

LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR: MEIO DE MITIGAÇÃO À EVASÃO FISCAL

LEGALIZATION OF GAMBLING: WAY OF MITIGATION OF TAX EVASION

Hugo Capel Sica¹

Resumo: Analisa a efetividade da regulamentação dos jogos de azar. O estudo foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica. A pesquisa objetivou constatar que a legalização é um instrumento eficaz para a mitigação da evasão fiscal; despertar a atenção para as atividades que explorem tal prática e o valor de sua fiscalização por parte do Estado; observar a relevância social e jurídica da legalização dos jogos de azar além da necessidade de mudança legislativa quanto a sua fiscalização e controle.

Palavras-chave: Jogos de azar. Legislação. Taxas de impostos. Brasil

Abstract: This monograph examines the effectiveness of the regulation of gambling. The study was developed based on literature examination. The research aimed to find that legalization is an effective tool for the mitigation of tax evasion; arouse attention to the activities that explore the practice and the value of monitoring by the state; observe the social and legal significance of the legalization of gambling in addition to the need for legislative change as its supervision and control.

Keywords: Gambling. Legislation. Tax rates. Brazil.

Recebido em 11.01.2021 e aprovado para publicação em 05.05.2021.

¹ Hugo Capel Sica, brasileiro, advogado, graduado na Faculdade São Francisco de Barreiras - FASB (2010 - 2014), onde alcançou o grau de Bacharel em Direito. Possui experiência em Direito Penal, Civil, Internacional Público e Privado. Especialista em Direito Processual Civil (2016 - 2017), Geopolítica e Relações Internacionais (2017-2018). Atualmente preside a Comissão de Instalação da Unidade Feminina da Fazenda da Esperança - Obras Sociais N. Sr.^a da Glória, na cidade de Luís Eduardo Magalhães/BA. É docente na União das Instituições Educacionais de São Paulo (UNIESP/SA) - Universidade Brasil, polo Luís Eduardo Magalhães/BA.
VER MAIS: <http://lattes.cnpq.br/3643828035992943>

1. INTRODUÇÃO

A exploração de jogos de azar é um fenômeno bastante presente na sociedade brasileira, vista com um olhar tolerante da população e repressivo das autoridades. Nesse sentido, o objeto de estudo deste trabalho constitui-se na seguinte temática “*A legalização dos jogos de azar: meio de mitigação à evasão fiscal*”.

O primeiro item teórico do artigo irá traçar uma breve síntese histórica sobre os jogos de azar no Brasil e analisar como as leis e a Administração Pública tratava as atividades que envolviam este ramo de apostas. Adiante, no contexto de jogos de azar, outros itens irão abarcar os principais jogos de azar realizados no cotidiano brasileiro, tanto legais quanto ilegais.

O estudo da análise específica dos jogos de azar possibilitará a busca de respostas para a seguinte problemática: as formas de regulamentação ao jogo de azar de modo que o Governo controle e regule tais atividades sobre o aspecto social, econômico e tributário e que desta forma provenha renda ao Erário, auferindo ganhos a União e serviços para a sociedade, contribui para a mitigação dos índices de evasão fiscal registrados pelo Governo?

A metodologia é de revisão bibliográfica com a utilização de pesquisas em livros, e-books e artigos científicos que demonstram o impacto econômico da proibição dos jogos de azar na atual conjuntura jurídica, no que concerne ao âmbito tributário como um meio de coibir a evasão fiscal, no combate de organizações criminosas, que usam através da ausência de controle e regulamentações do Governo, um meio propício para ações ilegais.

2. BREVE SÍNTESE HISTÓRICA SOBRE OS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

De acordo com Dênerson Rosa em sua publicação “Legalização da exploração econômica das denominadas “maquinas caça-níqueis” (2014), a primeira evidência histórica do gênero de jogos no Brasil, é de 1784, quando foram emitidas “loterias de bilhetes” para arrecadação de fundos com o propósito de construção predial da Cadeia Pública e da Câmara dos Vereadores de Vila Rica, hoje Ouro Preto, em Minas Gerais. A princípio, as concessões para exploração eram confiadas preferencialmente aos orfanatos

e às Santas Casas, com o mesmo intuito de arrecadar fundos. Somente após o advento da República as arrecadações começaram a fazer parte da Receita Federal.

Segundo Filipe S. Magalhães (2011), já por volta de 1892, surge no Brasil uma modalidade de jogos de azar tipicamente brasileira, o Jogo do Bicho. Criada pelo então Diretor do Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, o Barão João Baptista Vianna de Drummond, popularmente conhecido por Barão de Drummond.

A primeira tentativa de legitimação do Jogo do Bicho veio do Senador Érico Coelho, no ano de 1915, mas sem êxito. Porém, foi no amparo do Presidente da República Epitácio Pessoa, com a Lei nº. 3.987 de 2 de janeiro de 1920 (2014), com o intuito de reorganizar “os serviços da Saúde Pública” [sic], que dá-se início a Era dos Cassinos no Brasil, e ao conceder no seu artigo 14, autorização para a exploração de jogos de azar, alavancou os cassinos e as estações balneárias termais e climáticas. Uma vez licenciados estariam sujeitados à taxa de cobrança de 15% (quinze por cento). Estes complexos poderiam em conforme com o parágrafo sexto “funcionar sem que incidam nas disposições das leis penais relativas ao jogo” [sic]. Todavia, o dinheiro recolhido, conforme a Lei, pretendia-se formar um fundo especial para custear a profilaxia rural e das obras de saneamento básico no interior do Brasil.

Consubstanciou-se então no mesmo parágrafo, uma forma de arrecadar perante uma “taxa de quinze por cento sobre o produto líquido dos jogos de azar licenciados”. Deste modo o Governo Federal encontrou modos para fazer caixas e lidar com o delicado estado de Saúde Pública dos primeiros anos da república brasileira.

Historicamente, o divertimento e o entretenimento por meio dos jogos, através de hotéis-cassinos e *resorts*, sempre foram eficientes estratégias em diversos países, para a manutenção e recuperação da Saúde Pública, entanto no Brasil durou somente um quarto de século.

A regulamentação para estabelecimento que abrigassem cassinos, como hotéis e estâncias hidrominerais e termais, sempre couberam ao governo nacional ou local.

Conforme enseja o parágrafo sexto, artigo 14 do Decreto n. 3.987 de 2 de janeiro de 1920 “a autorização poderá ser cassada, em caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado do Conselho Municipal, ou quando assim o entender o poder público, sem que aos concessionários assista direito a qualquer indenização” [sic].

Assevera K. G. Ernest (2003) que, a todos os estabelecimentos eram aplicados altos impostos, fossem de natureza privada, pública, ou mista. De igual modo, firmavam com o Governo contratos renováveis geralmente por dez anos à exploração hidromineral e termal. O complexo deveria abrigar, hotel, bar, restaurante, piscina, salões, salas para conferência e festas beneficentes. Mesmo as mulheres podendo frequentar os ambientes não chegaram a representar 25% (vinte e cinco) dos visitantes e deveriam estar sempre acompanhadas de seus maridos, mesmo nos frequentes espetáculos com coberturas da mídia.

O Presidente Getúlio Vargas com seu Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938, dispunha “sôbre o impôsto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos cassinos-balneários, e dá outras providências”[sic].

De acordo com o parágrafo terceiro do artigo primeiro, “no impôsto está incluída a taxa de serviços municípios, sujeitos, entretanto, ainda o cassino ao pagamento do impôsto de licença para locação de estabelecimento”[sic].

No concernente a renda líquida das casas, vê-se sua destinação no artigo segundo do mesmo Decreto-Lei que,

apurada, depois de deduzidos os encargos da Inspetoria de Fiscalização e a quota de um terço da renda bruta a título de licença especial de funcionamento, será deduzida a percentagem de 10%, que competirá a Polícia Civil do Distrito Federal, podendo o prefeito utilizar-se, a seu critério, da de 20% para subvenções a instituição de assistência social e fomento do turismo[sic].

Nota-se, que durante todo o período de funcionamento das casas de jogos houve destinação da renda bruta à Saúde Pública, Infraestrutura e Segurança Pública.

No referente à fiscalização, o artigo terceiro do Decreto-Lei versa que,

à fiscalização da fiel observância da arrecadação dos impostos devidos, bem como das prescrições e instruções regulando o funcionamento dos cassinos, será exercida pelo pessoal da Inspectoria Fiscal de Diversões e Jogos em Cassinos Balneários, superintendida por um inspetor geral (...)[sic].

Com 120 (cento e vinte) dias no poder o Presidente Marechal Eurico Gaspar Dutra, pôs fim as atividades dos cassinos em território nacional, com o Decreto-Lei nº

9.215, de 30 de abril de 1946, que ironicamente fora eleito em virtude do apoio de Getúlio Vargas que havia regulamentado o cassino doze anos antes.

Para Dario L. D. Paixão (2005), antes da proibição, haviam no Brasil cerca de 71 cassinos que empregavam 60.000 pessoas em empregos diretos e indiretos, segundo fontes existentes nos arquivos desses estabelecimentos.

No ato da proibição do jogo, os cassinos no país ofereciam, além do ambiente de descontração, salões de baile, restaurantes, bares e jogos de cartas, roletas e bazar, num ambiente de *glamour*, em que as pessoas acabavam por conhecer a riqueza ou a pobreza.

A proibição do funcionamento dos cassinos, pelo Decreto-Lei nº 9.215, foi de grande impacto para todos os hotéis-cassinos e as termas-cassinos em funcionamento no país. “Os 95 empregados do Cassino Ahú suscitaram na maior reclamatória trabalhista jamais tramitada na Justiça do Trabalho do Paraná, até então”.

Segundo K. G. Ernest (2003), a abertura do Cassino Ahú em Curitiba, por volta de 1930, passou a ser muito frequentado aos domingos. Com sua inauguração, os dirigentes efetuaram melhorias visíveis nas ruas, onde praticamente só transitava carroça, a poeira deu espaço ao calçamento, o local ganhou iluminação; e aos moradores da região, que eram em maioria pessoas, humildes e trabalhadoras, juntaram-se aos festeiros e ricos. O jogo mais popular era a roleta e quando o cassino ampliou sua estrutura, reforçou a imagem da água relacionada à saúde, incentivando a natação, contudo as mulheres deviam obrigatoriamente agendar horários para banhos.

Logo após a proibição da prática dos jogos, começou um movimento para reabrir as casas, principalmente porque, surpreendentemente, o Cassino de Lambari em Minas Gerais funcionou apenas um dia quando foi fechado. Outros cassinos famosos, como o Quitandinha em Petrópolis (Rio de Janeiro), e o Grande Hotel de Araxá (Minas Gerais), também participaram, já que tinham investido uma grande quantia no empreendimento.

3. DAS REGRAS DE ORDEM TRIBUTÁRIAS E FINANCEIRAS

3.1. DA EVASÃO FISCAL

Conforme demonstra Marcus Vinícius Saavedra Guimarães de Souza (2013), evasão fiscal é a prática de infringir a lei, que após o surgimento de um fato gerador da obrigação tributária, objetiva reduzi-la ou ocultá-la.

Ou seja, o sujeito passivo ao ter ciência do pagamento do tributo, procura um modo de dissimulá-lo, com a intenção enganosa ou dolosa de impedir o pagamento do tributo ou de modo a minimizar seu pagamento.

Segundo a Lei nº 8.137 de 27 de dezembro de 1990, no seu artigo primeiro,

constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas de omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal; falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável; elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato; negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação.

Segundo Alexandre Ricardo (2010), evasão fiscal, é conceituada por

uma conduta ilícita em que o contribuinte, normalmente após o fato gerador, pratica atos que visam a evitar o conhecimento do nascimento da obrigação tributária pela autoridade fiscal. Aqui o fato gerador ocorre, mas o contribuinte o esconde do Fisco, na ânsia de fugir à tributação.

Assim, na evasão fiscal o tributo devido não é repassado para o Estado ou o é em quantias inferiores à devida, de maneira que aquele fato gerador praticado é simulado com a intenção de pagar menos ou até mesmo não pagar tributos.

Através da prática da evasão fiscal, surge uma modalidade chamada de branqueamento de capitais, ou lavagem de dinheiro. Essa modalidade consiste no procedimento de camuflar a origem de recursos ilegais, como por exemplo, por meio dos estabelecimentos que exploram ilegalmente atividades relacionadas ao jogo de azar, os denominados tunguetes. Assim quando o indivíduo usa desse artifício para disfarçar a origem do capital, como mencionado acima, o tributo devido não é repassado para o Estado ou o é em quantias inferiores à devida, de maneira que aquele fato gerador

praticado é simulado com a intenção de pagar menos ou até mesmo não pagar tributos, evitando assim suspeitas da autoridade policial e cobranças da Receita Federal.

Cita-se então a possibilidade de uma *lege ferenda*, que regulamente as atividades relacionadas a prática dos jogos de azar, com maior controle e fiscalização do dinheiro que gira em torno desses empreendimentos dessa natureza, evitando assim a evasão fiscal por meio destes.

Conforme Érica Montenegro (2014), de acordo com o FMI, de 2,5% a 5% do PIB (produto interno bruto) de cada país no mundo têm origem ilícita. No Brasil, isso equivale a um montante de 37,5 bilhões a 75 bilhões de reais.

3.2 DA APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA NOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS

Considera-se concursos de prognósticos segundo a Lei nº 8.212, de 24 de Julho de 1991, no parágrafo primeiro de seu artigo 26, “todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reunião hípicas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 constitucionalizou os chamados concursos de prognósticos, previstos no artigo 195, inciso três, estabelecendo que

a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: sobre receitas de concursos de prognósticos.

Da mesma forma, assevera Celso Ribeiro Bastos (2005, P. 746) que o artigo retro em conjugação com o artigo 170 também do mesmo Diploma, que versa sobre o Princípio da Livre Iniciativa fundamentada na ordem econômica nacional, apontam que a prática desse tipo de jogo não só é legítimo como também protegido pela ordenação constitucional do país.

No caso em tela, entende-se “renda líquida dos concursos de prognósticos” sendo, segundo a Lei nº 8.212, de 24 de Julho de 1991, no parágrafo segundo ainda em

seu artigo 26, “o total da arrecadação, deduzidos os valores destinados ao pagamento de prêmios, de imposto e de despesas com administração”.

Os lucros advindos de prêmios em dinheiro obtidos em loterias, de acordo com a Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, são rendimentos sujeitos à exclusiva tributação na fonte, pela alíquota de 30%, devendo então o valor obtido constar na declaração como rendimento tributável exclusivamente na fonte. Conforme se observa no artigo 14 da mesma Lei, em afirmar que,

ficam sujeitos ao impôsto de 30% (trinta por cento), mediante desconto na fonte pagadora, os lucros decorrentes de prêmios em dinheiro obtidos em loterias, mesmo as de finalidade assistencial, inclusive 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. [sic]

Segundo o *site* da Receita Federal no seu artigo Imposto Sobre a Renda Incidente na Fonte - Tributação Exclusiva na Fonte (2014), por consequência, o que o ganhador dos prêmios obtém é apenas o rendimento líquido, isento de qualquer outro ônus tributário. Dessa forma, o beneficiado pode distribuir aos outros apostadores a parte do prêmio que couber a cada um deles, sem que assim configure nova incidência tributária. Contudo, todos os beneficiários devem munir-se de meios lícitos de prova que possam confirmar a aposta conjunta, de forma a comprovar a origem e a natureza jurídica dos rendimentos. Essas operações, como pagamento, distribuição, recebimento etc., deverão ser informadas nas declarações de bens dos participantes da aposta.

Para então se encontrar uma forma que possa de maneira concreta e viável, mitigar as evasões fiscais advindas da falta de regulamentação dos estabelecimentos que exploram tal atividade dos jogos de azar, como o exemplo mais notório o cassino, haveria por bem a União por meio de lei regular a outorga desse serviço público, como foi feito com as loterias, a particulares sempre sob a fiscalização de órgão competente quer seja que uma agência regulamentadora, ou pela Administração do Serviço de Loteria Federal, presente no artigo segundo do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, frisando que

a Loteria Federal, de circulação, em todo o território nacional, constitui um serviço da União, executado pelo Conselho Superior das Caixas

Econômicas Federais, através da Administração do Serviço de Loteria Federal, com a colaboração das Caixas Econômicas Federais.

Sendo esta última, conforme o parágrafo único, “na execução dos serviços relacionados com a Loteria Federal, obedecerão às normas e às determinações emanadas daquela Administração”.

Vislumbra-se então, por analogia a Caixa Econômica Federal os estabelecimentos que explorem as atividades de jogos de azar, subordinados à Administração do Serviço de Loteria Federal.

4. DO ASPECTO SÓCIOECONOMICO

4.1 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

De acordo com o *site* Caixa Econômica Federal no seu artigo Repasses Sociais (Caixa, 2014), a administração das Loterias Federais foi delegada a Caixa Econômica Federal no ano 1962, quando a União passou a ser responsável por sua exploração e seu repasse ao Governo dos valores destinados aos benefícios legais, provinda da arrecadação com a venda de produtos lotéricos

Ainda segundo informações do próprio *site*, as Loterias da Caixa Econômica Federal constituem uma fundamental fonte de recursos para o desenvolvimento social. Do total arrecadado com os jogos o que inclui o percentual destinado a título de Imposto de Renda, quase a metade é repassado para investimento em áreas prioritárias para o desenvolvimento do país.

O valor arrecadado nos concursos prognóstico, segundo o mesmo *site* no artigo Distribuição de Arrecadação (Caixa, 2014), não é revertido totalmente em prêmios para o ganhador, pois parte do montante é repassado, para futuros investimentos, ao Governo Federal que vão desde as áreas da saúde, segurança, esporte, educação e cultural, até as despesas de custeio do concurso, imposto de renda entre outros, que fazem com que corresponda a 46% da arrecadação do prêmio bruto.

Sendo assim, dessa porcentagem são distribuídos 35% entre os acertadores dos 6 números sorteados da Mega-Sena, 19% para os acertadores dos 5 números da Quina e para os 4 números da Quadra, 22% acumulam sendo então distribuídos aos acertadores

dos 6 números nos concursos de final 0 ou 5 e por fim 5% ficam então acumulados para a primeira faixa da Mega-Sena do último concurso do ano de final 0 ou 5. Contudo, se não houver acertador em nenhuma das faixas, o valor então acumula para o concurso seguinte, na respectiva faixa de premiação.

No ano de 2013, no artigo Valores Arrecadados (Caixa, 2014) do mesmo *site*, tiveram essa destinação mais de R\$ 5,38 bilhões, essa distribuição se deu com R\$ 764,43 milhões destinados ao Ministério do Esporte e aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros, R\$ 1,92 bilhão fora passado à Seguridade Social para garantir benefícios previdenciários aos cidadãos, R\$ 1,06 bilhão para viabilizar aos estudantes de baixa renda a oportunidade de completar um curso superior, através do repasse ao Programa de Financiamento Estudantil (FIES), R\$ 320,01 milhões destinados ao Fundo Nacional de Cultura, o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) recebeu o repasse de R\$ 342,94 milhões e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) foram repassados R\$ 7,56 milhões por meio de Ministério da Saúde. Tendo o total de arrecadação a porcentagem de 104,50%.

Como vislumbrado acima a Caixa Econômica Federal, tem como modalidade o Imposto Sobre a Renda Incidente na Fonte, ou seja, com tributação exclusiva na fonte, e como consequente, a Caixa Econômica Federal é responsável tributária por antecipação do ganhador do prêmio, oriundos das Loterias Federais.

E como analogia, os estabelecimentos que explorarem os jogos de azar teriam, com fiscalização regulada em lei, a mesma responsabilidade tributária por antecipação usada pela Caixa Econômica Federal, de um modo que repasse esses tributos ao Erário, que *a posteriori*, investirá nos Municípios onde esses empreendimentos se encontram, tirando-os da clandestinidade e visando como outrora, quando seus repasses tributados sobre os jogos de azar, beneficiavam investimentos na Saúde Pública, Infraestrutura, Segurança Pública, Educação, Cultura, Esportes, e hoje com o Brasil integrando a Organização Mundial de Turismo, um investimento no polo turístico.

4.2 ANÁLISE DO CENÁRIO NACIONAL

Para Karla Monteiro (2015), em seu artigo *Jogo – Podemos apostar nele?*, a situação atual do Brasil, na sua maneira de encarar os jogos de azar em contraste com o cenário internacional, afirma que dos 108 países que integram a Organização Mundial de Turismo, apenas dois países coíbem os jogos de azar: Cuba e Brasil.

Afirma ainda que entre os anos de 2000 e 2001, os bingos foram fiscalizados pela Caixa Econômica Federal e neste período, a arrecadação de imposto girou em torno da casa dos 200 milhões de reais, algo que segundo o então secretário-adjunto da Receita Federal, Paulo Ricardo Souza Cardoso, após a Caixa Econômica Federal cessar a fiscalização, a arrecadação é praticamente insignificante.

Na obra do tributarista Ives Gandra (2105, apud MONTEIRO 2004, p. 01), *Teoria da Imposição Tributária*, de 1983, este afirma que “a forma mais eficaz de desestimular uma atividade indesejável é a tributação elevada. Controle rigoroso e muito imposto são melhores para um país do que a clandestinidade”.

Hoje em dia, como não existem leis específicas, as casas de bingo pagam praticamente os mesmos impostos de um negócio qualquer. Para o ex-presidente no Brasil da ControlRisk, empresa especializada em investigação de risco, James Wygand, “locais onde o giro de dinheiro em espécie é grande são propícios para lavar dinheiro. O problema, no entanto, não é o jogo em si. Nos Estados Unidos, a máfia já foi afastada dos cassinos. Depende de ação” (Karla Monteiro, 2004).

De acordo com Stanley Martins Frasão (2013), no seu artigo *Brasil sem cassinos*, Macau é o único território da China autorizado para funcionamento dos cassinos, sendo que no ano de 2010 foi registrado um faturamento de 23,5 bilhões de dólares, vindo a ser quatro vezes superior ao de Las Vegas.

Assevera ainda que o Brasil perde sem cassinos em arrecadação, deixando de abrir vagas de empregos, reduzindo o turismo e incentivando turistas e nativos a continuar jogando no Uruguai, Paraguai, Argentina, Estados Unidos da América, Europa, em Macau, estratégico por ser considerado exótico e com a vantagem de ser uma cidade lusófona em plena China, e até mesmo em navios que singram águas internacionais, que transportam brasileiros em nossos portos.

A exemplo de Macau, ressalta que o IDH de várias cidades brasileiras e estados, onde há registros de disparidades sociais e econômicas, poderiam sofrer positivas modificações com a permissão de funcionamento de cassinos.

Ao analisarmos o Brasil como integrante da Organização Mundial de Turismo, com Cuba, sabe-se que, a ilha governada pelos irmãos Castro, é um mundo à parte. Sua ideologia política e socioeconômica inspiradas no Comunismo, doutrina criada em 1847 pelos alemães Karl Marx e Friedrich Engels é totalmente diversa a que vivemos num Estado Democrático de Direito no Brasil.

Enquanto em Cuba, em sua arcaica ideologia, a detenção de propriedade privada se torna uma violação a lei, logo inexiste o Princípio da Livre Concorrência e o Princípio da Livre Iniciativa, ambos contemplados em nossa Carta Magna, deste modo, no Brasil não há o que se falar de monopólio por parte do Estado quanto à exploração das loterias, outorgando esse direito ao particular com aptidão para tal empreendimento.

Nesse sentido, no Congresso Nacional tramitaram vários projetos de lei a fim de outorgar esse direito a particulares e evitar o monopólio do Estado sobre esse serviço público.

4.3 PROJETO DE LEI QUE VISOU A LEGITIMAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

Com vistas à legalização dos jogos e a sua regulamentação dos estabelecimentos que explorassem os jogos de azar, foram vários os projetos de lei que, sem lograr êxito, tramitaram, ao longo do tempo, na Câmara dos Deputados.

Em 10 de maio de 1995, de acordo com Eduardo Lameiro da Costa Bassit (2005), por ato da Presidência da Câmara dos Deputados, constituiu-se uma Comissão Especial destinada a apreciar e dar um parecer sobre todas as proposições referentes ao assunto que, neste período, tramitavam na Câmara dos Deputados.

Um ano depois, em 22 de maio de 1996, a Comissão concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, com substitutivo, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.652, de 1994 e do de nº 1.074, de 1995, apensado, e pela apresentação de Projeto de Lei Complementar, nos termos do relator, Deputado Aracely de Paula. (BASSIT, 2005)

Esse recurso, portanto, não foi acolhido e o substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados foi para o Senado Federal, quando passou a tramitar como Projeto de Lei Complementar nº 91/96. Como o PLC nº 91/96 era de iniciativa da Câmara dos Deputados, desde 22 de maio de 1996, nenhuma outra iniciativa no que tange a matéria foi apresentada na Câmara dos Deputados. (BASSIT, 2005)

O PLC nº 91/96 no Senado Federal, foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, tendo como seu relator o Senador Edson Lobão, e, pela Comissão de Assuntos Econômicos, onde, por nove votos a cinco, prevaleceu o Voto em Separado do Senador Gilberto Miranda ao parecer do relator, Senador Lúcio Alcântara. (BASSIT, 2005)

Caso o PLC nº 91/96 tivesse sido aprovado, sem emendas, no Senado Federal, o Substitutivo da Câmara, iria à sanção presidencial. Contudo, o PLC nº 91/96 foi arquivado no Senado Federal pelo fato de não ter sido apreciado em definitivo ao longo das duas referidas legislaturas, como estabelece o Regimento Interno da Casa. Porém, poderia o PLC nº 91/96 ter retornado a tramitar, por mais uma legislatura, desde que solicitado o seu desarquivamento, por um terço dos senadores, até o dia 18 de abril de 2003, o que não aconteceu. (BASSIT, 2005)

4.3.1. Dos fundamentos para a legalização dos jogos de azar

O Governo Federal e o próprio Congresso Nacional vem buscando a legalização do jogos de azar, sobretudo o tradicional Jogo do Bicho que está vinculado a lei de contravenções penais, criando com isso uma rede clandestina que hoje tem ramificações na própria criminalidade.

Ao Poder Executivo cabe buscar alternativas de formalização da tradicional atividade econômica que representa o Jogo do Bicho, de modo transparente, gerando recursos e de maneira a resgatar o papel do indivíduo na sociedade.

Os objetivos do PLC nº 91/96, que segue anexo nesta obra, são: criar uma loteria de números na forma do Jogo do Bicho; gerar recursos para financiar o sistema de Saúde Pública; formalizar todo um setor que hoje opera informalmente e resgatar a cidadania de um contingente de trabalhadores hoje marginalizados. (SENADO FEDERAL, 2014)

O PLC nº 91/96 tem por premissas básicas: entre outras, que a sua arrecadação tenha destinação exclusiva ao sistema público de saúde com repasse imediato nos níveis

Municipais, Estaduais e Federais, sendo que 10% para o Ministério da Saúde na aplicação da manutenção e operacionalização de rede hospitalar pública, 15% para as Secretárias Estaduais de Saúde, aplicando em melhorias para o Sistema de Saúde Estadual e em especial nos municípios do Estado que não houver arrecadação suficiente para contribuir na manutenção e implantação do Sistema Único de Saúde e 20% para as Secretarias Municipais de Saúde a ser aplicado no Sistema Único de Saúde do Município. (SENADO FEDERAL, 2014)

Procura ainda o PLC nº 91/96 tornar propícios os meios para que o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza tenha viabilizada sua arrecadação pelos municípios que servirem de sede aos estabelecimentos autorizados, na forma da lei, à exploração dos jogos de azar. (SENADO FEDERAL, 2014)

Entre outras finalidades do PLC nº 91/96 está o fomento a indústria do turismo, que apesar de, segundo suas próprias justificativas, anualmente entre 4 e 6 milhões de norte-americanos viajarem para o Brasil em excursões relacionadas ao ecoturismo e cerca de 30 milhões de pessoas daquele país já estarem vinculadas a organizações ambientais. Ou seja, apesar de sermos um país rico, pela nossa gente, cultura, arte, folclore, história e sem dúvidas pelas belezas naturais, somos segundo estatísticas da Organização Mundial de Turismo, contida na justificativa da PLC nº 91/96, o 45º país com movimentação turística, sendo responsável apenas 0,4 desta movimentação, o que é um número bastante inexpressivo. (SENADO FEDERAL, 2014)

Segundo o Senado Federal (1994), dos nossos municípios, 740 são considerados prósperos, apesar de na sua grande maioria, suas populações convivem com a dificuldade, com a falta de emprego e decorrente disso, a pobreza.

Faz-se, portanto necessário traduzir a nossa vocação turística em efetiva riqueza, emprego e desenvolvimento. Os cassinos representam um grande apelo na atração de visitantes, quando podemos notar que, enquanto predomina no ecoturismo a baixa, média e alta estação ou temporada, o jogo contribui então com sua presença, para o aumento desses fluxos turísticos e para que sua estabilidade ocorra de maneira permanente, mas isso quando localizados de maneiras estratégicas em roteiros turísticos, de modo a virem se transformar um importante instrumento para o progresso de localidades que haja patrimônios turísticos a serem valorizados ou que não possuam alternativa diversa para seu desenvolvimento socioeconômico. O que incluiria incentivos no setor da construção

civil e artístico nacional em função do novo e amplo mercado de trabalho que para ele se abriria.

Quanto aos demais jogos de azar que seriam praticados, mas sem vínculos com o turismo, frisasse novamente, que não poderia se negar o caráter eminentemente social da aplicação de seus recursos, sendo então direcionados às carências que existentes e localizadas nas áreas como a infraestrutura penitenciária, seguridade social, cultura, esportes, comércio, indústrias e atividades que lhe são afins, como fatores básicos ao desejado desenvolvimento, à geração de empregos, à redução das desigualdades sociais e o aporte de recursos ao Erário e às ações sociais do Governo.

Contudo, não se trata, pura e simplesmente, de legalizar os jogos de azar, mas também de adotar normas de fiscalização e conduta para aqueles que pretenderiam explorá-los, permanecendo sujeitos às penas da lei os que, clandestinamente, exerceram esta prática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se no decorrer desse artigo que, nunca houve uma real cessação das atividades vinculadas aos jogos de azar no Brasil, o que propiciou e muito o seu ingresso na clandestinidade. Através disso, estabelecimentos ilegais vulgarmente conhecidos como tunguetes, vem contribuindo como instrumento para a evasão fiscal, de modo a servirem para as práticas de branqueamento de capitais ou mais popularmente, lavagem de dinheiro.

Não obstante, um exemplo dessa prática é o chamado Conto do Bilhete Premiado, que ocorre com o uso criminoso da máquina estatal da Caixa Econômica Federal, onde um funcionário da instituição com acesso ao nome dos premiados da Loteria informa o criminoso, este por sua vez procura o ganhador oferecendo assim, uma quantia ainda maior para comprar o bilhete. Apesar de ser um método simples, se torna ineficaz e suspeito quando usado abusivamente. Afinal, segundo Érica Montenegro (2005), ninguém, além do ex-deputado João Alves ganha 200 vezes na loteria, crime que só foi descoberto pelo inevitável fato do nome do ganhador dos prêmios, ou seja, neste caso de seu próprio nome ser enviado repetidas vezes ao Ministério da Fazenda.

Em decorrência da falta de regulamentação de tal atividade, o Erário sofre duras perdas, em prejuízo desse malefício. Perdas que com sua eventual fiscalização ante a regulamentação poderia ser gradativamente repostas e investidas em prol da população.

É fato também que os com os tributos recolhidos de tais estabelecimentos, sejam eles cassinos, termas-cassino, hotéis-cassino, *resorts*, entre outros, da mesma forma que outrora no Brasil, e hoje com analogia ao sistema de loterias da Caixa Econômica Federal, o retorno desses benefícios para a população, nas áreas de Saúde, Segurança Pública, Saneamento Básico, Infraestrutura tanto social quanto penitenciária, esportes, cultura, turismo, comércio, indústrias entre outros, além dos incentivos no setor da construção civil e artístico nacional em função do novo e amplo mercado de trabalho que para ele se abriria seriam imensos.

Sobretudo, é não só lastimáveis como deploráveis argumentos contra tais empreendimentos, não só pela violação ao Estado Democrático de Direito firmada em leis subjetivas, como pela clara afronta a princípios constitucionais. Pois argumentos que se embasam em tais afirmações, como o aumento de criminalidade e prostituição, pelo simples advento dos jogos de azar, é uma amostra cristalina da atual ineficiência do Poder Público ante aos problemas sociais.

Não obstante, estabelecimentos que exploravam tal prática no Brasil, segundo K. G. Ernest (2003), eram aplicados altos impostos, fossem de natureza privada, pública, ou mista. Com eficiente fiscalização por parte do Poder Público e seu eventual repasse. Ou seja, afirmar que esse controle é impossível hoje em dia e o mesmo que afirmar que o Brasil estava melhor preparado na primeira metade do século passado. Mas como é sabido esses argumentos visam apenas interesses políticos que, infelizmente, nesse caso, sobrepuseram ao interesse público.

Como uma vez já afirmado nesta obra, a maneira mais eficiente de desestimular uma atividade indesejável é a tributação elevada, o controle rigoroso e muito imposto são melhores para um país do que a ilegalidade. Não obstante a pesquisa deixou clara sua posição no que tange favorecer a legalização dos jogos de azar e sua regulamentação.

Destarte, apesar da sua então ilegalidade, observadas as regulamentações em futura lei, é inquestionável a sua contribuição tributária, fiscal e anticriminosa, que salientando novamente inevitavelmente corroborará com o melhor desenvolvimento social desta nação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2010, p.290.

BASTOS. Celso Ribeiro. **Dos Jogos de Bingo por Maquinas no País**. Revista dos Tribunais. São Paulo, ano 94, v. 831, jan. 2005, p. 746

BASSIT, Eduardo Lameiro da Costa. **A Legalização dos Jogos e Cassinos na Câmara dos Deputados**. Consultoria Legislativa. Brasília, Março de 2005. Disponível no site <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema12/300959.pdf> Acesso em 15 de outubro de 2014.

BRASIL. Lei n. 3.987 de 2 de Janeiro de 1920. **Reorganiza os serviços da Saúde Pública**. Diário Oficial da União. Brasília, publicado em 8 de janeiro de 1920, p. 07. Disponível no site <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html> Acesso em 20 de abril de 2014.

_____. Decreto-Lei nº 241, de 4 de Fevereiro de 1938. **Dispõe sobre o imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos cassinos-balneários, e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, publicado em 05 de fevereiro de 1938, p.01. Disponível no site <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-241-4-fevereiro-1938-350951-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 20 de abril de 2014.

_____. Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de Abril de 1946. **Proíbe a prática ou exploração dos jogos de azar em todo o território nacional**. Diário Oficial da União. Brasília, publicado em 30 de abril de 1946. Disponível no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm Acesso em 20 de abril de 2014.

_____. Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza**. Diário Oficial da União. Brasília, publicado em 30 de novembro de 1964, p. 04. Disponível no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4506.htm Acesso em 20 de abril de 2014.

_____. Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, publicado em 27 de fevereiro de 1967, p. 01. Disponível no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0204.htm Acesso em 20 de abril de 2014.

_____. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**, p. 119. Disponível no site

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acessado em 26 de junho de 2014.

_____. Lei nº 8.137 de 27 de dezembro de 1990. **Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília, p. 01, publicado em 28 de dezembro de 1990. Disponível no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm Acessado em 21 de abril de 2014.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, p. 11. Brasília, publicado em 24 de julho de 1991. Disponível no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm Acessado em 02 de agosto de 2014.

_____. SENADO FEDERAL. Projetos e Matérias Legislativas, Portal Atividade Legislativa. Brasília, DF, Data de apresentação em 15 de Junho de 1994. Disponível no site http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1028 Acessado em 17 de Outubro de 2014

CAIXA. **Repasse sociais.** Brasília, DF, 2014. Disponível no site http://www1.caixa.gov.br/loterias/repasse_sociais/index.asp Acesso em 10 de outubro de 2014.

_____. **Distribuição de Arrecadação.** Brasília, DF, 2014. Disponível no site http://www1.caixa.gov.br/loterias/repasse_sociais/index.asp Acesso em 10 de outubro de 2014.

_____. **Valores Arrecadados.** Brasília, DF, 2014. Disponível no site http://www1.caixa.gov.br/loterias/repasse_sociais/index.asp Acesso em 10 de outubro de 2014.

ERNEST, K. G. **Memórias do Cassino Ahú: sociabilidade e relações de gênero (Curitiba 1940-1946).** 2003 (Monografia de conclusão de curso). Curitiba:UTP, 2003.

FRASÃO, Stanley Martins. **Brasil sem cassinos.** Migalhas de Peso, segunda-feira 22 de abril de 2013. Disponível no site <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI177218,11049-Brasil+sem+cassinos> Acesso em 13 de outubro de 2014.

MAGALHÃES, Felipe S. **Ganhou, leva! O jogo do bicho no Rio de Janeiro (1890-1960).** Rio de Janeiro: FGV, 2011.

MONTEIRO, Karla. **Jogo – Podemos apostar nele?.** Superinteressante, 206ª edição, Novembro de 2004. Disponível no site <http://super.abril.com.br/superarquivo/?edn=206Ed&yr=2004a&mt=novembrom&ys=2004y> Acesso em 13 de outubro de 2014

MONTENEGRO, Érica. **O que é lavagem de dinheiro?**. Superinteressante, 212ª edição, Abril de 2005. Disponível no site <http://super.abril.com.br/cotidiano/lavagem-dinheiro-445599.shtml> Acesso em 16 de outubro de 2014

PAIXÃO, Dario L. D. **Thermæ et Ludus: o início do turismo de saúde no Brasil e no mundo**. Caxias do Sul: UCS, 2005.

ROSA, Dênerson D. **Legalização da exploração econômica das denominadas “maquinas caça-níqueis”** Âmbito Jurídico. Disponível no site http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4747 Acesso em 20 de Abril de 2014

SOUZA, Marcus Vinícius Saavedra Guimarães de. **Planejamento Tributário – Elisão Abusiva e Evasão Fiscal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.