
Análise econômica da MP nº 1.394/26

*O risco de trocar
regulação por
clandestinidade*

01/10/2026

Ficha Técnica:

Análise econômica da MP nº 1.394/2026

O risco de trocar regulação por clandestinidade

Emissão: 01 de outubro de 2026

Equipe de Elaboração:

Eric Brasil – PhD em Economia, Diretor de Regulação e
Políticas Públicas

Davi Alencar – Economista, Gerente de Projetos

Lara Coelho – Economista, Analista de Projetos

Valentina Regente – Economista, Analista de Projetos

Gaetano Grinberg – Graduando em Economia, estagiário

LCA Consultoria Econômica

Rua: Cardeal Arcoverde, 2450 – Pinheiros, SP



Sumário Executivo

A Medida Provisória nº 1.394/2026 proíbe as apostas de quota fixa no Brasil. Além disso, extingue, em 30 dias, as autorizações vigentes e veda a oferta, a intermediação, a publicidade e o patrocínio da atividade.

Os riscos associados às apostas são reais e demandam atenção e enfrentamento adequados. **É importante, contudo, distinguir os riscos inerentes à própria atividade de apostar daqueles especificamente atribuíveis ao mercado regulado**, sobretudo diante da expressiva oferta de apostas no mercado ilegal.

Nesse contexto, as evidências analisadas não demonstram situação excepcional causada pelo mercado regulado que, por si só, justifique sua interrupção imediata por Medida Provisória. A demanda por apostas, assim como a oferta ilegal que já a atendia, não desaparece por ato normativo.

O principal efeito da MP tende a ser a ampliação do mercado ilegal. Em 2026, antes da medida, estimava-se que entre 38% e 44% das apostas no Brasil eram realizadas com operadoras ilegais. **A proibição elimina a oferta autorizada, mas não elimina a demanda.** Parte dos consumidores pode deixar de apostar; outra parte tende a migrar para operadores clandestinos, que passam a enfrentar menos concorrência com o encerramento das empresas reguladas.

Os primeiros dados após a publicação da MP, em 25 de setembro de 2026, reforçam esse risco. Foram identificados 58 novos sites ilegais naquele dia, outros 334 no dia seguinte e quase 700 novos endereços até 29 de setembro. Os dados revelam, portanto, uma forte aceleração no ritmo de surgimento e identificação de novas plataformas ilegais nos dias subsequentes à edição da medida, com **elevação de aproximadamente 1.086% no número de novos sites identificados entre o primeiro e o último dia do período analisado.**

A velocidade de criação de novos domínios dificulta a fiscalização. Embora o governo já tenha solicitado o bloqueio de mais de 5,2 mil sites e a retirada de 186 aplicativos, centenas de novos endereços continuam surgindo.

A migração para plataformas clandestinas reduz a proteção de consumidores e famílias. Operadores ilegais não são obrigados a identificar usuários, impedir o acesso de menores, vedar crédito e monitorar comportamentos de risco. Também não precisam oferecer limites, pausas e autoexclusão, entre outras obrigações regulatórias e medidas de proteção exigidas dos operadores autorizados e submetidos à fiscalização do Estado.

Essas salvaguardas já produziam efeitos no mercado regulado. Até agosto de 2026, cerca de 827 mil pessoas estavam impedidas de apostar por renegociação de dívidas, beneficiários do Bolsa Família e do BPC não podiam abrir novas contas nem apostar com os recursos dos benefícios. Além disso, mais de 1,2 milhão de pedidos de autoexclusão haviam sido registrados.

A transferência da demanda para o mercado ilegal também pode ampliar os riscos à saúde. Sem limites, alertas e monitoramento, consumidores vulneráveis ficam mais expostos a perdas persistentes e ao agravamento do jogo problemático.

O efeito fiscal também é adverso. O Estado perde tributos e taxas das empresas reguladas, mas mantém os custos de fiscalização, saúde e proteção social associados às apostas clandestinas. Três meses de interrupção integral do mercado regulado podem representar entre R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,3 bilhões em receitas não realizadas.

A MP ainda impõe custos de desmobilização e ameaça empregos e investimentos. Também amplia o risco de judicialização e interrompe a educação dos consumidores para reconhecer operadores autorizados.

Em síntese, **a proibição, sobretudo da forma abrupta como foi implementada, pode produzir efeito inverso àquele que anuncia perseguir.** Em vez de reduzir os riscos associados às apostas, tende a elevá-los com o deslocamento da demanda para o mercado clandestino, no qual desaparecem as salvaguardas destinadas a proteger os apostadores.

Uma política efetivamente orientada à redução de danos deve preservar e ampliar a canalização da demanda para o ambiente regulado. Também deve intensificar o combate aos operadores ilegais e aperfeiçoar continuamente os mecanismos de prevenção, monitoramento, limites e autoexclusão.

O enfrentamento dos riscos associados às apostas exige mais regulação, fiscalização e proteção. No mercado clandestino, o Estado perde capacidade de controle e supervisão, enquanto a atividade deixa de contribuir com tributos e destinações para segurança pública, saúde, seguridade social, esporte e turismo.

Sumário

1. Introdução.....	5
2. A MP elimina a oferta regulada; não os problemas associados às apostas clandestinas.....	6
2.1. A proibição não elimina a demanda e tende a deslocá-la para o mercado ilegal.....	6
2.2. O fim do mercado regulado reduz a proteção aos consumidores e pode ampliar os riscos à saúde.....	8
2.3. A MP não protege o orçamento público.....	10
3. A proibição produz efeitos econômicos, regulatórios e sociais adversos.....	11
3.1. Primeiros dados após a MP já revelam intensificação do mercado ilegal ...	11
3.2. Os custos da MP ao Poder Público	13
3.3. Perdas substanciais às empresas reguladas.....	15
3.4. Diminuição da segurança jurídica.....	18
3.5. Enfraquecimento da educação do consumidor	21
4. Não se caracteriza urgência causada pelo mercado regulado de apostas	22
4.1. Não há sustentação socioeconômica para argumentação de urgência da MP decorrente das atividades reguladas do setor de apostas	22
4.2. Não é demonstrado que o endividamento das famílias decorra das apostas reguladas.....	27
4.3. Não é demonstrado que os riscos à saúde caracterizem urgência oriunda dos operadores regulados.....	30
5. Considerações finais	33

1. Introdução

A **Medida Provisória nº 1.394/2026** (“MP”) institui, em caráter de urgência, a proibição das apostas de quota fixa no Brasil, incluindo apostas esportivas e jogos online¹. A medida interrompe o modelo regulatório vigente ao extinguir as autorizações concedidas em 30 dias e proibir a oferta, a intermediação, a publicidade e o patrocínio da atividade.

A suposta urgência da medida é fundamentada na avaliação de que a regulação atual seria insuficiente para conter os impactos econômicos, sociais e sanitários associados às apostas. Segundo a **Exposição de Motivos nº 2114/2026** (“EXM”), a manutenção do regime vigente durante a tramitação legislativa ordinária permitiria a continuidade desses impactos, justificando a adoção imediata da proibição².

Ao extinguir a oferta regulada sem eliminar a demanda por apostas, a MP cria condições para ampliar a participação do mercado ilegal. Os primeiros dados disponíveis após sua edição já indicam expansão da oferta clandestina. Levantamento divulgado pelo G1 identificou **quase 700 novos sites ilegais nos quatro dias seguintes à publicação da medida**³.

Os riscos associados às apostas, como perdas financeiras e transtorno do jogo, existem e devem ser enfrentados. Contudo, é preciso distinguir os riscos inerentes à atividade de apostar daqueles atribuíveis ao mercado regulado. Por isso, a análise econômica da MP deve centrar-se em duas questões: **(i) se a proibição é capaz de reduzir os danos que a fundamentam; (ii) se as evidências caracterizam uma situação que justifique a utilização de**

¹ BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026*.

² BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos nº 2114/2026*.

³ G1. *Quase 700 bets ilegais foram criadas depois da proibição anunciada pelo governo, aponta levantamento*. 29 set. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2026/09/29/quase-700-bets-ilegais-foram-criadas-depois-da-proibicao-anunciada-pelo-governo-aponta-levantamento.ghtml>.

instrumento excepcional, não seguindo o rito legislativo ordinário.

Para respondê-las, esta Nota Técnica examina três dimensões. Primeiro, examina se a proibição combate efetivamente os problemas que pretende enfrentar. Segundo, analisa os efeitos adversos produzidos pela própria medida. Por fim, avalia se há evidências de urgência econômica, financeira ou sanitária decorrente do mercado regulado de apostas.

2. A MP elimina a oferta regulada; não os problemas associados às apostas clandestinas

A EXM apresenta a proibição como instrumento para reduzir os riscos econômicos, sociais e sanitários associados às apostas. Entre eles, destaca perdas financeiras e endividamento das famílias, transtornos relacionados ao jogo, riscos à saúde mental, exposição de crianças e adolescentes e maior vulnerabilidade de determinados grupos.

No entanto, a MP atua sobre a oferta regulada, sem assegurar a redução da demanda às apostas. Se parte dessa demanda migra para o mercado ilegal, os problemas permanecem em um ambiente com menor proteção, fiscalização e arrecadação. As seções a seguir examinam esse efeito.

2.1. A proibição não elimina a demanda e tende a deslocá-la para o mercado ilegal

A MP elimina o canal legal de oferta das apostas, mas isso não significa que a demanda por apostas desaparecerá. **Proibir a oferta é diferente de eliminar a prática de apostar.**

A criação de um mercado autorizado buscou, entre outros objetivos, deslocar a atividade para um ambiente regulado, no qual fosse possível fiscalizar operadores, arrecadar tributos e impor mecanismos de proteção aos

consumidores.

A efetividade da MP depende do quanto da demanda efetivamente deixaria de existir. Esse resultado, porém, não decorre da proibição da oferta legal. **A demanda por apostas já está estabelecida no cenário brasileiro e a oferta clandestina já existia antes da MP.**

Em 2025, estudo da LCA estimou que 41% a 51% do mercado brasileiro de apostas permanecia em operadores ilegais⁴. A estimativa foi posteriormente utilizada pelo Tribunal de Contas da União em auditoria aprovada pelo Acórdão nº 1.296/2026-Plenário⁵.

Em 2026, entre 1º de janeiro e 22 de setembro, estima-se que a SPA encaminhou à Anatel 57.691 domínios e URLs identificados como irregulares. Ainda, a LCA estimou que 38% a 44% do mercado brasileiro de apostas em 2026 era irregular⁶, indicando que esses canais já eram utilizados por parcela expressiva dos consumidores.

Para os apostadores do mercado regulado, há dois cenários possíveis: parte pode deixar de apostar, enquanto outra parte pode migrar para operadores clandestinos. Quanto maior a migração para o mercado ilegal, menor será a redução da demanda total e maior será a parcela das apostas realizada fora do ambiente de fiscalização, proteção ao consumidor e tributação.

Por isso, **a efetividade da medida não deve ser avaliada apenas pela supressão do mercado legal, mas por sua capacidade de reduzir o consumo problemático total.** Se o apostador continua jogando em um ambiente menos

⁴ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Fora do Radar: Dimensionamento e impactos socioeconômicos do mercado ilegal de apostas no Brasil*. Junho de 2025.

⁵ BRASIL Tribunal de Contas da União. Tribunal analisa enfrentamento a casas de apostas ilegais. Acórdão nº 1.296/2026-Plenário, TC 015.852/2025-3, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 19 maio 2026. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-analisa-enfrentamento-a-casas-de-apostas-ilegais>.

⁶ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Estudo Fora do Radar 2.0 – Dimensionamento e combate do mercado ilegal de apostas no Brasil*. Agosto de 2026.

visível e desprotegido, o problema pode se agravar enquanto os mecanismos de prevenção deixam de alcançá-lo.

A redução do mercado legal não pode ser confundida com redução equivalente das apostas ou dos problemas associados à atividade. A medida favorece a competição das operadoras clandestinas ao inviabilizar a operação das reguladas, abrindo espaço para que o mercado ilegal absorva a demanda de apostadores. **Trocar demanda regulada por demanda clandestina não resolve os problemas que fundamentam a MP; apenas altera o ambiente em que parte deles ocorre.**

2.2. O fim do mercado regulado reduz a proteção aos consumidores e pode ampliar os riscos à saúde

A regulação do mercado de apostas não se limitou à autorização das empresas. **O modelo estabeleceu mecanismos de proteção financeira, comportamental e sanitária voltados à redução dos riscos associados à atividade.** Essas exigências passaram a funcionar plenamente a partir de 2025 e são aplicáveis aos operadores autorizados pela SPA.

No mercado regulado, as operadoras eram obrigadas a⁷:

- identificar e autenticar os apostadores, inclusive por reconhecimento facial;
- impedir o acesso de menores de 18 anos;
- bloquear novos cadastros de beneficiários do Bolsa Família e do BPC (Benefício de Prestação Continuada), e
- impedir, para beneficiários do Bolsa Família e BPC já cadastrados, que o valor apostado exceda o valor dos benefícios;

⁷ BRASIL Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024; Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024; Portaria SPA/MF nº 1.143, de 11 de julho de 2024; e Sistema de Gestão de Apostas – SIGAP. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/legislacao>

- bloquear o consumo por beneficiários do Fies Empreendedor e por participantes do Desenrola Adimplentes
- disponibilizar limites prudenciais de perda e tempo, períodos de pausa e mecanismos de autoexclusão específica e centralizada;
- monitorar comportamentos de risco e adotar medidas de prevenção ao jogo problemático;
- vedar depósitos por cartão de crédito, outros instrumentos pós-pagos e criptoativos, bem como a concessão ou facilitação de crédito ao apostador;
- adotar procedimentos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, incluindo monitoramento de operações e comunicação ao Coaf; e
- fornecer informações à SPA/MF para monitoramento e fiscalização do mercado.

Esses instrumentos atuavam em diferentes etapas da relação do consumidor com as apostas. Alguns buscavam impedir o acesso de públicos vulneráveis. Outros permitiam limitar a exposição ao jogo ou identificar comportamentos de risco antes que as perdas se agravassem.

Os mecanismos já vinham sendo utilizados em escala relevante. Até agosto de 2026, aproximadamente 827 mil pessoas estavam impedidas de apostar em razão da renegociação de dívidas, beneficiários do Bolsa Família e do BPC não podiam abrir novas contas nem apostar com os recursos dos benefícios, nos limites fixados pelo STF⁸, e mais de 1,2 milhão de pedidos de autoexclusão haviam sido registrados⁹.

⁸ Em 19 de dezembro de 2025, o Supremo Tribunal Federal manteve a vedação a novos cadastros e à abertura de novas contas por beneficiários do Bolsa Família e do BPC, e suspendeu o bloqueio e o encerramento das contas já existentes na parte que excede o valor dos benefícios. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 7.721/DF, Rel. Min. Luiz Fux, decisão de 19 dez. 2025.

⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/agosto/cerca-de-800-mil-pessoas-estao-impedidas-de-apostar-apos-renegociacao-de-dividas>

A autoexclusão centralizada permitia, por meio do CPF, bloquear o acesso do usuário às plataformas autorizadas. A ferramenta também impedia novos cadastros e direcionava o usuário a informações sobre saúde mental e atendimento no SUS. Segundo o Ministério da Fazenda, a perda de controle sobre o jogo foi a principal justificativa apresentada pelos usuários que recorreram ao mecanismo¹⁰.

Contudo, **tais proteções dependem da permanência do consumidor no ambiente regulado**. Operadores clandestinos não estão sujeitos às mesmas obrigações perante o Estado brasileiro. Se parte da demanda continuar sendo atendida por essas plataformas, limites, bloqueios, monitoramento e autoexclusão deixam de alcançar esses apostadores.

Esse efeito é especialmente relevante para consumidores vulneráveis. A proibição não elimina, por si só, o comportamento de apostar. Caso ele migre para o mercado clandestino, o Estado perde instrumentos que permitiam identificar usuários, restringir o acesso, interromper padrões de risco e atuar preventivamente sobre o jogo problemático.

Assim, o encerramento do mercado regulado não implica maior proteção às famílias ou à saúde dos apostadores. Para a parcela da demanda que permanece ativa, a migração para operadores ilegais significa justamente a retirada dos mecanismos de proteção que haviam sido incorporados à regulação.

2.3. A MP não protege o orçamento público

A MP pode produzir efeitos fiscais adversos ao reduzir a arrecadação do mercado regulado sem eliminar os custos associados às apostas. No mercado

¹⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. *Cerca de 800 mil pessoas estão impedidas de apostar após renegociação de dívidas*. 13 ago. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/agosto/cerca-de-800-mil-pessoas-estao-impedidas-de-apostar-apos-renegociacao-de-dividas>

autorizado, tributos e contribuições financiam o orçamento público, inclusive com destinações para saúde, seguridade social e segurança. Com a interrupção dessa atividade, essa fonte de recursos é reduzida.

Entretanto, os custos relacionados à fiscalização, à proteção social e à saúde não desaparecem, caso parte da atividade continue no mercado clandestino. Nesse cenário, o **Estado pode enfrentar uma combinação desfavorável: perde receitas provenientes do mercado regulado e continua arcando com os custos associados às apostas realizadas fora dele.**

Esse efeito é particularmente relevante, visto que o mercado ilegal também exige recursos públicos para identificação, bloqueio e fiscalização de operadores. A dimensão fiscal da MP, incluindo a estimativa das receitas que deixam de ser arrecadadas com a interrupção do mercado regulado, é quantificada no Capítulo 3.

3. A proibição produz efeitos econômicos, regulatórios e sociais adversos

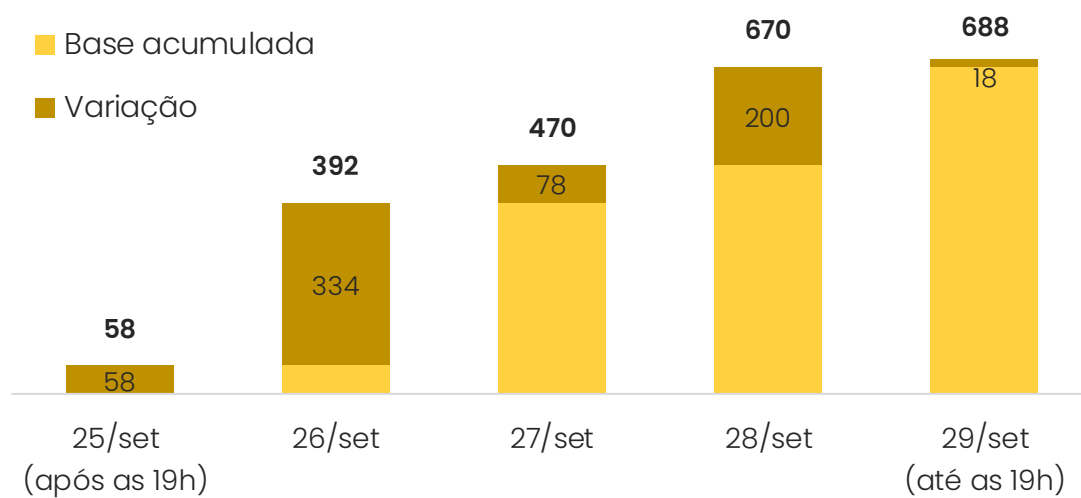
Além de não atacar os problemas que fundamentam sua adoção, a MP produz efeitos econômicos, regulatórios e sociais adversos desde sua implementação. Estes serão examinados nas seções a seguir.

3.1. Primeiros dados após a MP já revelam intensificação do mercado ilegal

Os primeiros dados disponíveis após a edição da MP mostram aumento imediato na identificação de sites de apostas sem autorização. O movimento é compatível com o risco discutido nesta Nota: restringir a oferta legal não elimina necessariamente a demanda e pode ampliar o espaço ocupado por operadores clandestinos.

A MP foi publicada em 25 de setembro de 2026. No mesmo dia, levantamento divulgado pelo G1 identificou 58 novos sites de apostas não autorizados¹¹. Em 26 de setembro, foram identificados outros 334 sites. Até o início da noite de 29 de setembro, o número acumulado se aproximava de 700 novos endereços ilegais¹². Esse movimento está expresso no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Novos sites de apostas ilegais identificados após a edição da MP nº 1.394/2026



Fonte: G1, a partir de dados da plataforma Bet Legal. Elaboração: LCA Consultoria Econômica

A velocidade de surgimento de novos endereços também aumenta o desafio de fiscalização. Segundo os dados divulgados pelo G1, desde a publicação da MP até terça-feira (29/09), o governo solicitou o bloqueio de mais de 5,2 mil sites ilegais e a retirada de 186 aplicativos de apostas. Ao mesmo tempo, centenas de novos endereços continuavam sendo identificados.

Assim, os primeiros dados após a MP indicam rápida expansão da oferta ilegal disponível ao consumidor. Em apenas quatro dias, o número acumulado de novos sites sem autorização chegou a quase 12 vezes ao identificado no dia da

¹¹ G1. *Quase 700 bets ilegais foram criadas depois da proibição anunciada pelo governo, aponta levantamento*. 29 set. 2026.

¹² Uma segunda medição divulgada pelo G1 reforça o resultado. Segundo levantamento da plataforma mantida pela Associação Nacional de Jogos e Loterias (ANJL), foram identificados 894 novos sites ilegais apenas em 28 de setembro. Ambos registram rápida renovação dos endereços utilizados pela oferta clandestina nos dias seguintes à MP.

publicação da MP, representando um crescimento de 1.086%¹³. **A experiência inicial da medida reforça, portanto, o risco de que a retirada da oferta regulada amplie o espaço ocupado pelo mercado clandestino.**

3.2. Os custos da MP ao Poder Público

A MP impõe custo fiscal imediato ao setor público, ao extinguir uma base arrecadatória já materializada. Esse efeito direto é reconhecido pela própria EXM:

“A modificação legislativa ora proposta implica redução de receitas tributárias na ordem R\$ 1.541 bilhões para o ano de 2026 e R\$ 5.330 bilhões para o ano de 2028. Além disso, estima-se perda estimada de arrecadação de taxa de fiscalização da atividade na ordem de R\$ 38,4 milhões no período de setembro a dezembro de 2026, de R\$ 115,2 milhões em 2027 e de R\$ 115,2 milhões em 2028, totalizando aproximadamente R\$ 268,8 milhões no triênio.” (EXM nº 2114/2026, item 12).

A EXM distingue dois efeitos. O primeiro é a redução de receitas tributárias, decorrente da interrupção da atividade regulada. O segundo é a perda da taxa de fiscalização paga pelos operadores. Para 2026, a perda estimada na EXM soma R\$ 1,541 bilhão em receitas tributárias e R\$ 38,4 milhões em taxa de fiscalização. Cumpre destacar que essas estimativas não são detalhadas, de modo que não é possível uma avaliação das premissas e da metodologia utilizadas.

Contudo, os dados da SPA/MF de 2026 demonstram uma perda provavelmente maior¹⁴, ou seja, a EXM parece subestimar a perda de arrecadação. Entre janeiro e agosto, foram arrecadados R\$ 9,9 bilhões pela Receita Federal¹⁵ com

¹³ A variação deve ser interpretada com cautela, uma vez que o valor inicial cobre apenas o período entre 19h e 0h, enquanto o valor final corresponde a um período mais amplo de monitoramento.

¹⁴ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Fora do Radar: Dimensionamento e combate do mercado ilegal de apostas no Brasil*. Agosto de 2026.

¹⁵ BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Análise Mensal da Arrecadação Federal – agosto de 2026*. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2026/analise-mensal-ago-2026.pdf/view>

atividades de exploração de jogos de azar e apostas¹⁶. Trata-se, neste caso, de arrecadação federal realizada, não de uma projeção.

Mantido o ritmo do primeiro semestre, a arrecadação administrada pela Receita Federal alcançaria aproximadamente R\$ 14,9 bilhões em doze meses em 2026. Isso equivale a cerca de R\$ 1,2 bilhão por mês ou R\$ 40,7 milhões por dia. **Em três meses de interrupção integral do mercado regulado, seriam aproximadamente R\$ 3,7 bilhões em receitas federais não realizadas em 2026.**

A perda provável é ainda maior quando considerados tributos e encargos não capturados integralmente pela arrecadação administrada pela Receita Federal. A LCA estima que a carga tributária efetiva do setor alcance 32,8% do GGR em 2026¹⁷.

Aplicada a carga tributária estimada para 2026, o setor estaria associado a aproximadamente **R\$ 17,2 bilhões anuais em tributos e encargos**, ou cerca de R\$ 47,2 milhões por dia. Assim, **três meses de interrupção integral corresponderiam a aproximadamente R\$ 4,3 bilhões em arrecadação total do Estado.**

As diferentes estimativas podem ser sintetizadas na Tabela 1:

¹⁶ Com base na arrecadação federal de R\$ 9,914 bilhões entre janeiro e agosto de 2026 e na carga tributária efetiva estimada de 27,6% sobre o GGR, estima-se que o GGR anualizado do mercado legal poderia chegar a R\$ 53,9 bilhões em 2026.

¹⁷ Essa estimativa considera a contribuição específica sobre o GGR, tributos sobre consumo e renda, outros tributos e incidências indiretas. LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Carga tributária incidente no setor de Apostas de Quota Fixa*. fev. 2026.

Tabela 1 – Estimativas de perda de arrecadação com a interrupção do mercado regulado

Referência	Métrica	Estimativa	Equivalente 3 meses	Equivalente por dia
EXM nº 2114/2026	Perda projetada de receitas tributárias	R\$ 1,541 bi (2026)	-	-
EXM nº 2114/2026	Perda de taxa de fiscalização	R\$ 38,4 mi (set-dez/26)	-	-
LCA	Arrecadação federal realizada, anualizada a partir de jan-ago/26	R\$ 14,8 bi/ano	R\$ 3,7 bi	R\$ 40,7 mi
LCA	Considerando carga tributária total de 32,82%	R\$ 17,2 bi/ano	R\$ 4,3 bi	R\$ 47,2 mi

Fonte: Exposição de Motivos nº 2114/2026; LCA Consultoria Econômica, Fora do Radar: Dimensionamento e combate do mercado ilegal de apostas no Brasil (2026); LCA Consultoria Econômica, Carga tributária incidente no setor de Apostas de Quota Fixa (2026). Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

As estimativas mensuram o mesmo efeito: a arrecadação que deixa de ocorrer com a interrupção do mercado regulado. O que varia é a base utilizada e o conjunto de receitas considerado no cálculo. A EXM apresenta a estimativa do governo para a redução de receitas tributárias. O exercício de R\$ 3,7 bilhões utiliza como referência a arrecadação federal efetivamente observada no primeiro semestre de 2026. Já o valor de R\$ 4,3 bilhões amplia esse cálculo ao incorporar outros tributos e encargos associados à atividade, além daqueles administrados diretamente pela Receita Federal.

Portanto, a EXM subestima de forma relevante o impacto fiscal da MP. Mantido o nível de atividade observado, três meses de interrupção integral do mercado regulado implicariam perda de arrecadação entre R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,3 bilhões, a depender do conjunto de tributos e encargos considerado. **Frente aos R\$ 1,541 bilhão estimados na EXM, isso representa uma subestimação entre 58,6% e 64,2%.**

3.3. Perdas substanciais às empresas reguladas

A MP impõe um choque de desmobilização compulsório e acelerado às empresas autorizadas. Operações estruturadas com base em autorizações válidas por cinco anos devem ser encerradas em poucos dias¹⁸, conforme o artigo 4º da MP.

“As concessões, permissões e autorizações [...] serão extintas ao término do prazo de trinta dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória” (MP nº 1.394/2026, art. 4º).

A extinção antecipada é agravada pela vedação à restituição dos valores pagos pela outorga e à indenização pelo Poder Público.

“A extinção [...] não confere ao agente operador de apostas direito à devolução, total ou parcial, da contraprestação de outorga [...] nem à indenização pelo Poder Público” (MP nº 1.394/2026, art. 4º, parágrafo único).

Na prática, a interrupção ocorre ainda antes da extinção formal das autorizações. Desde a publicação da MP, os operadores estão impedidos de receber novos recursos dos apostadores e, em 05 de outubro, devem tornar seus sites e aplicativos indisponíveis¹⁹. O **prazo contrasta com a própria justificativa da medida, que afirma prever um período de transição para o “encerramento ordenado das atividades”**²⁰.

O **encerramento gera custos** que vão além da perda de receitas futuras. As empresas precisam desmobilizar pessoal e infraestrutura, rescindir ou renegociar contratos com fornecedores, locadores, prestadores de tecnologia e demais parceiros e arcar com eventuais custos associados à ruptura antecipada dessas relações. A literatura econômica trata esse tipo de compromisso como *“barreira à saída”*, que torna o encerramento de uma atividade oneroso mesmo depois de cessada a geração de receitas²¹.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, art. 5º, III.

¹⁹ BRASIL. Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026, art. 7º, caput e § 1º.

²⁰ BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos nº 2114/2026*, item 16.

²¹ PORTER, Michael E. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press, 1980.

Além disso, parte das obrigações permanece mesmo após o encerramento. A MP determina que os operadores conservem íntegros e acessíveis, por no mínimo cinco anos, dados, documentos e registros relativos às operações e continuem prestando informações à SPA²². Portanto, a desmobilização não elimina custos de armazenamento, sistemas, compliance e atendimento às obrigações regulatórias remanescentes.

A ruptura ocorre após as empresas terem realizado investimentos específicos para cumprir as exigências do modelo regulado. As autorizações federais foram concedidas por cinco anos, mediante pagamento de R\$ 30 milhões por outorga, além de requisitos de capital, tecnologia, compliance, segurança cibernética, atendimento ao consumidor e estrutura operacional.

O impacto sobre o emprego setorial é relevante. Em 2025, estudo LCA²³ estimava 10 mil empregos diretos e 5,5 mil indiretos associados ao mercado regulado. Apenas os empregos diretos geravam cerca de R\$ 460 milhões de massa salarial e R\$ 87 milhões de encargos sociais por ano²⁴. A proibição não implica necessariamente a eliminação imediata de todos esses postos, mas expõe parcela relevante deles à redução ou extinção, à medida que cessa a atividade que sustenta essa estrutura.

Há ainda um custo adicional decorrente da natureza provisória da própria MP. A Constituição estabelece vigência de 60 dias, prorrogável uma vez por igual período, caso a medida não seja convertida em lei²⁵. Se a MP for rejeitada ou perder eficácia, a legislação anteriormente vigente volta a produzir efeitos²⁶.

²² BRASIL. Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026, arts. 10, IV, e 11.

²³ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA; CRUZ CONSULTING. Panorama do mercado de apostas de quota fixa. Novembro de 2025.

²⁴ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA; CRUZ CONSULTING. Panorama do mercado de apostas de quota fixa. Novembro de 2025.

²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 62, §§ 3º e 7º.

²⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 5.709, ADI nº 5.716, ADI nº 5.717 e ADI nº 5.727.

Nesse cenário, empresas que tenham acabado de incorrer em custos de desmobilização podem precisar reconstituir parte de suas estruturas em prazo relativamente curto. Isso pode envolver novas contratações, renegociação de contratos, reativação de sistemas e recomposição de equipes e fornecedores. **Ou seja, a incerteza sobre a conversão da MP em lei pode gerar uma sequência de custos de saída e, posteriormente, custos de reentrada e remobilização.**

Portanto, para as empresas o efeito econômico não se restringe à interrupção de receitas. **A MP antecipa a desmobilização de estruturas constituídas para um horizonte regulatório de cinco anos e concentra, em curto prazo, custos trabalhistas, contratuais e operacionais de encerramento. Ao mesmo tempo, parcela relevante dos investimentos já realizados, como a outorga, deixa de ter o horizonte previsto para sua recuperação.**

3.4. Diminuição da segurança jurídica

A MP reduz a previsibilidade do ambiente institucional brasileiro ao reverter, de forma abrupta, um marco regulatório recém-implementado, após o próprio Estado ter concedido autorizações de longo prazo e induzido investimentos para o cumprimento das novas regras. A própria EXM reconhece o risco ao afirmar que o regime de transição buscava preservar a segurança jurídica:

“O regime de transição previsto na proposta concilia a necessidade de implementação imediata da nova política pública com a proteção da segurança jurídica e dos direitos dos apostadores” (EXM nº 2114/2026, item 16).

A segurança jurídica é um componente relevante do ambiente de negócios. O indicador *Rule of Law* do Banco Mundial considera, entre outros aspectos, a percepção sobre cumprimento de contratos, proteção dos direitos de propriedade e previsibilidade das instituições²⁷. Comparações internacionais

²⁷ BANCO MUNDIAL. Worldwide Governance Indicators – Rule of Law.

mostram associação positiva entre ambientes jurídicos mais previsíveis e maiores níveis de investimento. Essa relação não implica causalidade isolada, mas evidencia que **a estabilidade institucional é um dos fatores considerados pelos agentes na alocação de capital.**

A literatura econômica reforça essa relação. Prüfer e Tondl (2008), ao analisarem países da América Latina, identificam que os efeitos positivos do investimento estrangeiro sobre o crescimento estão associados, entre outros fatores, à existência de uma estrutura jurídica sólida e de estabilidade macroeconômica no país receptor²⁸. O investimento estrangeiro também pode gerar efeitos indiretos sobre produtividade, por meio de canais como concorrência, mobilidade de trabalhadores e vínculos com fornecedores locais²⁹.

No caso das apostas, a reversão ocorre pouco depois de o próprio Estado ter estruturado o mercado regulado. A Lei nº 14.790/2023 estabeleceu a exploração mediante autorização federal e permitiu a concessão de autorizações com prazo de cinco anos³⁰. Com base nesse regime, empresas realizaram investimentos e assumiram compromissos para atender às exigências estabelecidas pelo Poder Público.

O *Panorama do Mercado de Apostas de Quota Fixa* estimou R\$ 7,5 bilhões de capital social investido no mercado legal em 2025³¹. Esses valores não representam integralmente perdas, mas dimensionam a escala das decisões econômicas realizadas sob as regras estabelecidas pelo Estado.

A MP altera substancialmente essas condições. Em vez de promover ajustes ou

²⁸ PRÜFER, Patricia; TONDL, Gabriele. *The FDI-Growth Nexus in Latin America: The Role of Source Countries and Local Conditions*. Center Discussion Paper, 2008.

²⁹ CRESPO, Nuno; FONTOURA, Maria Paula. *Determinant Factors of FDI Spillovers – What Do We Really Know?* World Development. 2007.

³⁰ BRASIL. *Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023*, art. 5º.

³¹ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA; CRUZ CONSULTING. *Panorama do mercado de apostas de quota fixa*. Novembro de 2025

aperfeiçoamentos regulatórios, substituiu o regime de autorização pela proibição e revoga parcela relevante das normas que estruturaram a atividade:

“Ficam revogados [...] o Capítulo V da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 [e] os seguintes dispositivos da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 [...]” (MP nº 1.394/2026, art. 29).

Segundo dados reunidos pela LCA, estavam vigentes 85 outorgas federais, concedidas mediante pagamento de R\$ 30 milhões cada, o que corresponde a R\$ 2,55 bilhões em contraprestações de outorga³². A Nota Técnica aponta ainda que operadores e fornecedores realizaram investimentos em pessoal, tecnologia, contratos e adaptação às exigências regulatórias.

A insegurança jurídica é ampliada pela determinação de extinção das autorizações sem restituição da contraprestação de outorga ou indenização pelo Poder Público. Contudo, essa previsão não elimina a possibilidade de questionamentos judiciais sobre os investimentos e compromissos assumidos sob as autorizações concedidas. Identificam-se riscos de demanda envolvendo danos emergentes e lucros cessantes, com potencial geração de passivos e precatórios para a União.

Portanto, o efeito econômico ultrapassa as empresas diretamente atingidas. **Quando o Estado altera de forma abrupta regras sob as quais autorizou agentes privados a realizar investimentos de longo prazo, aumenta a incerteza sobre a estabilidade do ambiente regulatório brasileiro.** Essa incerteza pode ser incorporada às decisões futuras de investimento por meio de maior percepção de risco, adiamento de projetos ou exigência de retornos mais elevados para compensar a menor previsibilidade.

Assim, **a MP pode deteriorar a segurança jurídica para além do mercado de apostas. A reversão de um marco recém-implementado amplia o risco de**

³² LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Nota técnica sobre os riscos da proibição da atividade regulada de aposta de quota-fixa*. 2026

judicialização e de passivos para o Poder Público e reduz a previsibilidade das regras que orientam decisões empresariais. Em última instância, a deterioração da segurança jurídica pode tornar o ambiente de negócios brasileiro menos favorável à realização de investimentos de longo prazo.

3.5. Enfraquecimento da educação do consumidor

A MP interrompe um processo recente de diferenciação entre o mercado autorizado e o irregular. A regulação plena entrou em vigor apenas em 1º de janeiro de 2025, quando somente empresas autorizadas pela SPA passaram a poder operar nacionalmente e o domínio “.bet.br” tornou-se um sinal objetivo para identificação das plataformas federais autorizadas.

Desde então, a política regulatória passou a combinar fiscalização com instrumentos para orientar a escolha dos consumidores. Além do domínio “.bet.br”, o Ministério da Fazenda mantém uma lista pública para consulta das empresas autorizadas. A lógica é permitir que o apostador diferencie a oferta regular da clandestina antes de utilizar uma plataforma.

Esse processo ainda está em consolidação. O mercado regulado funciona plenamente há menos de dois anos, período no qual consumidores passaram a contar com novos instrumentos para reconhecer operadores autorizados e distinguir a oferta submetida à regulação brasileira.

A informação sobre a legalidade da plataforma influencia o comportamento dos consumidores. Pesquisa do Instituto Locomotiva utilizada pela LCA em 2026 mostrou que **66% dos apostadores afirmaram que deixariam de utilizar uma plataforma caso descobrissem que ela não era regulamentada**³³.

A MP altera esse processo ao extinguir o próprio mercado autorizado e vedar sua

³³ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Nota técnica sobre os riscos da proibição da atividade regulada de aposta de quota-fixa*. 2026.

comunicação comercial:

“Ficam vedadas [...] as ações de comunicação, de publicidade, de propaganda, de marketing e de patrocínio relativas a loterias de aposta de quota fixa” (MP nº 1.394/2026, art. 16).

Com isso, instrumentos como o domínio “.bet.br”, a lista de operadores autorizados e as ações de comunicação perdem utilidade prática. **Caso o regime regulado volte a vigorar após a tramitação da MP, parte desse trabalho terá de ser reconstruída, com nova orientação aos consumidores sobre como identificar e priorizar a oferta legal.**

Assim, a MP interrompe um processo de educação do consumidor iniciado há menos de dois anos e ainda em consolidação. Caso o mercado regulado volte a operar, haverá um custo adicional de reconstrução desse aprendizado, justamente após o Estado e as empresas terem investido na criação de referências simples para que o consumidor reconhecesse e priorizasse a oferta autorizada.

4. Não se caracteriza urgência causada pelo mercado regulado de apostas

Os elementos apresentados na EXM são, em grande medida, estimativas agregadas, com limitações conceituais e nem sempre específicas para o setor. Os fatores elencados como justificativa para a MP não evidenciam, por si só, uma deterioração econômica de magnitude excepcional, nem quadro emergencial capaz de sustentar a urgência da medida. A seguir, são analisados os principais fundamentos da MP, avaliando sua magnitude e capacidade de caracterizar um quadro econômico de urgência.

4.1. Não há sustentação socioeconômica para argumentação de urgência da MP decorrente das atividades reguladas do setor de apostas

Não é demonstrada uma urgência econômica associada à redução da atividade econômica

A EXM, em seu item 4, menciona “estudos” e “efeitos negativos” de maneira genérica, sem identificar fontes, metodologia ou interpretação.

O dinheiro gasto com apostas reguladas não representa uma retirada de recursos da economia. Como em todo setor, o gasto com consumo no setor retroalimenta a economia.

Os recursos depositados pelos apostadores nas empresas ficam em contas de titularidade dos próprios apostadores, podendo ser sacados ou utilizados, a seu critério. **De cada R\$ 100 apostados, R\$ 93 retornam para os próprios apostadores**³⁴ como prêmios, que são depositados nas contas de titularidade dos apostadores e podem ser reutilizados ou sacados, a critério do apostador. Com isso, fica clara a **importância de se diferenciar o valor movimentado do valor efetivamente gasto**³⁵.

Os demais R\$ 7, ou seja, o que sobra para as operadoras após o pagamento dos prêmios, são a receita bruta do setor, conhecido como GGR (sigla oriunda de *Gross Gaming Revenue*). Desses R\$ 7 remanescentes, **32,8% são destinados ao recolhimento de tributos diretos e indiretos**³⁶, o equivalente a R\$ 2,30.

Do valor restante (R\$ 4,70), a maior parte é utilizada no pagamento de trabalhadores, remuneração dos fornecedores e patrocínios, parcelas notoriamente relevantes e que realimentam o restante da economia. Em 2025,

³⁴ Proporção chamada de *Return to Player* (RTP). O RTP de 93% é uma estimativa média das operadoras associadas ao IBJR e empregada para fins ilustrativos. A regulamentação estabelece RTP teórico mínimo de 85% ao longo da vida útil esperada de cada jogo. Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024, Anexo I, item 28. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.207-de-29-de-julho-de-2024-57531230>

³⁵ O depósito é o valor transferido à plataforma e pode sequer ser apostado. O turnover corresponde ao volume efetivamente apostado e pode contabilizar mais de uma vez o mesmo recurso quando prêmios são reapostados. Parte desse valor retorna aos jogadores na forma de prêmios, medida pelo Return to Player (RTP). Já o GGR (*Gross Gaming Revenue*) corresponde à diferença entre o valor apostado e os prêmios pagos e representa a receita bruta das operadoras antes de tributos, custos e despesas.

³⁶ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Carga tributária incidente no setor de Apostas de Quota Fixa*. Fevereiro de 2026.

o setor sustentava cerca de 15,5 mil empregos diretos e indiretos, possuía mais de R\$ 7,5 bilhões em capital social investido e estava presente em 42 atividades econômicas secundárias, incluindo tecnologia, publicidade, eventos e serviços corporativos. Os patrocínios a clubes de futebol e outros esportes ampliam ainda esses efeitos sobre a cadeia esportiva e a economia³⁷.

O lucro, se houver, é de propriedade dos sócios, pessoas físicas ou jurídicas, brasileiras ou estrangeiras. Do lucro de propriedade de sócios estrangeiros, há a possibilidade de reinvestimento ou consumo no país ou remessa ao exterior (o que é contrapartida ordinária de investimentos por estrangeiros no país)³⁸.

Em suma, mesmo antes de se considerar o pagamento a fornecedores e funcionários, mais de 90% voltam diretamente para os apostadores, para a cadeia produtiva ou para o Estado.

Em 2025, o GGR (receita bruta) do setor reportado pela SPA foi de R\$ 37 bilhões, equivalente a cerca de 0,46% do consumo das famílias, de R\$ 8,1 trilhões, e 0,29% do PIB brasileiro, de R\$ 12,7 trilhões³⁹. Trata-se de um mercado medido em dezenas de bilhões dentro de uma economia de trilhões. Em termos agregados, essa participação é limitada e não indica, por si só, um impacto macroeconômico de magnitude excepcional que justifique argumentação de urgência.

O mercado regulado de apostas é parte do PIB, como todo o setor de serviços de entretenimento

O setor de apostas integra o PIB como uma atividade de prestação de serviços. As apostas são uma forma de consumo de entretenimento e, como tal, integram

³⁷ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA e CRUZ CONSULTING. *Panorama do mercado de apostas fixas*. Novembro de 2025.

³⁸ A existência de acionistas estrangeiros no setor já é mais restritiva do que na maior parte dos setores da economia. No país há inúmeros e notórios casos de multinacionais total ou parcialmente detidas por estrangeiros.

³⁹ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Endividamento e Inadimplência das Famílias no Brasil: evidências sobre a dinâmica recente e fatores de impacto*. Abril de 2026. O estudo utiliza dados da SPA/MF para o GGR de R\$ 37,0 bilhões e do IBGE para o consumo das famílias de R\$ 8,1 trilhões e o PIB de R\$ 12,7 trilhões em 2025.

o PIB na medida em que geram valor adicionado na prestação do próprio serviço, além de contratarem fornecedores, mão-de-obra indireta e gastarem com patrocínios, movimentando outros segmentos econômicos.

No setor em 2025, a arrecadação administrada pela Receita Federal atingiu R\$ 9,9 bilhões, enquanto a arrecadação total foi estimada em mais de R\$ 10,7 bilhões.

Assim, é no mínimo exagerada a afirmação do Ministério da Fazenda quanto aos “(...) efeitos negativos sobre o consumo das famílias (...)”⁴⁰ ou sobre a economia nacional. O gasto das famílias no setor é parte do seu consumo. É certo que os diferentes setores econômicos possuem diferentes efeitos multiplicadores sobre a economia, mas diferenças de efeito multiplicador entre setores não sustentam a argumentação em defesa da utilização de instrumento excepcional.

As apostas reguladas geram valor adicionado, recolhem tributos e movimentam outros setores por meio da contratação de trabalhadores, fornecedores e serviços.

A estimativa de perdas das famílias amplamente divulgada tem limitações conceituais e metodológicas

A estimativa de que as famílias brasileiras teriam “perdido R\$ 62,5 bilhões com bets em 2025”⁴¹ não tem embasamento nas informações oficiais da SPA/MF, ou seja, não corresponde a gastos observados nas contas dos apostadores ou nos dados das operadoras reguladas.

O valor resulta de um exercício contrafactual elaborado pelo Comsefaz/CICEF⁴²

⁴⁰ Parágrafo 4 do EXM nº 2114/2026.

⁴¹ A estimativa de R\$ 62,5 bilhões foi reproduzida pela União na Petição Inicial da Ação Civil Pública nº 0074433-17.2026.4.05.8300, ajuizada em 28 de setembro de 2026. No item 28, a União afirma que “estima-se que as famílias brasileiras percam R\$ 62,5 bilhões em apostas ao longo do ano”, atribuindo o dado ao COMSEFAZ/Centro Celso Furtado (2026). A cifra é novamente mencionada no item 103 como estimativa de perdas das famílias ao longo de 2025. Petição inicial, itens 28 e 103, pp. 12 e 24.

⁴² Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros – 3ª edição, Update, Comsefaz/CICEF, 2026, pp. 37-39.

com base nas Estatísticas de Pagamentos por Atividade Econômica (EPAE), que registram transferências via Pix entre pessoas físicas e jurídicas classificadas no setor amplo de “artes, cultura, esporte e recreação”. Portanto, **a base não identifica exclusivamente empresas de apostas.**

Embora utilize dados de 2025 e 2026, o estudo não observa diretamente quanto das movimentações decorre das apostas. Ele estima esse efeito, via modelo ARIMA, comparando os valores realizados com uma trajetória projetada a partir dos dados até agosto de 2024. Assim, o resultado depende de uma hipótese contrafactual e não permite atribuir como causal às apostas todo o desvio observado depois desse período⁴³.

Por meio dessa metodologia, estima-se a diferença entre o fluxo efetivamente observado e essa trajetória projetada é atribuída às apostas, **causalidade que não foi estabelecida**. É desse exercício que derivam os R\$ 350,97 bilhões de movimentação⁴⁴ adicional via Pix e, em uma segunda estimativa sobre os fluxos líquidos entre pessoas físicas e jurídicas, os R\$ 62,5 bilhões divulgados como “perdas”.

A associação dos R\$ 62,5 bilhões a uma “perda das famílias com bets” é metodologicamente imprecisa. O valor representa um desvio estimado dos fluxos financeiros em relação a um cenário contrafactual, e não a perda líquida efetivamente observada dos apostadores. Apresentá-lo como montante efetivamente perdido pelas famílias atribui ao indicador um significado que sua metodologia não permite identificar diretamente.

⁴³ Fonte: COMSEFAZ; CICEF. Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros – 3ª edição – Update, 2026, p. 39. O estudo constrói o cenário contrafactual com modelo ARIMA estimado a partir dos dados disponíveis até agosto de 2024, período em que identifica uma inflexão na série e supõe que parte das empresas de apostas teria começado a se adequar antecipadamente à regulamentação, cuja entrada em vigor ocorreria apenas em janeiro de 2025. Os autores ressaltam que o contrafactual pressupõe que, na ausência das bets, a série teria mantido sua tendência histórica e que o resultado constitui “uma estimativa de ordem de grandeza do impacto, e não de uma mensuração causal precisa”. Disponível em: https://comsefaz.org.br/novo/wp-content/uploads/2026/07/boletim_fiscal_3_update_v4.pdf

⁴⁴ No setor de apostas, como demonstrando na seção anterior, o valor movimentado é, necessariamente, muitas vezes superior ao valor gasto.

A estimativa carrega limitações conceituais e metodológicas relevantes⁴⁵. Por isso, o próprio estudo trata o resultado como uma estimativa de ordem de grandeza, e não como uma mensuração causal precisa das perdas financeiras das famílias.

4.2. Não é demonstrado que o endividamento das famílias decorra das apostas reguladas

Os dados apresentados na EXM não evidenciam um agravamento sistêmico⁴⁶ e recente do endividamento ou da inadimplência⁴⁷ das famílias provocado pelas apostas reguladas. Os problemas de endividamento das famílias são anteriores à operacionalização das operadoras de apostas e estão associados a fatores mais amplos do mercado de crédito, como juros elevados, modalidades rotativas e alto comprometimento da renda com gastos fixos. Casos individuais de perdas com apostas não podem ser extrapolados para caracterizar uma deterioração macroeconômica generalizada ou excepcional.

No mercado regulado, é vedado o depósito com cartão de crédito ou outros instrumentos pós-pagos, bem como a concessão de crédito pelas operadoras ou por parceiros. Trata-se de mecanismo legalmente previsto⁴⁸ com o objetivo

⁴⁵ Além da imprecisão decorrente do fato de a base abranger o setor amplo de “artes, cultura, esporte e recreação”, há outras limitações relevantes. Agosto de 2024 não representa um cenário sem apostas, já que as apostas de quota fixa eram legais desde 2018 e já movimentavam recursos antes da regulamentação plena de 2025. Assim, o modelo compara o fluxo observado com a continuidade de uma tendência anterior, e não uma economia “com bets” com outra “sem bets”. Além disso, não há grupo de controle que permita atribuir exclusivamente às apostas todo o desvio em relação à trajetória projetada. Parte da diferença pode refletir mudanças no uso do Pix, substituição de outros meios de pagamento e alterações de formalização e registro dos fluxos no período.

⁴⁶ Perdas com apostas podem agravar a situação financeira de indivíduos específicos e comprometer recursos destinados ao pagamento de outras obrigações. Isso, porém, não permite atribuir às apostas a dinâmica agregada do endividamento das famílias. Em situações nas quais o gasto com apostas reduz a capacidade de pagamento de dívidas já existentes, ele pode contribuir para a inadimplência, assim como outros gastos de consumo. A relevância desse efeito, em termos agregados, depende de sua magnitude frente aos demais fatores que pressionam o orçamento familiar.

⁴⁷ Parte do debate sobre apostas e situação financeira das famílias parte de uma confusão conceitual entre endividamento e inadimplência. Endividamento corresponde à existência de obrigações financeiras e faz parte do funcionamento normal do mercado de crédito. Inadimplência ocorre quando essas obrigações deixam de ser pagas nos termos contratados. Portanto, aumento do endividamento não implica, por si só, aumento da inadimplência, e os fatores que explicam cada fenômeno não são necessariamente os mesmos.

⁴⁸ Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024, art. 3º, § 2º, VII, e na Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, art. 4º, XV.

de prevenir o “endividamento por impulso”, sem planejamento e no ato da aposta. Ou seja, o gasto com apostas deve ocorrer com recursos previamente disponíveis ao usuário.

Há ainda uma diferença de escala. Na medida em que se entender que há um problema de endividamento excessivo nas famílias brasileiras, **o mercado de apostas reguladas é recente demais e pequeno demais para ser responsabilizado por um problema de escala macroeconômica e que existe há mais tempo.**

O saldo de crédito às pessoas físicas já era elevado antes mesmo da legalização das apostas de quota fixa. Em dezembro de 2017⁴⁹, alcançava cerca de R\$ 1,65 trilhão; em 2025, chegou a aproximadamente R\$ 4,4 trilhões, enquanto o GGR do mercado regulado de apostas somou R\$ 37 bilhões, equivalente a cerca de 0,8% do estoque de 2025. Embora se trate de grandezas de naturezas distintas, a comparação evidencia a diferença de escala e, sobretudo, mostra que o endividamento das famílias é um fenômeno de grande magnitude e anterior tanto à legalização das apostas, em 2018, quanto à operação plena do mercado regulado, iniciada em 2025.

No mesmo ano, as famílias destinaram aproximadamente R\$ 696,8 bilhões ao pagamento de juros, equivalente a 8,6% do consumo das famílias e cerca de 18,8 vezes o GGR do mercado legal de apostas. O valor gasto com apostas, em termos agregados, é apenas mais um item na cesta de consumo das famílias. A diferença de escala para o problema do endividamento também aparece quando se compara o gasto com apostas a outros componentes do consumo das famílias:

- Apostas: 0,46%;

⁴⁹ Banco Central do Brasil. *Relatório de Economia Bancária 2018*, Tabela 1.1 – Evolução do crédito. O saldo da carteira de crédito às pessoas físicas era de R\$ 1.648,6 bilhões em dezembro de 2017. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2018.pdf

- Bebidas alcoólicas: 0,5%;
- Serviços de streaming de vídeo: 0,86%;
- Celulares e acessórios: 1,8%;
- Pagamento de juros: 8,6%.

O peso médio das apostas no orçamento é limitado. Com base em dados da SPA, o gasto líquido médio foi de **R\$ 122 por apostador/mês em 2025, equivalente a cerca de 3,3% da renda média habitual do trabalho**⁵⁰, de R\$ 3.672. Em contraste, o comprometimento da renda das famílias com juros e amortizações estava próximo de 30%.

Em 2025, 81,2 milhões de pessoas estavam inadimplentes, enquanto 25,2 milhões de CPFs realizaram ao menos uma aposta no mercado legal⁵¹. Considerando a população adulta brasileira, isso correspondia a 49,8% e 15,5%, respectivamente. Os grupos podem se sobrepor, mas não são equivalentes.

A dinâmica da inadimplência aponta, por sua vez, para fatores mais amplos do mercado de crédito. Em 2025, as dívidas financeiras respondiam por 53,2% da inadimplência, ante 36,9% em 2018; os 46,8% restantes correspondiam a dívidas não financeiras, como contas de serviços, varejo e outras obrigações de consumo. Entre as modalidades de crédito livre, o cartão de crédito rotativo apresentava inadimplência de 64,5% no fim de 2025, enquanto sua taxa de juros alcançava 438% a.a.⁵². Esse perfil contrasta com o mercado regulado de apostas, no qual são vedados o uso de cartão de crédito e outros instrumentos pós-pagos, bem como a concessão de crédito pelas operadoras.

⁵⁰ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Estudo Endividamento e Inadimplência das Famílias no Brasil – evidências sobre a dinâmica recente e fatores de impacto*. Abril de 2026.

⁵¹ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Estudo Endividamento e Inadimplência das Famílias no Brasil – evidências sobre a dinâmica recente e fatores de impacto*. Abril de 2026. Dados Serasa e SPA.

⁵² LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Estudo Endividamento e Inadimplência das Famílias no Brasil – evidências sobre a dinâmica recente e fatores de impacto*. Abril de 2026.

A própria composição do crédito reforça esse diagnóstico⁵³. Em dezembro de 2025, 91% das concessões a pessoas físicas eram de recursos livres e, dentro desse segmento, 81% correspondiam a modalidades rotativas, como cartão de crédito e cheque especial, associadas a taxas de juros mais elevadas.

Esse quadro ocorre ainda em um ambiente de custo elevado do crédito. Em março de 2026, a taxa real de juros era de 9,51%, segunda maior entre os 34 países considerados e 7,33 p.p. acima da média da amostra. Juros elevados ampliam o serviço da dívida e reduzem a renda disponível, podendo alimentar novo endividamento e aumentar o risco de inadimplência.

Esse contraste não elimina os danos que perdas com apostas podem causar a indivíduos específicos, mas mostra que outros gastos e fluxos financeiros exercem pressão agregada muito maior sobre a renda familiar. Os argumentos apresentados na EXM, por sua vez, não demonstram que o setor de apostas reguladas tenha impacto sistêmico suficiente para causar uma situação de urgência macroeconômica.

Assim, os indicadores disponíveis apontam para uma **dinâmica de endividamento e inadimplência mais ampla e anterior ao mercado regulado de apostas**. As apostas podem produzir, sim, perdas relevantes em casos individuais, mas os dados apresentados não demonstram que tenham provocado uma deterioração sistêmica, recente e excepcional das finanças das famílias.

4.3. Não é demonstrado que os riscos à saúde caracterizem urgência oriunda dos operadores regulados

⁵³ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Estudo Endividamento e Inadimplência das Famílias no Brasil – evidências sobre a dinâmica recente e fatores de impacto*. Abril de 2026.

O transtorno do jogo constitui um problema real de saúde pública e deve ser tratado como tal. A exposição de motivos da MP nº 1.394/2026 cita os efeitos do mercado sobre a saúde como um dos motivos para a interrupção imediata do mercado regulado. Entretanto, **a EXM não sustenta essas afirmações nem comprova sua relação causal com** o mercado regulado de apostas.

O Ministério da Fazenda afirma que *"as evidências disponíveis indicam que os instrumentos atualmente vigentes não têm sido capazes de assegurar proteção adequada à saúde, aos consumidores, às crianças e aos adolescentes (...)"*⁵⁴, porém as informações apresentadas e argumentos da própria exposição de motivos não sustentam que essas evidências caracterizam uma situação emergencial. Também não demonstra que a permanência do mercado regulado durante uma tramitação legislativa ordinária produziria um impacto que exigisse sua interrupção imediata. Descrever os riscos, por si só, não comprova a urgência social.

A título de referência de escala, no ano de 2025 foram realizados 4,8 mil atendimentos registrados na atenção primária do SUS envolvendo os códigos de jogo patológico e mania de jogo e aposta. No mesmo período, foram realizados mais de 118 mil atendimentos envolvendo transtornos relacionados ao fumo e mais de 149 mil atendimentos envolvendo transtornos relacionados ao álcool⁵⁵.

Além disso, o mercado regulado representa apenas parte das apostas realizadas no país. As plataformas autorizadas são obrigadas a adotar medidas de proteção ao apostador. Essas salvaguardas, evidentemente, não alcançam os operadores ilegais. A MP, ampliando a exposição aos operadores ilegais, pode vir a resultar em maior risco aos consumidores.

⁵⁴ Parágrafo 3 do EXM nº 2114/2026.

⁵⁵ Dados do SIAPS – Sistema de Informação para a Atenção Primária à Saúde.

Dentro desses gastos, tem sido utilizada como quantificação dos impactos das apostas a estimativa elaborada pelo IEPS⁵⁶ de R\$ 38,8 bilhões por ano de custos sociais associados a apostas e jogos de azar⁵⁷. **Esse valor não representa os gastos efetivos da saúde com problemas decorrentes das apostas reguladas.** Essa estimativa parte de custos calculados pelo OHID⁵⁸ para o gasto social associados ao uso problemático de jogos de azar **na Inglaterra**. O IEPS converte esses valores por paridade de poder de compra e aplica percentuais de jogadores com potencial de risco do LENAD III⁵⁹ à população brasileira. **Essa conversão não mede os custos de atendimento no Brasil e não reproduz as diferenças entre os serviços de saúde dos dois países.**

Da estimativa, R\$ 30,6 bilhões de gastos sociais são relacionados à saúde. O IEPS atribui R\$ 17 bilhões disso a suicídios, R\$ 10,4 bilhões à perda de qualidade de vida por depressão e R\$ 3 bilhões ao tratamento da depressão. O próprio IEPS reconhece que as evidências **não permitem afirmar que o jogo causou esses desfechos**. A cifra, portanto, **não mede despesas registradas no SUS nem custos cuja causa tenha sido efetivamente identificada**.

O estudo utiliza os percentuais do LENAD III⁶⁰, para definir a quantidade de apostadores de risco no Brasil e assim estimar seus custos sociais associados, porém ao aplicar esses percentuais à população brasileira, o IEPS não separa usuários de plataformas autorizadas e de sites ilegais. A estimativa não

⁵⁶ Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS). A saúde dos brasileiros em jogo: análise político-econômica da regulamentação de apostas online e seus impactos para a saúde da população brasileira. IEPS, 2025. Disponível em: <https://ieps.org.br/saude-brasileiros-em-jogo-bets-apostas-impactos-saude/>. Acesso em set. 2026.

⁵⁷ A petição de Fato Superveniente apresentada pelo IBJR – ANJL no âmbito da ADI 7721 destaca o estudo do IEPS: “184. O mesmo se aplica às estimativas de custo social das apostas. A mais citada, do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS)⁴³, aponta R\$ 38,8 bilhões em custos sociais anuais, calculados sobretudo a partir do risco aumentado de suicídio e da consequente perda de anos e de qualidade de vida. O número, contudo, não decorre de estudo realizado no Brasil. Resulta da aplicação de metodologia estrangeira aos dados pré-regulatórios do LENAD III, sem qualquer ajuste epidemiológico” (pag 53, Petição de Fato Superveniente, ADI 7721 IBJR – ANJL)

⁵⁸ Office for Health Improvement and Disparities.

⁵⁹ Terceira edição do Levantamento Nacional de Álcool e Drogas, realizado entre 2022 e 2024.

⁶⁰ O LENAD III abrange modalidades de jogo além das bets e seus dados foram coletados antes da entrada em vigor da regulação de 2025, duas características que podem fragilizar as estimativas.

identifica, assim, os custos associados ao mercado regulado. Essa limitação diminui a confiabilidade de uso do valor para medir o efeito de uma proibição das apostas autorizadas sobre a saúde no Brasil.

5. Considerações finais

A MP nº 1.394/2026 extingue a oferta regulada, mas não elimina a demanda por apostas; nem a oferta clandestina que já existia antes da medida. Em 2026, estimava-se que 38% a 44% do mercado brasileiro já operava de forma irregular. Nos quatro dias seguintes à publicação da MP, foram identificados quase 700 novos sites ilegais. Esses dados reforçam o risco de deslocamento de consumidores para operadores fora da fiscalização brasileira.

Esse deslocamento reduz o alcance das proteções criadas pela regulação. Até agosto de 2026, aproximadamente 827 mil pessoas estavam impedidas de apostar após renegociação de dívidas, beneficiários do Bolsa Família e do BPC não podiam abrir novas contas nem apostar com os recursos dos benefícios e haviam sido registrados mais de 1,2 milhão de pedidos de autoexclusão. Essas salvaguardas não alcançam da mesma forma os consumidores que migram para plataformas clandestinas.

A proibição também produz custos próprios. Três meses de interrupção integral do mercado regulado podem representar entre R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,3 bilhões em receitas públicas não realizadas. Ao mesmo tempo, permanecem os custos de fiscalização, saúde e proteção social relacionados às apostas clandestinas.

A MP ainda impõe custos de desmobilização às empresas, ameaça investimentos e empregos, amplia o risco de judicialização e interrompe o processo de educação dos consumidores para distinguir operadores autorizados dos ilegais.

Assim, extinguir o mercado regulado não equivale a eliminar os riscos associados às apostas. Parte desses riscos pode ser deslocada para um ambiente com menor proteção, menor fiscalização e sem a arrecadação gerada pelos operadores autorizados.

Além disso, **as evidências examinadas não demonstram situação econômica, financeira ou sanitária recente e excepcional causada pelo mercado regulado.**

O GGR do setor representava cerca de 0,46% do consumo das famílias em 2025; o endividamento familiar é anterior à operação plena do mercado regulado e possui escala muito superior; e as principais estimativas de perdas e custos sociais utilizadas no debate não isolam os efeitos das plataformas autorizadas.

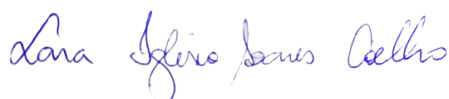
Em conjunto, a análise indica que a MP não assegura a redução dos danos que pretende enfrentar e pode produzir efeitos econômicos, regulatórios e sociais adversos. Ao mesmo tempo, as evidências apresentadas não caracterizam uma situação de urgência atribuível ao mercado regulado que sustente sua interrupção imediata por instrumento excepcional.



Eric Brasil
Diretor, PhD em Economia



Davi Cunha Alencar
Gerente, Economista



Lara Iglesias S. Coelho
Economista



Valentina Regente
Economista



www.lcaconsultores.com.br