensão econômica em detrimento dos direitos fundamentais.

Verifica-se, portanto, que a legalização das plataformas de apostas esportivas no Brasil suscita uma série de problemas jurídicos e sociais que demandam uma análise metódica e multidimensional. A presente discussão decorre da preocupação com a acentuada assimetria econômica entre os agentes envolvidos na atividade. Se, de um lado, se encontra as plataformas com grande potencial financeiro, de outro, se encontra o público-alvo de sua atividade: os jovens e as classes D e E.

Diante disso, depreende-se que um dos principais problemas jurídicos reside na harmonização da nova legislação com a Constituição Federal de 1988, especialmente, no que tange aos princípios da livre iniciativa, dignidade da pessoa humana e proteção ao consumidor. A Constituição garante a liberdade de iniciativa econômica, mas também impõe limites para assegurar que a exploração econômica não contrarie o interesse público e os direitos fundamentais.

A pesquisa adota abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter exploratório e documental, combinando a análise de dados fiscais, informações socioeconômicas e documentos normativos e institucionais relacionados à regulação das apostas de quota fixa no Brasil. No eixo quantitativo, são examinados dados oficiais de arrecadação federal relativos às atividades de exploração de jogos de azar e apostas, considerando-se os períodos anteriores e posteriores à implementação do marco regulatório. No eixo qualitativo, são analisados a

legislação aplicável, atos administrativos, decisões do Supremo Tribunal Federal, documentos produzidos pelo Tribunal de Contas da União e estudos de instituições que investigaram o comportamento dos apostadores e os impactos econômicos e sociais da atividade.

A análise busca estabelecer uma relação entre a expansão da capacidade arrecadatória do setor e a ocorrência de externalidades negativas, especialmente aquelas relacionadas à vulnerabilidade econômica, ao endividamento, à ludopatia e ao comprometimento da renda familiar. A partir dessa abordagem, pretende-se avaliar não apenas os resultados fiscais decorrentes da regulamentação, mas também a capacidade do modelo regulatório de incorporar mecanismos de prevenção, proteção e mitigação dos riscos sociais associados à atividade.

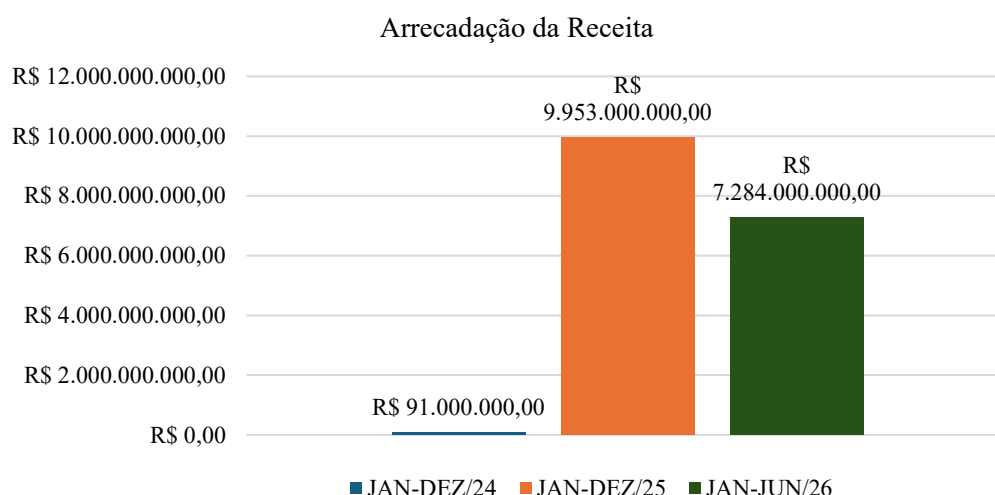
2. INDICADORES DA ARRECADAÇÃO FISCAL

Os dados fiscais apresentados a seguir abrangem período anterior e posterior à legalização e regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil, permitindo estabelecer uma perspectiva comparativa sobre a evolução da arrecadação da receita relacionada ao setor. A análise considera, portanto, o processo de transformação do mercado de apostas a partir da Lei nº 14.790/2023, que estabeleceu o marco regulatório aplicável à exploração das apostas de quota fixa no país.

Para fins de análise, são consideradas as informações constantes dos relatórios de Análise da Arrecadação das Receitas Federais (RFB, 2026), especificamente as rubricas da receita referente à “Arrecadação das atividades de exploração de jogos de azar e apostas”. A utilização desses dados possibilita acompanhar a evolução da arrecadação federal associada à atividade ao longo do período analisado, contemplando tanto o cenário anterior à regulamentação quanto os primeiros efeitos fiscais decorrentes da instituição do novo regime jurídico.

Desse modo, os dados permitem observar a trajetória da arrecadação em diferentes momentos do processo de institucionalização das apostas no Brasil, oferecendo elementos para avaliar a expansão da atividade e sua crescente relevância econômica e fiscal. A partir dessa perspectiva temporal, torna-se possível identificar eventuais alterações no comportamento da arrecadação após a implementação do marco regulatório, especialmente a partir de 2024, período em que se intensificou a estruturação do mercado regulado de apostas no país:

Gráfico 1 – Arrecadação da Receita relativa a jogos de azar e apostas



Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nos dados da Receita Federal do Brasil (2026).

Conforme os valores apurados, observa-se expressivo crescimento da arrecadação federal vinculada à rubrica “Arrecadação das atividades de exploração de jogos de azar e apostas”. No período de janeiro a dezembro de 2024, foram arrecadados aproximadamente R\$ 91 milhões, enquanto, no período de janeiro a dezembro de 2025, a arrecadação alcançou aproximadamente R\$ 9,95 bilhões.

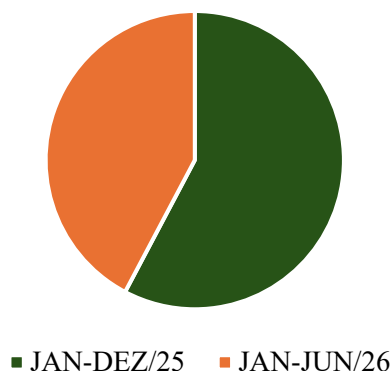
Isso representa um crescimento de aproximadamente 10.837,36% entre os dois períodos, ou seja, a arrecadação de 2025 foi cerca de 109,37 vezes superior à registrada em 2024. O resultado evidencia a expressiva expansão da arrecadação tributária associada às atividades de exploração de jogos de azar e apostas após a implementação do novo marco regulatório.

De acordo com o último Relatório de Análise da Arrecadação das Receitas Federais, disponibilizado em 30 de julho de 2026 e que se encontrava disponível até a conclusão da presente pesquisa, verifica-se que a arrecadação relativa às atividades de exploração de jogos de azar e apostas já alcançou, em 2026, o montante de R\$ 7,28 bilhões.

O valor apurado em 2026 já corresponde a aproximadamente 73,18% de toda a arrecadação registrada ao longo de 2025 relativa à mesma rubrica. Considerando, ainda, que os dados de 2026 correspondem a um período parcial do ano (Jan-Jun), o ritmo de arrecadação observado permite projetar, novamente, a superação da receita anual registrada no exercício anterior, reforçando a tendência de crescimento da arrecadação federal proveniente das atividades de exploração de jogos de azar e apostas:

Gráfico 2 – Comparação da Receita entre Jan-Dez/25 e Jan-Jun/26

Comparação Jan-Dez/2025 e Jan-Jun/2026



Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nos dados da Receita Federal do Brasil (2026).

Frise-se, ainda, que em razão da ausência das rubricas específicas relativas ao IRPJ/CSLL e à COFINS/PIS-PASEP no relatório de Análise da Arrecadação das Receitas Federais de 2026, disponível até a conclusão desta pesquisa, os valores anteriormente indicados não contemplam tais receitas.

A título comparativo, essas rubricas, quando consideradas conjuntamente, representaram R\$ 72 milhões em 2024 e R\$ 3,79 bilhões em 2025, evidenciando que os valores efetivamente arrecadados com as atividades de exploração de jogos de azar e apostas são ainda mais expressivos quando consideradas as demais incidências tributárias relacionadas ao setor.

Há, contudo, uma preocupação que merece ser destacada a partir desses dados: a expansão da arrecadação federal decorrente das apostas pode estar ocorrendo simultaneamente a um processo de deslocamento da renda das famílias de outras formas de consumo, produzindo efeitos assimétricos sobre o federalismo fiscal brasileiro.

Essa preocupação ganha maior relevância diante dos dados divulgados pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), com base em dados da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, os gastos mensais das famílias brasileiras com apostas on-line superaram R\$ 30 bilhões em março de 2026, representando crescimento superior a 500% em relação ao início da série analisada, em 2023.

A entidade identifica um "efeito substituição", segundo o qual recursos anteriormente destinados ao consumo passam a ser direcionados às apostas. A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo sustenta que a deterioração da capacidade financeira das famílias reduz a disponibilidade de renda para o consumo e pode levar à redução tanto de gastos não essenciais quanto, em situações de maior comprometimento, de despesas essenciais.

Esse cenário permite formular uma questão relevante sob a perspectiva das políticas públicas e do federalismo fiscal: o expressivo aumento da arrecadação proporcionado pelas

apostas pode não representar necessariamente um aumento líquido da atividade econômica tributável, mas, em parte, a transferência de renda anteriormente destinada a outros mercados de consumo para uma atividade cuja arrecadação possui significativa concentração na esfera federal.

Em outras palavras, enquanto a União passa a se beneficiar de uma nova e crescente fonte arrecadatória, Estados e Municípios podem sofrer, ainda que de maneira indireta e de difícil mensuração, os efeitos de uma redução da base econômica de determinadas atividades sujeitas à tributação sobre o consumo.

A elevação da arrecadação das *Bets* deve ser analisada, portanto, também sob a perspectiva das externalidades negativas sobre o consumo, o comércio, a renda das famílias e o equilíbrio federativo, especialmente caso a expansão das apostas ocorra em detrimento de atividades econômicas tradicionalmente tributadas e vinculadas às bases arrecadatórias estaduais e municipais.

Nesse sentido, a expansão da arrecadação deve ser compreendida como apenas uma das dimensões de avaliação da política regulatória. O aumento da receita pública constitui resultado relevante da formalização da atividade, mas não é suficiente, isoladamente, para demonstrar a efetividade ou a eficiência da política pública implementada. A avaliação deve considerar, conjuntamente, os efeitos econômicos produzidos pela atividade, a distribuição dos benefícios arrecadatórios, os custos sociais decorrentes das externalidades negativas e a capacidade do Estado de prevenir e mitigar tais efeitos.

A partir dessa perspectiva, a arrecadação proveniente das apostas não deve ser analisada apenas como resultado financeiro da regulamentação, mas também como instrumento potencial de financiamento das políticas públicas necessárias à mitigação dos riscos produzidos pelo próprio setor. Essa relação estabelece um ponto central para a presente análise: quanto maior a expansão da atividade e de suas externalidades, maior deve ser a capacidade estatal de utilizar os recursos arrecadados para fortalecer mecanismos de prevenção, fiscalização, tratamento e proteção dos grupos vulneráveis.

3. DESTINAÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS

Independentemente do ente federativo responsável pela arrecadação, não se pode desconsiderar a relevância das destinações atribuídas às receitas provenientes da exploração das apostas de quota fixa, sobretudo diante dos expressivos valores envolvidos. Tratam-se de recursos que, por determinação legal, são direcionados a áreas de inequívoco interesse público,

de modo que a expansão da arrecadação representa, em princípio, uma importante fonte adicional de financiamento de políticas públicas e de atividades essenciais à coletividade.

Nesse sentido, a relevância fiscal das apostas não decorre exclusivamente do aumento da receita pública, mas também da destinação socialmente vinculada desses recursos, que alcançam setores que historicamente demandam atenção e investimentos do Poder Público. Assim, a discussão acerca da arrecadação das *Bets* deve considerar não apenas quem arrecada, mas, sobretudo, para onde são direcionados os recursos arrecadados e quais efeitos concretos produzem em benefício da sociedade.

A magnitude dos valores envolvidos reforça essa preocupação: o crescimento da arrecadação decorrente das apostas pode representar uma fonte significativa de financiamento para políticas públicas, ampliando a capacidade estatal de atuação em áreas sensíveis e de interesse coletivo. Por essa razão, a análise do fenômeno deve conciliar a dimensão arrecadatória com a avaliação das respectivas destinações, verificando em que medida os recursos provenientes das apostas efetivamente retornam à sociedade sob a forma de investimentos, serviços públicos e políticas destinadas à proteção e promoção do bem-estar coletivo.

Assim, a legislação brasileira estabelece que 12% do produto da arrecadação das apostas de quota fixa seja destinado a finalidades sociais, nos termos do art. 30, § 1º-A, da Lei nº 13.756/18, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.790/2023. A partir destes 12%, merecem destaque os 10% destinados à educação, conforme o art. 30, § 1º-A, I, correspondendo a recursos para escolas de educação básica das redes públicas estaduais e municipais e para escolas técnicas públicas de nível médio; 10% são destinados à seguridade social, nos termos do art. 30, § 1º-A, IV-A, contribuindo para o financiamento das políticas públicas de proteção social; e 1% é destinado à saúde, conforme o art. 30, § 1º-A, VI, especificamente para ações de prevenção, controle e mitigação dos danos sociais decorrentes da prática de jogos.

Recentemente, a Lei nº 15.480/26 promoveu uma alteração relevante na destinação das receitas das *Bets* ao estabelecer recursos específicos para o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (FUNAPOL). Diferentemente das destinações anteriormente mencionadas, esse percentual não está incluído nos 12% destinados às finalidades sociais.

Trata-se de uma parcela adicional incidente gradualmente sobre o produto da arrecadação: 1% em 2026, 2% em 2027 e 3% a partir de 2028, conforme a regra de transição estabelecida pela nova legislação. Assim, em 2026, a estrutura prevê 87% para custeio e manutenção do agente operador, 1% para o FUNAPOL e 12% para as destinações sociais. A

alteração evidencia a ampliação das finalidades públicas financiadas pelas apostas, passando a contemplar também, de forma crescente, o aparelhamento e a operacionalização das atividades da Polícia Federal.

A existência de destinações legalmente vinculadas, contudo, não elimina a necessidade de avaliar a adequação desses recursos às externalidades produzidas pela própria atividade. A expansão das apostas produz receitas que financiam políticas públicas de caráter geral, mas também produz riscos específicos que demandam respostas estatais igualmente específicas. Nesse sentido, torna-se relevante distinguir a simples destinação social da receita de sua efetiva utilização para prevenção e mitigação dos danos associados às apostas.

Essa distinção é particularmente importante porque a sustentabilidade do modelo regulatório não depende apenas da capacidade de gerar receitas, mas também da capacidade de internalizar os custos sociais decorrentes da atividade. Assim, a avaliação da política pública deve considerar se os recursos arrecadados estão sendo acompanhados de investimentos suficientes em prevenção da ludopatia, proteção do consumidor, educação financeira, fiscalização da publicidade, tratamento dos transtornos relacionados ao jogo e proteção de grupos economicamente vulneráveis.

A questão, portanto, não consiste em negar a relevância fiscal das apostas, mas em verificar se parte dos ganhos decorrentes da formalização da atividade está sendo convertida em capacidade estatal para enfrentar os riscos que acompanham sua expansão. É nesse ponto que a dimensão fiscal da política regulatória se conecta diretamente à sua dimensão social.

4. O IMPACTO SOCIAL E ECONÔMICO DAS APOSTAS EM QUOTA-FIXA

Embora a destinação de parte das receitas das apostas para educação, saúde, seguridade social, segurança pública e outros setores relevantes represente importante mecanismo de financiamento de políticas públicas e permita que parcela dos recursos gerados pela atividade seja revertida em benefício da coletividade, os potenciais efeitos positivos dessa arrecadação devem ser analisados em contraponto aos riscos sociais decorrentes da própria expansão das apostas.

Trata-se de uma atividade econômica que, embora produza receitas e recursos para o Estado, também demonstrado gerar externalidades negativas que recaem sobre os indivíduos, suas famílias e o Poder Público, visto que a expansão das apostas on-line tem sido associada a diferentes problemas sociais, entre os quais se destacam o endividamento e o superendividamento dos consumidores, a ludopatia, o comprometimento de recursos destinados

à subsistência familiar e o agravamento de problemas de saúde mental, incluindo ansiedade e depressão.

Os impactos econômicos também merecem atenção. Conforme levantamento do Procon-SP (2026) 39,7% dos apostadores entrevistados afirmaram ter se endividado após iniciarem sua relação com plataformas de apostas on-line. Além disso, dados analisados pelo Tribunal de Contas da União identificaram centenas de milhares de famílias beneficiárias do Bolsa Família que realizaram apostas e, em parcela relevante dos casos, comprometeram percentual significativo de sua renda com essa atividade, revelando uma situação de especial vulnerabilidade econômica.

A identificação de externalidades negativas associadas à expansão das apostas online permite deslocar a discussão de uma perspectiva predominantemente regulatória e arrecadatória para o campo das políticas públicas. Quando os efeitos de determinada atividade econômica ultrapassam a esfera individual e passam a produzir consequências sobre famílias, sistemas de saúde, assistência social, proteção do consumidor e finanças públicas, o problema deixa de ser exclusivamente privado e passa a adquirir natureza de problema público.

Nesse contexto, a ludopatia, o superendividamento, o comprometimento da renda destinada à subsistência e a exposição de grupos economicamente vulneráveis às apostas devem ser compreendidos como riscos que demandam resposta institucional coordenada. A atuação estatal não deve ocorrer apenas após a materialização do dano, mas também por meio de instrumentos preventivos capazes de identificar comportamentos de risco, limitar a exposição de grupos vulneráveis e reduzir a possibilidade de comprometimento de recursos destinados à satisfação de necessidades básicas.

A inclusão desses riscos na agenda das políticas públicas também exige que a regulação seja acompanhada de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação. A autorização da atividade e a arrecadação dela decorrente constituem apenas uma etapa da política regulatória. A efetividade da intervenção estatal depende da capacidade de acompanhar seus resultados concretos, identificar efeitos não previstos e promover ajustes normativos e administrativos quando os custos sociais se mostrarem superiores aos inicialmente considerados.

Sob essa perspectiva, a proteção social não deve ser tratada como elemento externo à política de apostas, mas como componente necessário de sua própria estrutura regulatória. A política pública somente poderá ser considerada adequada se for capaz de conciliar a exploração econômica da atividade, a geração de receitas públicas e a redução dos danos sociais dela decorrentes.

Esse quadro ganha especial relevância quando confrontado com os efeitos sociais concretos produzidos pela expansão das apostas, especialmente sobre a população em situação de vulnerabilidade. Embora a arrecadação das *Bets* seja parcialmente direcionada à educação, à saúde e à seguridade social, a própria atividade pode produzir externalidades negativas que demandam intervenção estatal. Essa contradição foi evidenciada tanto pelo Supremo Tribunal Federal, nas ADIs nº 7.721 e 7.723, quanto pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.529/2025.

No julgamento das ADIs nº 7.721 e 7.723, o STF referendou, por unanimidade, medidas cautelares para determinar a adoção imediata de mecanismos que impedissem a utilização de recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), em apostas de quota fixa. A decisão evidencia que a preocupação estatal ultrapassa a proteção patrimonial individual do apostador, alcançando a própria preservação de recursos públicos destinados à garantia do mínimo existencial de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A dimensão desse problema foi posteriormente reforçada pelo Acórdão nº 2.529/2025 do TCU, que examinou o comprometimento da renda de beneficiários do Programa Bolsa Família com apostas on-line. O Tribunal analisou dados obtidos junto ao Banco Central e identificou, em janeiro de 2025, que 21,9% das famílias beneficiárias do programa realizaram apostas, movimentando aproximadamente R\$ 3,698 bilhões, valor equivalente a cerca de 27% do total dos benefícios pagos pelo programa naquele mês.

O TCU, contudo, realizou importante ressalva metodológica em relação ao levantamento inicial do Banco Central, que havia apontado que beneficiários do Bolsa Família teriam transferido aproximadamente R\$ 3 bilhões para empresas de apostas em agosto de 2024. Segundo o Tribunal, aquele estudo apresentava limitações relevantes, entre elas a impossibilidade de distinguir os recursos provenientes especificamente do Bolsa Família de outras fontes de renda dos beneficiários, a ausência de tratamento adequado de valores atípicos (*outliers*) e a existência de defasagem temporal entre os dados utilizados.

Os dados de janeiro de 2025 revelaram que 81,97% das famílias que apostaram comprometeram até 2% de sua renda total com apostas, enquanto 18,03% comprometeram mais de 2%, grupo considerado pelo TCU como de alto risco social. Além disso, foram identificadas situações em que os valores apostados eram incompatíveis com a renda declarada pelos beneficiários, circunstância que levantou suspeitas sobre a eventual utilização indevida de CPFs, fraudes e mecanismos relacionados à lavagem de dinheiro.

A atuação dos órgãos públicos posteriormente resultou em mecanismos específicos de proteção. Em cumprimento à determinação do STF e considerando também as recomendações do TCU, o Ministério da Fazenda instituiu a Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e a Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025, criando procedimentos para impedir o cadastro e a utilização das plataformas de apostas por beneficiários do Bolsa Família e do BPC.

Nesse contexto, a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), desenvolveu o Módulo de Impedidos do Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP), destinado a operacionalizar a identificação e o bloqueio de pessoas legalmente impedidas de participar de apostas de quota fixa.

O módulo encontra-se em processo contínuo de aprimoramento, com previsão de evolução e integração com outras bases de dados, de modo a ampliar a capacidade de identificação e fiscalização dos usuários impedidos. Atualmente, integram o Módulo de Impedidos do SIGAP as seguintes bases: beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família e apostadores que tenham solicitado a autoexclusão centralizada.

A partir da integração dessas bases, os operadores de apostas devem realizar consultas para verificar a condição do usuário no momento do cadastro, no primeiro acesso diário e, no mínimo, a cada quinze dias, assegurando a observância das restrições aplicáveis e reforçando os mecanismos de proteção dos grupos considerados vulneráveis pela legislação.

A criação desses mecanismos representa importante evidência de evolução da agenda regulatória das apostas no Brasil. Inicialmente estruturada em torno da autorização da atividade, fiscalização dos operadores e arrecadação das receitas, a atuação estatal passou a incorporar, de maneira mais explícita, objetivos de proteção social e prevenção de danos.

A instituição de mecanismos de impedimento demonstra que a política pública deixou de considerar exclusivamente a regularidade da operação das plataformas e passou a atuar também sobre o perfil e a situação socioeconômica dos usuários. Trata-se de mudança relevante, pois evidencia a incorporação de critérios de vulnerabilidade na própria arquitetura regulatória da atividade.

Entretanto, a existência desses mecanismos não encerra o processo de formulação da política pública. Ao contrário, sua implementação cria a necessidade de monitoramento contínuo de sua efetividade, especialmente quanto à capacidade de impedir o acesso de pessoas vulneráveis, identificar tentativas de burla, prevenir o comprometimento de renda e alcançar outros grupos sujeitos a comportamentos de risco.

O caso demonstra, portanto, um paradoxo central da regulação das plataformas de apostas: ao mesmo tempo em que o Estado autoriza e tributa a atividade, destinando parte de sua arrecadação ao financiamento de políticas sociais, precisou criar mecanismos extraordinários para impedir que beneficiários dessas próprias políticas utilizassem os recursos destinados à sua subsistência em apostas.

A situação é particularmente relevante porque demonstra que os custos sociais das *Bets* não se restringem ao indivíduo que aposta: quando recursos destinados à alimentação, moradia e demais necessidades básicas são direcionados ao jogo, o eventual prejuízo pode ser posteriormente absorvido pelas próprias estruturas de assistência social, saúde e seguridade social.

Nesse sentido, o Acórdão nº 2.529/2025 do TCU e as decisões proferidas pelo STF nas ADIs nº 7.721 e 7.723 constituem importantes evidências de que a política de apostas não pode ser avaliada exclusivamente sob a ótica de sua capacidade arrecadatória. A existência de mecanismos de proteção específicos para beneficiários de programas sociais revela a necessidade de considerar, conjuntamente, a receita produzida pela atividade, os riscos de endividamento e comprometimento da renda familiar e os custos sociais posteriormente suportados pelo Estado.

A incorporação dos riscos sociais à agenda das políticas públicas exige que a regulação das apostas seja submetida a processos permanentes de avaliação. Não basta verificar o volume de receitas arrecadadas ou o número de operadores autorizados; é necessário aferir se os instrumentos regulatórios empregados estão efetivamente produzindo os resultados sociais pretendidos.

Nesse sentido, a avaliação da política deve considerar indicadores econômicos e fiscais, mas também indicadores relacionados ao endividamento dos consumidores, à incidência de comportamentos de risco, ao comprometimento da renda familiar, à utilização dos mecanismos de autoexclusão, ao bloqueio de usuários impedidos, à exposição de grupos vulneráveis à publicidade e à procura por serviços de saúde e assistência relacionados aos transtornos decorrentes das apostas.

A adoção de indicadores dessa natureza permitiria ao Poder Público identificar eventuais falhas de implementação e ajustar os instrumentos regulatórios de acordo com as evidências produzidas. A política de apostas, portanto, não deve ser compreendida como uma intervenção estática, mas como uma política sujeita a monitoramento, avaliação e revisão periódica.

A necessidade de avaliação torna-se ainda mais relevante diante do rápido crescimento do mercado e da arrecadação. Quanto maior a escala da atividade, maior a necessidade de que o Estado disponha de informações capazes de mensurar não apenas os benefícios econômicos produzidos, mas também os custos sociais associados à sua expansão. A produção sistemática desses dados constitui, assim, condição necessária para que a regulação seja orientada por evidências e para que os riscos sociais permaneçam incorporados à agenda das políticas públicas.

Essa constatação também evidencia a pertinência da abordagem do Direito e Políticas Públicas, na medida em que a análise da política regulatória não se esgota na identificação das normas que disciplinam a atividade, mas exige a investigação de sua implementação, de seus efeitos concretos e dos mecanismos institucionais empregados para enfrentá-los. Nesse sentido, Moura (2024) defende que a abordagem do Direito e Políticas Públicas exige que os juristas ultrapassem a análise estritamente normativa, interrogando as condições de implementação, os atores responsáveis pela execução das políticas e os mecanismos de avaliação de seus resultados.

5. CONCLUSÃO

A partir dos dados analisados, conclui-se que a regulação das apostas online no Brasil representa um avanço importante no sentido da formalização do mercado e da ampliação da arrecadação pública. Contudo, tais benefícios não se distribuem de forma neutra, sendo acompanhados por impactos sociais que recaem de maneira desproporcional sobre grupos vulneráveis.

A insuficiência dos mecanismos regulatórios existentes para enfrentar a dimensão dos riscos identificados evidencia a necessidade de aperfeiçoamento do modelo vigente. A compatibilização entre eficiência econômica e proteção da dignidade da pessoa humana exige a adoção de políticas públicas baseadas em evidências, capazes de mitigar riscos e promover equilíbrio social.

Nesse contexto, recomenda-se a implementação de medidas como a limitação de valores de apostas, a criação de mecanismos de identificação de comportamento compulsivo, a restrição de publicidade direcionada a grupos vulneráveis e o fortalecimento da fiscalização estatal.

A pesquisa demonstra que a análise empírica constitui ferramenta essencial para a avaliação da efetividade das normas jurídicas, permitindo a construção de soluções mais adequadas à realidade social. A regulação das apostas online deve, portanto, ser continuamente

revisitada à luz de seus impactos concretos, sob pena de se comprometer a legitimidade constitucional da atividade.

Desse modo, a principal conclusão da pesquisa não é a incompatibilidade entre arrecadação e proteção social, mas a necessidade de que ambas sejam tratadas como dimensões indissociáveis da política regulatória. A geração de receitas pode representar importante instrumento de financiamento estatal, inclusive para áreas diretamente relacionadas à proteção da coletividade; contudo, sua legitimidade depende da capacidade do Estado de reconhecer, mensurar e enfrentar os custos sociais produzidos pela própria atividade. A inclusão dos riscos sociais na agenda das políticas públicas constitui, portanto, condição necessária para que a regulamentação das apostas online alcance não apenas eficiência arrecadatória, mas também legitimidade social e constitucional.

6. REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS (ANBIMA); DATAFOLHA. *Raio X do investidor brasileiro*. 8. ed. São Paulo: ANBIMA; Datafolha, 2026. Disponível em: PDF da 8ª edição do Raio X do Investidor Brasileiro. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756compilado.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023*. 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. Brasília, DF, 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 15.480, de 30 de julho de 2026*. Altera a Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997, para dispor sobre as receitas e a destinação de recursos do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (FUNAPOL) Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115480.htm. Acesso em: 16 ago. 2026

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.723*. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 14 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7050029>. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.529/2025 – Plenário*. Processo TC 024.146/2024-2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. Brasília, DF, 29 out. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2529/NUMACORDAO%253A2529%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 16 ago. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). *Impacto das apostas on-line (bets) no endividamento e inadimplência das famílias brasileiras*. Rio de Janeiro: CNC, 2026. Disponível em: https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/impacto-das-apostas-on-line-Bets-no-endividamento-e-inadimplencia-das-familias-brasileiras/. Acesso em: 16 ago. 2026.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Abordagem do Direito e Políticas Públicas no ensino superior: problemas, diagnósticos e proposições. *Revista de Direito da Administração Pública*, ano 9, v. 1, n. 3, 2024.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise mensal da arrecadação federal: dezembro de 2025*. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de->

conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2025/analisemensal-dez-2025.pdf/view.
Acesso em: 16 ago. 2026.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise mensal da arrecadação federal: junho de 2026*. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2026/analise-mensal-jun-2026.pdf/view>. Acesso em: 16 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON-SP). *Pesquisa comportamental: jogos e apostas*. São Paulo: Procon-SP, 2026. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/wp-content/uploads/2026/02/Relatorio-Pesq-Comp-Jogos-e-Apostas-2026.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2026.

SERASA. *Relatório Serasa: perfil e comportamento do endividamento no Brasil*. São Paulo: Serasa, 2026. Disponível em: <https://cdn.builder.io/o/assets%2Fb212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc%2F0c47d7a1851f453697305b3f8809b349?alt=media&token=29bc67f1-bc7c-4362-a5ff-05751e6e0978&apiKey=b212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc>. Acesso em: 16 ago. 2026.