

ESTUDO LIVRES¹

Apostas Online: Como regulamentar as bets conciliando a liberdade individual com o império da lei

EL 02/2025

ANÁLISE PRELIMINAR

O mercado de apostas online no Brasil tem experimentado um crescimento notável nos últimos anos, impulsionado pela ampla disseminação da internet e pelo acesso massivo a dispositivos móveis. De um lado, há as apostas esportivas, baseadas em eventos reais e com envolvimento mais racional do apostador. De outro, os chamados jogos online de resultado instantâneo — como o popular “jogo do tigrinho” — são desenhados para gerar ciclos rápidos de compulsão, apresentando riscos significativamente mais altos de vício e endividamento.

Embora o segmento represente um potencial econômico significativo, movimentando entre R\$ 8 bilhões e R\$ 20 bilhões por ano, a ausência de um arcabouço regulatório robusto tem levantado preocupações sobre a proteção dos consumidores e a mitigação de riscos sociais.¹

Estudo do Banco Central do Brasil (BCB) revela que, em agosto de 2024, os brasileiros apostaram aproximadamente R\$ 20,8 bilhões em plataformas online. Além disso, o relatório identificou que a maioria dos jogadores e apostadores têm entre 20 e 30 anos. Com pelo menos 24 milhões de participantes, incluindo 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família, é fundamental garantir **transparência sobre os riscos**, de forma que os apostadores possam tomar decisões mais conscientes e

informadas — condição essencial para o exercício pleno da liberdade individual.²

Histórias pessoais de afetados pelo vício em apostas online evidenciam a necessidade de promover transparência nas operações das plataformas e de regular as propagandas de apostas. Relatos de perdas financeiras significativas, deterioração de relacionamentos familiares e impactos na saúde mental reforçam a importância de investir em educação e campanhas de conscientização sobre os riscos associados ao jogo, abordagens mais eficazes do que a proibição.

Nesse contexto, a implementação de uma regulamentação equilibrada é essencial para potencializar os benefícios econômicos do setor promovendo a escolha consciente dos consumidores e a mitigação de danos sociais.

SOBRE ISSO, O LIVRES:

1. Defende a implementação de um arcabouço regulatório que equilibre o potencial econômico do setor e a liberdade pessoal dos apostadores, com instrumentos de transparência e informação acerca dos riscos sociais e econômicos do vício;
2. Prima pela adoção de medidas que mitiguem os impactos negativos associados ao jogo excessivo e compulsivo, seja por condições financeiras ou de saúde,

¹ O Livres **não interfere na estratégia política de líderes certificados**. O Estudo Livres analisa projetos em tramitação sob o prisma de valores liberais e das boas práticas de política pública.

começando pela regulação inteligente das propagandas dessas plataformas;

3. Preza pela educação e conscientização dos riscos, com a promoção de mecanismos de transparência nas operações das plataformas de apostas.

VÍCIO EM APOSTAS: Problema de saúde pública e financeira

O Brasil é o país que mais tem usuários de jogos online e de apostas, representando 15% do tráfego mundial. Mais de 10% dos brasileiros realizaram ao menos uma aposta online no último ano, com o perfil dos apostadores concentrado em homens de 20 a 30 anos das classes D e E.³

Esse cenário evidencia uma preocupação significativa: há indícios de que, especialmente entre populações vulneráveis, a falta de informação ou autocontrole pode levar a escolhas financeiras prejudiciais. Recursos que poderiam ser destinados a necessidades básicas, como alimentação e saúde, estão sendo usados para as apostas, contribuindo para o agravamento de quadros de vulnerabilidade. Nesse contexto, faltam mecanismos que incentivem o uso responsável das plataformas.

Um levantamento realizado pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) revelou que mais de 1,3 milhão de brasileiros ficaram inadimplentes devido às apostas em cassinos online.⁴ O fácil acesso às plataformas de jogo e a falta de uma regulamentação eficaz contribuem para a expansão desse problema, que afeta não apenas a estabilidade financeira individual, mas também o bem-estar social coletivo.

Relatos de jogadores compulsivos - como o futebolista "Dodô" - destacam o grave impacto que as apostas online podem ter na vida das pessoas. Histórias de indivíduos que perderam economias de uma vida, empregos, relacionamentos e até mesmo a saúde mental demonstram a necessidade urgente de abordar o vício em jogos de azar como uma questão de saúde pública.⁵

Esses casos ilustram a importância de políticas que evidenciam os impactos e riscos das apostas, mas que não impeçam a livre escolha dos jogadores, de modo a promover um ambiente seguro e responsável.

Grupos de apoio, como os Jogadores Anônimos (JA), têm observado um aumento significativo no número de participantes, especialmente entre os "jogadores digitais". Embora essas organizações desempenhem um papel crucial no apoio à recuperação, enfrentam desafios diante da magnitude do problema e da falta de respaldo adequado do sistema público de saúde, que ainda não está totalmente preparado para lidar com essa nova realidade.

Nesse cenário, a regulamentação deve ser pautada por critérios de liberdade responsável, com foco em transparência, prevenção a fraudes e promoção do uso consciente das plataformas.

CASOS INTERNACIONAIS: O que outros países podem ensinar ao Brasil?

Estudos internacionais indicam que a expansão das apostas online tem impacto significativo nas finanças das famílias, especialmente entre os mais pobres. O estudo "Gambling Away Stability" (2024) demonstrou que a legalização de apostas online nos Estados Unidos levou a um

aumento substancial das dívidas de cartão de crédito, redução das economias e aumento da frequência de cheques especiais entre as famílias mais financeiramente vulneráveis.

Esses efeitos são agravados pela substituição de investimentos positivos (como aplicações em ações) por apostas de valor esperado negativo, resultando em uma piora na saúde financeira a longo prazo.⁶

Na Europa, medidas como **limitações de publicidade**, controles mais rigorosos sobre o acesso de menores de idade e **comprovação de identidade** têm sido implementadas para conter os efeitos negativos das apostas.

Em países como o Reino Unido, por exemplo, foi criada uma agência reguladora independente, a UK Gambling Commission, que tem como objetivo fiscalizar as operações de apostas e impor restrições sobre publicidade e acesso. O Reino Unido também estabeleceu limites de depósito e impôs verificações de acessibilidade financeira para apostadores, com o intuito de minimizar riscos para consumidores vulneráveis.⁷

Na Austrália, foram introduzidas medidas como limites obrigatórios para depósitos, autoexclusão e proibição de ofertas de bônus para atrair novos jogadores. Essas restrições têm o objetivo de reduzir a atratividade das apostas e evitar comportamentos compulsivos, especialmente entre jovens e pessoas financeiramente vulneráveis. Além disso, os operadores de apostas são obrigados a fornecer **informações claras sobre os riscos associados** ao jogo e oferecer suporte para aqueles que procuram ajuda com problemas de jogo.⁸

A China, por sua vez, evidencia os riscos das políticas proibicionistas. O país registrou uma rápida expansão das apostas online entre 2005 e 2014, com a receita do setor saltando de 100 milhões de yuans (R\$ 78 milhões) para 85 bilhões de yuans (R\$ 66 bilhões) em apenas uma década. Em 2015, no entanto, o governo optou por proibir completamente as apostas digitais, em resposta a casos de fraude e falhas de registro em plataformas privadas.⁹

Essa abordagem proibicionista não eliminou o mercado: as atividades migraram para pontos físicos como quiosques lotéricos e, sobretudo, para redes ilegais, muitas delas operando a partir do exterior, especialmente no Sudeste Asiático. A repressão estatal incluiu penas severas e operações policiais, mas não conseguiu erradicar o jogo clandestino.

A experiência chinesa ilustra os limites e efeitos colaterais de políticas de veto absoluto: além de reduzir a transparência e a capacidade de regulação, empurra o setor para a informalidade, com maiores riscos aos consumidores. Ao invés disso, modelos que conciliam regulação eficaz com liberdade individual e supervisão transparente tendem a ser mais sustentáveis e seguros.

Esses casos internacionais ajudam a ilustrar os caminhos possíveis para o Brasil, que já vive uma realidade consolidada de apostas online.

Em vez de proibir ou restringir em excesso, o foco deve estar em construir uma regulação eficaz, que garanta transparência, limite abusos e promova um ambiente mais seguro para os consumidores. É possível mitigar os efeitos negativos do jogo — especialmente sobre os mais vulneráveis — sem abrir mão

da liberdade individual ou da inovação no setor.

REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL: Atual situação e novas propostas discutidas

Desde 2018 as apostas de quota fixa para eventos esportivos são legalizadas pela **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**, que estabeleceu a necessidade de regulamentação das atividades em um prazo de 2 anos, prorrogáveis por igual período.¹⁰

Tal categoria de aposta está prevista no artigo 14, parágrafo primeiro que afirma:

“Art. 14. O produto da arrecadação total obtida por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, em meio físico ou virtual, será destinado na forma prevista neste Capítulo, ressalvado o disposto no Capítulo V desta Lei ou em lei específica.

§ 1º Consideram-se modalidades lotéricas:

I - loteria federal (espécie passiva): loteria em que o apostador adquire bilhete já numerado, em meio físico (impresso) ou virtual (eletrônico);

II - loteria de prognósticos numéricos: loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso;

III - loteria de prognóstico específico: loteria instituída pela Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006 ;

IV - loteria de prognósticos esportivos: loteria em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos (grifo nosso); e

V - loteria instantânea exclusiva (Lotex): loteria que apresenta, de imediato, se o

apostador foi ou não agraciado com alguma premiação.”

Em 2023, visando aprimorar a lei anterior, o governo federal instituiu a Lei 14.790/2023. O foco da lei foi estabelecer critérios sobre tributação e normas para a exploração de jogos de aposta, definir a distribuição da receita arrecadada, fixar sanções e estabelecer as competências do Ministério da Fazenda na regulamentação, autorização, monitoramento e fiscalização da atividade.¹¹

Entre as modalidades atingidas pela lei estão as apostas virtuais, apostas físicas, eventos esportivos reais, jogos on-line e eventos virtuais de jogos on-line.

Entre os principais pontos da Lei pode-se destacar:

- Competência do Ministério da Fazenda de regular o setor. Para isso, foi criada a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA-MF);
- Imposição, para os apostadores, de procedimentos de identificação que permitam verificar a identidade, utilizando para isso reconhecimento facial;
- Impostos para apostadores: 15% de Imposto de Renda sobre o prêmio;
- Imposto para as empresas: 12% do total arrecadado excluído o prêmio deve ser pago em imposto;
- Regras para empresas operarem: ter sede e adm. no Brasil, contar com um integrante no grupo de controle que tenha experiência no setor e atender as exigências técnicas e de segurança cibernética;
- Publicidade: as empresas devem prezar pela transparência de forma a fornecer informações como endereço físico da sede e contatos para atendimento ao consumidor. Também está proibido propagandas

enganosas que mostram as apostas como uma renda alternativa ou forma de investimento;

- Pessoas proibidas de apostar: menores de idade, pessoas com influência significativa nas operadoras, agentes públicos responsáveis pela regulação do setor, pessoas com acesso ao sistema das loterias, pessoas que podem influenciar nos resultados dos eventos esportivos (como atletas, por exemplo) e pessoas diagnosticadas com transtorno de jogo patológico.
- Para prêmios não resgatados pelos vencedores, 50% do valor irá para o Fies e os outros 50% para o Funcap;

Portanto, a lei em vigor já é bastante detalhada e visa promover ações para disciplinar o setor de apostas no Brasil e combater crimes. No entanto, algumas medidas adicionais podem ser positivas.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Com o propósito de continuar aperfeiçoando a regulamentação já em vigor no Brasil sobre jogos e casas de apostas, o Livres recomenda medidas voltadas para a transparência e responsabilidade, a partir do combate ao vício (com campanhas de conscientização), rigidez à divulgação dessas modalidades (regras claras para as propagandas) e maiores detalhes sobre a tributação dos usuários e das empresas.

1. Fortalecimento da Regulamentação e Fiscalização

a) Criação de um Órgão Regulador Independente: Estabelecer um órgão autônomo responsável por monitorar, regulamentar e fiscalizar as atividades de apostas online no país, garantindo a aplicação

efetiva das leis e a proteção dos consumidores.

b) Auditorias Regulares: Implementar auditorias periódicas nas plataformas de apostas para assegurar a conformidade com a legislação e as melhores práticas do setor.

c) Aperfeiçoar Lei 14.790/2023: Aperfeiçoar a legislação para distinguir claramente dois segmentos distintos: (i) apostas baseadas em eventos reais, como esportes, que envolvem maior previsibilidade e menor risco de compulsão; e (ii) jogos virtuais de resultado instantâneo, que operam com alto potencial viciante e maior assimetria de informação, muito mais danosos ao consumidor. A regulação deve ser proporcional aos riscos de cada categoria.

2. Alertas aos jogadores compulsivos

a) Criar alertas de gastos diários para usuários dentro das plataformas de jogos online, de modo a chamar atenção;

b) Tempo de Espera para Compensação: Exigir um período de 12 a 24 horas entre um depósito e a liberação dos fundos para apostas, coibindo comportamentos impulsivos de jogo;

c) Estabelecimento de chave Pix oficial. As bets geralmente estabelecem opções de chaves Pix para depósito relacionadas a empresas com nomes fantasia e não cadastradas no grupo 92 da CNAE "Atividades de exploração de jogos de azar e apostas", o que dificulta reclamações por parte do usuário e o monitoramento por parte do poder público;

d) Fomentar programas para tratamento de dependência e vício, em conjunto com especialistas da área de saúde;

e) Permitir que usuários insiram os próprios CPFs em uma lista de autoexclusão,

facilitando que jogadores compulsivos limitem o próprio gasto.

3. Transparência e Competitividade

a) Divulgação Obrigatória dos Percentuais de Retorno (Payouts): Exigir que as plataformas informem claramente os percentuais de retorno ao jogador em cada modalidade de aposta. Auditorias periódicas devem verificar a veracidade das informações, fortalecendo a confiança dos consumidores.

b) Estabelecimento de Payouts mínimos: Adotar limites mínimos razoáveis de retorno ao jogador, com base em referências internacionais, como forma de prevenir práticas abusivas e incentivar a competição saudável entre as plataformas.

c) Criação de um Site Público de Rankings: Desenvolver um site público, mantido pelo órgão regulador, que apresenta um ranking das plataformas de apostas baseado nos percentuais de payout. Essa medida, já implementada com sucesso na Inglaterra, incentivou o aumento dos payouts médios acima do mínimo estabelecido.

d) Extrato Consolidado por CPF: Exigir que plataformas mostrem extratos consolidados de perdas e ganhos por CPF para fácil consulta pelos apostadores.

4. Restrição de Publicidade e Marketing Responsável

A Lei nº 14.790/2023 já estabelece diretrizes relevantes para a publicidade de apostas, incluindo advertências obrigatórias, proibição de apelo a menores de idade e incentivo à autorregulação do setor. No entanto, sua efetividade dependerá de regulamentações claras, fiscalização ativa e complementação por boas práticas do mercado.

a) Aperfeiçoamento das Regras Existentes: Garantir que a regulamentação do Ministério da Fazenda estabeleça critérios objetivos e efetivos sobre: (i) Horários e canais apropriados para veiculação de anúncios; (ii) Proibição de conteúdos que associem apostas a promessas de riqueza fácil ou sucesso garantido; (iii) Limitação a patrocínios em entidades públicas ou reguladas que possam configurar conflito de interesses, com critérios claros e isonômicos.

b) Conduta de Influenciadores: Restringir que influenciadores digitais usem contas privilegiadas ou programadas para simular ganhos financeiros em transmissões ao vivo — prática que distorce a percepção do risco e incentiva o jogo compulsivo.

c) Publicidade com Informação Qualificada: Reforçar a exigência de mensagens educativas e advertências visuais e sonoras sobre os riscos do jogo, de forma padronizada e destacada, conforme regulamentação específica.

5. Educação e Conscientização

a) Campanhas de Educação Financeira: Promover iniciativas que esclareçam os riscos das apostas e incentivem práticas de jogo responsável entre a população.

b) Programas de Prevenção nas Escolas: Integrar a educação sobre os riscos das apostas em atividades escolares, visando conscientizar os jovens desde cedo.

6. Monitoramento Financeiro e Prevenção à Lavagem de Dinheiro

a) Cooperação com Instituições Financeiras: Trabalhar em conjunto com o Banco Central e a Receita Federal para monitorar transações e identificar atividades suspeitas.

b) Implementação de Sistemas de Controle: Exigir que as plataformas adotem ferramentas eficazes para prevenir a lavagem de dinheiro e outras práticas ilícitas.

c) Colaboração Internacional: Aprender com as melhores práticas internacionais e adaptar soluções ao contexto brasileiro, além de cooperar com os países-sede das empresas de apostas para garantir o cumprimento das leis.

7. Regulação do Uso de Meios de Pagamento

Evitar o superendividamento é um objetivo legítimo, mas ele deve ser alcançado **sem comprometer a autonomia individual**. Em vez de proibir meios de pagamento como cartões de crédito, recomenda-se:

a) Transparência nas condições de pagamento, com avisos claros sobre juros e parcelamentos;

b) Alertas automáticos de risco de superendividamento, baseados em padrões de gasto excessivo, conforme modelos adotados por fintechs;

c) Ferramentas voluntárias de autolimite dentro das plataformas, para que o próprio usuário possa definir limites mensais e excluir formas de pagamento, se desejar.

8. Tributação dos Usuários e das Plataformas

A Lei 14.790/2023 já estabelece a estrutura básica de tributação para o setor de apostas online, prevendo:

- Retenção de Imposto de Renda na fonte sobre os prêmios obtidos pelos usuários, promovendo simplicidade e efetividade no recolhimento;
- Cobrança de alíquota sobre a Receita Bruta de Jogos (GGR) das plataformas,

assegurando uma base fiscal estável e proporcional à operação econômica do setor.

Recomenda-se:

a) A plena aplicação e fiscalização do modelo tributário existente, evitando brechas e inadimplência;

b) Aperfeiçoamentos na regulamentação infralegal, com ênfase na transparência dos recolhimentos e na padronização dos relatórios fiscais;

c) Monitoramento contínuo dos efeitos dessa tributação sobre a competitividade do setor, de forma a manter equilíbrio entre arrecadação pública e estímulo ao mercado legal e regulado.

CONTRIBUIÇÕES DE

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

Deborah Bizarria

Economista, especialista em gestão pública e associada da Setorial de Economia do Livres

Luiz Piccini

Diretor de Jogos Eletrônicos para Celular e associado da Setorial de Economia do Livres

Lucas Robles Pinheiro

Líder Livres e associado das Setoriais de Economia e Infraestrutura do Livres

REFERÊNCIAS

1. SANTOS, Poliana. Bets lucram até R\$ 20 bi, enquanto brasileiros perdem R\$ 23 bi com apostas. Forbes. Publicado em 19 de agosto de 2024. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2024/08/bets-lucram-ate-r-20-bi-enquanto-brasileiros-perdem-r-23-bi-com-apostas/>
2. Estudos Especiais do Banco Central. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Publicado em setembro de 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf
3. POOLER, Michael. Brasil é país que mais visita sites de apostas e pode sofrer impactos na economia. Folha de São Paulo. Publicado em 10 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/11/brasil-e-pais-que-mais-visita-sites-de-apostas-e-pode-sofrer-impactos-na-economia.shtml#:~:text=Pelo%20menos%2024%20mil%C3%B5es%20de,um%20estudo%20do%20Banco%20Central>
4. ISTOÉ Dinheiro. Apostas online levaram mais de 1,3 milhão de brasileiros ao endividamento, diz CNC, Publicado em: 20 de setembro de 2024. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/apostas-online-levaram-mais-de-13-milhao-de-brasileiros-ao-endividamento-diz-cnc>
5. BOTTA, Emilio. Ex-promessa diz que perdeu quase R\$ 1 milhão por vício em apostas: "Não tenho nem R\$ 3 na conta". Globo Esporte. Publicado em 25 de março de 2025. Disponível em: <https://ge.globo.com/sp/futebol/noticia/2025/03/25/ex-promessa-diz-que-perdeu-quase-r-1-milhao-por-vicio-em-apostas-hoje-tenho-r-3-na-conta.ghtml>
6. SSRN. Gambling Away Stability: Sports Betting's Impact on Vulnerable Households. Publicado em 9 de julho de 2024. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4881086
7. QUEIROZ, Gustavo. Como países regulamentam o mercado de apostas online. DW BRASIL. Publicado em 22 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-pa%C3%ADses-regulam-tem-o-mercado-de-apostas-online/a-69716960>
8. Australian Government Department of Social Services. Gambling reforms. Publicado em 27 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.dss.gov.au/gambling/gambling-reforms>
9. SÁ, Nelson de. China também viveu pesadelo com bets, até intervir em 2015. Folha de São Paulo. Publicado em 27 de setembro de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/09/china-tambem-viveu-pesadelo-com-bets-ate-intervir-em-2015.shtml>
10. Presidência da República. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm
11. Presidência da República. LEI Nº 14.790, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm