

**A LEGALIZAÇÃO DE CASSINOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO  
IMPACTO DO PLS N° 186/2014**

Pedro Henrique da Costa Leite

## **1. INTRODUÇÃO**

A indústria do jogo de azar sempre foi alvo de debates acalorados e polarizados em muitos países ao redor do mundo. O Brasil não é exceção, com a legalização de cassinos sendo um tema de discussão recorrente, um assunto controverso e em constante evolução. O jogo de azar no Brasil é amplamente proibido desde 1946, com exceção de algumas poucas categorias, como loterias federais, apostas em corridas de cavalo e jogos de bingo beneficente.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) 186/2014, nesse contexto, foi apresentado como uma proposta abrangente que visa regulamentar e legalizar os cassinos no país, além de abordar outros aspectos relacionados, como jogos *online*, bingos e jogo do bicho. Diante dessa proposta, surge a necessidade de uma análise aprofundada sobre os aspectos positivos e negativos do impacto potencial do PLS 186/2014.

O objetivo deste artigo é examinar as implicações econômicas e sociais da legalização de cassinos no Brasil, tendo como referência o PLS 186/2014. Serão abordados os aspectos positivos, como a geração de empregos, o desenvolvimento econômico e a arrecadação de impostos, bem como os aspectos negativos, como os riscos de vício em jogos de azar e a possibilidade de aumento da lavagem de dinheiro e corrupção.

No que diz respeito aos impactos positivos, a legalização de cassinos poderia representar uma oportunidade de impulsionar a economia brasileira. A criação de empregos diretos e indiretos na indústria de cassinos e a atração de investimentos podem ter efeitos significativos no mercado de trabalho e no crescimento econômico. Além disso, a arrecadação de impostos provenientes das operações de jogo poderia fornecer

recursos adicionais para programas sociais e investimentos públicos, contribuindo para o desenvolvimento do país.

Por outro lado, os críticos da legalização de cassinos expressam preocupações legítimas quanto aos riscos associados. A possibilidade de aumento do vício em jogos de azar e seus efeitos negativos na sociedade demanda atenção e medidas adequadas de prevenção e tratamento. Além disso, a lavagem de dinheiro e a corrupção são questões que requerem uma abordagem rigorosa por parte das autoridades reguladoras para garantir a integridade do setor e a proteção dos interesses públicos.

Sob a ótica econômica, a regulação do setor de apostas também é justificada pela alta possibilidade de informação assimétrica. Uma das atribuições do órgão regulador é fiscalizar máquinas, equipamentos, regras de operação e perfil profissional dos trabalhadores de cassinos e demais casas de apostas. Há o risco de fraudes, tais como modificação da programação nas máquinas, mudança na composição de dados e roletas, entre outras. Assim, o apostador teria uma informação falsa sobre a real probabilidade de ganho e perda naquele jogo.

Para contextualizar a discussão, serão analisadas experiências internacionais de países que legalizaram cassinos, destacando seus resultados econômicos, sociais e regulatórios. Esses exemplos fornecerão lições aprendidas valiosas, que podem ser aplicadas no contexto brasileiro, auxiliando na formulação de uma estrutura regulatória sólida e eficiente.

No decorrer deste trabalho, serão explorados os argumentos favoráveis e contrários à legalização de cassinos no Brasil, levando em consideração os interesses envolvidos e a necessidade de uma abordagem equilibrada. Ao final, serão apresentadas conclusões embasadas em uma análise ponderada dos aspectos positivos e negativos do impacto do PLS 186/2014, bem como possíveis caminhos a serem seguidos para a regulamentação da matéria.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

A legalização dos jogos de azar e cassinos no Brasil, conforme proposto pelo PLS 186/2014, tem sido objeto de debate e estudo em diversos trabalhos acadêmicos. Esses estudos abordam diferentes aspectos e perspectivas sobre os possíveis impactos dessa legislação.

Ragazzo e Ribeiro (2012) discutem a regulação de jogos de azar, destacando a importância do equilíbrio entre a legalização e a proteção dos jogadores. Embora não específico para o PLS 186/2014, porquanto é anterior a sua discussão, o estudo aborda questões regulatórias e ressalta os potenciais custos e benefícios associados aos jogos. Argumentos favoráveis baseiam-se em arrecadação de impostos e geração de empregos, enquanto potenciais custos incluem aumento da criminalidade, doenças mentais e problemas financeiros para os jogadores. A pesquisa conclui que a legalização dos jogos de azar no Brasil deve ser cuidadosamente regulamentada para minimizar os custos sociais e econômicos. É necessário considerar os benefícios econômicos, mas também os riscos associados, além de avaliar quais tipos de jogos devem ser permitidos. O estudo destaca a importância de um debate informado antes de tomar decisões sobre a legalização dos jogos de azar no país.

Basilio (2018) analisa o PLS 186/2014 como um marco para a legalização dos jogos de azar no Brasil. O estudo discute os argumentos favoráveis e contrários à legalização, destacando as implicações econômicas e sociais, além de abordar questões relacionadas à regulamentação e à proteção dos jogadores. Destaca, ademais, que a crise na segurança pública do país tem aproximado a legalização dos jogos de azar da realidade brasileira, fazendo muitas autoridades governamentais se posicionarem a favor da causa, argumentando que a legalização poderia gerar empregos e arrecadação para o país. Por outro lado, ressaltam aspectos contra a legalização por considerarem que ela pode aumentar o vício em jogos e trazer problemas sociais. Diante disso, a autora aponta para a necessidade de uma discussão ampla e democrática sobre o tema, levando em consideração os diferentes pontos de vista e interesses envolvidos. É importante avaliar cuidadosamente os impactos da legalização dos jogos de azar na economia e na sociedade brasileira antes de tomar uma decisão definitiva sobre o assunto.

Camargo (2020) analisa a legalização dos jogos de azar e cassinos no Brasil, considerando as implicações econômicas, sociais e regulatórias. O estudo aborda os possíveis impactos na arrecadação de impostos, no turismo e no combate à ilegalidade, além de discutir problemas como o aumento da criminalidade e do vício em jogos, o que impõe desafios na implementação do PLS 186/2014. A pesquisa aponta que, apesar de existirem propostas de legalização no Brasil, ainda há muita resistência por parte da sociedade e do governo. Em conclusão, o estudo apresenta uma visão equilibrada sobre a legalização dos jogos de azar e cassinos no Brasil, destacando os possíveis benefícios econômicos e sociais, mas também alertando para os riscos envolvidos. A autora ressalta

a importância de um debate amplo e transparente sobre o tema para que se possa tomar uma decisão informada sobre a legalização ou não dessas práticas no país.

Marques (2019) explora a legalização, regulamentação e tributação dos jogos de azar como uma fonte importante de arrecadação tributária e desenvolvimento econômico. O estudo examina os aspectos financeiros e os possíveis benefícios para a economia brasileira, incluindo a geração de empregos e o estímulo ao turismo. Para esse autor, a criminalização dos jogos de azar no Brasil tem origem histórica e cultural, mas não se justifica mais atualmente. Pugna que a legalização pode trazer benefícios econômicos significativos, como aumento da arrecadação tributária, geração de empregos diretos e indiretos e estímulo ao turismo. No entanto, explicita que existem, também, riscos associados aos jogos de azar, como o aumento da criminalidade, vício em jogos e lavagem de dinheiro. Conclui, com base nos dados coletados, que a legalização dos jogos de azar pode ser uma importante fonte de arrecadação tributária e desenvolvimento econômico para o Brasil. No entanto, pondera que é necessário estabelecer critérios rígidos de regulamentação e tributação para evitar os riscos associados aos jogos de azar. Além disso, é importante promover campanhas de conscientização sobre os perigos do vício em jogos.

Carvalho (2019), na mesma senda dos outros estudos, problematiza a questão da regulação dos jogos de azar no Brasil, explorando as controvérsias sobre o tema e investigando por que essa prática continua ocorrendo mesmo sendo ilegal. Além disso, busca entender por que alguns segmentos da sociedade postulam sua descriminalização e analisa os pontos positivos e negativos que tal fator desencadearia no país. A pesquisa indica que a prática do jogo de azar é vista pela sociedade brasileira como uma atividade cultural corriqueira, apesar de ser ilegal diante da lei brasileira. Nesse contexto, a legalização dos jogos poderia trazer benefícios econômicos para o país, mas também poderia aumentar a criminalidade e o vício em jogos. Conclui que há uma necessidade de revisão da legislação atual sobre jogos de azar no Brasil para avaliar se a descriminalização seria benéfica ou prejudicial para a sociedade como um todo.

### **3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E LIÇÕES APRENDIDAS**

A análise das experiências internacionais de países que legalizaram cassinos fornece insights valiosos sobre os resultados econômicos, sociais e regulatórios dessa medida. Ao revisar esses exemplos, é possível identificar boas práticas e lições aprendidas

que podem ser aplicadas no contexto brasileiro. A seguir, são destacados alguns desses casos.

Os Estados Unidos têm uma longa história com a indústria de cassinos, principalmente em Las Vegas e Atlantic City. Esses destinos se tornaram referências mundiais em entretenimento e turismo. A legalização dos cassinos nesses locais resultou em significativo crescimento econômico, com a criação de empregos, atração de investimentos e aumento do fluxo de turistas. Além disso, a regulação rigorosa e a supervisão eficiente foram cruciais para evitar abusos e assegurar a integridade do setor.

Macau, região administrativa especial da China, é, também um exemplo tido como de sucesso na legalização de cassinos. Após a liberalização do setor em 2002, Macau se tornou um dos principais destinos de jogos de azar do mundo. A introdução de resorts integrados e a diversificação das atrações turísticas contribuíram para o desenvolvimento econômico da região. No entanto, Macau também enfrentou desafios, como o aumento do vício em jogos de azar e a concentração excessiva de poder econômico nas mãos de poucas empresas. A regulação constante e a promoção do turismo responsável foram implementadas para lidar com esses problemas.

Singapura adotou uma abordagem regulatória criteriosa ao legalizar cassinos em 2010. A introdução de resorts integrados com cassinos foi vista como uma estratégia para impulsionar o turismo e diversificar a economia. O país conseguiu atrair investimentos significativos, criando empregos e aumentando a arrecadação de impostos. O governo estabeleceu medidas rígidas de controle e implementou políticas sociais para mitigar os riscos do vício em jogos de azar e evitar problemas associados, como a lavagem de dinheiro.

Essas e outras experiências internacionais destacam a importância de uma regulação sólida e eficiente, que promova a transparência, a responsabilidade e a proteção dos consumidores. Além disso, é essencial considerar medidas de prevenção e tratamento do vício em jogos de azar, bem como estratégias para combater a lavagem de dinheiro e a corrupção.

No contexto brasileiro, contudo, é necessário adaptar essas lições aprendidas à realidade do país. É fundamental estabelecer um sistema regulatório robusto, com órgãos reguladores independentes e responsáveis por fiscalizar as operações de cassinos. A transparência e a prestação de contas devem ser prioridades, com ênfase na integridade e na prevenção de práticas ilegais. Além disso, é importante implementar programas de

educação e conscientização sobre os riscos do jogo excessivo, bem como mecanismos de suporte para jogadores problemáticos.

Diante disso, alguns aspectos a serem considerados são:

- a) estrutura regulatória sólida: a implementação de uma estrutura regulatória eficiente é essencial para o sucesso da legalização de cassinos no Brasil. Isso inclui a criação de um órgão regulador independente e especializado, responsável por emitir licenças, fiscalizar as operações, estabelecer padrões de conduta e impor penalidades por violações. A agência reguladora deve ter poderes e recursos adequados para exercer suas funções de forma eficaz;
- b) transparência e integridade: a transparência nas operações de cassinos é crucial para evitar práticas ilegais, como lavagem de dinheiro e corrupção. É fundamental implementar mecanismos de monitoramento e auditoria rigorosos, bem como requisitos de prestação de contas claros para garantir a integridade do setor. A divulgação pública das informações relevantes, como relatórios financeiros e dados de arrecadação, promove a confiança e a credibilidade do setor;
- c) políticas de jogo responsável: a proteção dos jogadores e a prevenção do vício em jogos de azar devem ser prioridades na regulamentação dos cassinos. É importante estabelecer limites de apostas, permitir o autoexclusão de jogadores com problemas e implementar programas de conscientização sobre os riscos do jogo excessivo. Parcerias com organizações de apoio e tratamento de vícios podem ser estabelecidas para fornecer suporte adequado aos jogadores problemáticos;
- d) benefícios econômicos e sociais: a legalização de cassinos no Brasil pode trazer benefícios econômicos significativos, como a criação de empregos diretos e indiretos e o aumento do turismo. No entanto, é fundamental garantir que esses benefícios sejam distribuídos de forma justa e equitativa, especialmente para as comunidades locais. Incentivos para a contratação de mão de obra local, investimentos em programas de capacitação e o estabelecimento de parcerias com pequenas e médias empresas podem ajudar a maximizar os efeitos positivos da legalização dos cassinos;
- e) monitoramento e avaliação contínuos: a regulamentação dos cassinos deve ser acompanhada por um sistema de monitoramento e avaliação contínuos. Isso permite identificar possíveis problemas e realizar ajustes na legislação e

nas práticas regulatórias. Avaliações periódicas do impacto econômico, social e de saúde pública são essenciais para garantir que a legalização de cassinos esteja alinhada aos objetivos de desenvolvimento do país e que os riscos sejam mitigados de forma efetiva.

Portanto, ao analisar as experiências internacionais e as lições aprendidas com a legalização de cassinos, é possível identificar boas práticas que podem ser aplicadas no contexto brasileiro. A implementação de uma estrutura regulatória sólida, a transparência nas operações, as políticas de jogo responsável, os benefícios econômicos e sociais e o monitoramento contínuo são elementos-chave para o sucesso e a sustentabilidade desse setor.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo deste trabalho exploramos os principais pontos relacionados à legalização dos cassinos no Brasil, a partir da análise do PLS 186/2014, que muito embora tenha tido a sua tramitação arquivada no Congresso Nacional, ainda é uma referência para balizar o debate em torno da matéria. Recapitulando, examinamos os aspectos econômicos, sociais e regulatórios envolvidos nessa proposta, considerando estudos acadêmicos, experiências internacionais e lições aprendidas.

Com o intuito de combater as externalidades negativas já descritas, a intervenção governamental do Brasil nesse mercado é a proibição dos jogos de azar (em regra). A exceção fica para o monopólio público dado à Caixa Econômica Federal por meio do sistema federal de loterias. A Caixa pode também autorizar temporariamente a realização de sorteios por outras instituições e entidades desde que atendidas as premissas normativas.

A discussão sobre a legalização dos cassinos no Brasil revelou uma gama de pontos de vista e argumentos. Por um lado, destacaram-se os potenciais benefícios econômicos, como a geração de empregos, o estímulo ao turismo e a arrecadação de impostos. Por outro lado, identificaram-se possíveis custos e riscos, como o aumento da criminalidade, os impactos sociais negativos e os problemas relacionados ao vício em jogos de azar.

Contudo, o mercado clandestino de apostas é altamente disseminado no Brasil. Locais com bingos, pôquer, máquinas “caça níquel” e o tradicional “jogo do bicho” são

facilmente encontrados em todo o território nacional. Ou seja, a fiscalização e a proibição são ineficazes.

Diante dessas considerações, é fundamental buscar um equilíbrio entre os interesses envolvidos. Embora seja legítimo buscar o desenvolvimento econômico e a diversificação da economia por meio da legalização dos cassinos, é igualmente importante garantir uma regulamentação adequada e eficaz. Essa regulamentação deve abordar questões como a prevenção do vício em jogos, a proteção dos jogadores, o combate à lavagem de dinheiro e o controle da indústria de jogos de azar.

Sugere-se que o caminho a ser seguido envolva um amplo debate público, com a participação de especialistas, representantes da sociedade civil, órgãos reguladores e legisladores. Esse processo permitiria a análise cuidadosa de prós e contras da legalização dos cassinos no contexto brasileiro, levando em consideração as lições aprendidas em outros países.

Além disso, é fundamental realizar pesquisas aprofundadas para compreender os impactos socioeconômicos específicos que a legalização dos cassinos pode trazer ao Brasil. Essas pesquisas devem considerar as características e particularidades do país, bem como as melhores práticas internacionais.

Um outro fator a ser considerado é a disseminação do mercado virtual de apostas. É fácil encontrar cassinos *online* com diversos tipos de apostas ou ainda páginas especializadas como os de apostas esportivas ou de pôquer. Deve-se adequar a legislação e regulamentação aos adventos tecnológicos e à globalização digital.

Em suma, a discussão em torno do PLS 186/2014 e da legalização dos cassinos no Brasil requer uma abordagem cautelosa e equilibrada. A fim de promover um desenvolvimento sustentável e maximizar os benefícios potenciais, é fundamental considerar os interesses envolvidos, garantir uma regulamentação adequada e embasar as decisões em pesquisas e experiências relevantes. Somente assim poderemos avançar em direção a uma abordagem responsável e eficiente em relação aos jogos de azar no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASILIO, Suellen Cristini. **Jogos de azar: o projeto de lei Nº 186/2014 como margo de legalização dos jogos de azar no Brasil.** 2018.

CAMARGO, Marília Teixeira. **A legalização dos jogos de azar e cassinos no Brasil.** 2020.

CARVALHO, Paulo Rafael Costa. **O jogo de azar no Brasil: uma análise sobre a sua possível legalização.** 2019.

MARQUES, Mateus Corrêa de Oliveira. **A legalização, regulamentação e tributação dos jogos de azar como importante fonte de arrecadação tributária e desenvolvimento econômico.** Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, V. 7, N. 8, 2019.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. **O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar.** Revista Direito GV, V. 8, p. 625-650, 2012.