



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO
PROFESSOR: EDIVAL BRAGA



**NOVAS FONTES DE RECEITAS PÚBLICAS PARA O ESTADO
BRASILEIRO¹**

Gabriel Granjeiro FIN²

Joel de Oliveira MELO³

Paulo Augusto da Silva BRÍGIDO⁴

Orientador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Sumário: 1. Introdução; 2. Exploração de minérios em terras indígenas; 2.1. Forma de instituição e regulamentação; 2.1.1. Exploração em Áreas Indígenas e o Projeto de lei 1610/96; 2.1.2. Compensação Financeira pela Exploração de recursos Minerais (CFEM); 2.1.3. Natureza Jurídica; 2.2. Direito Comparado; 2.2.1. Canadá; 2.2.2. Austrália; 2.3. Vantagens x Desvantagens; 2.3.1. Vantagens; 2.3.2 Desvantagens; 3. Legalização da Cannabis Sativa; 3.1. Da viabilidade econômica, da introdução no mercado consumidor e produtor; 3.2. Da geração de receitas; 3.3. A legalização em outros países; 3.4. Das vantagens e desvantagens; 4. Legalização de Jogos de Azar; 4.1. Histórico dos Jogos de Azar no Mundo; 4.2. Histórico dos Jogos de Azar no Brasil; 4.3. Jogos Legais x Jogos Ilegais no Brasil; 4.4. Jogos de Azar no Mundo; 4.4.1. Estados Unidos; 4.4.2. Uruguai; 4.4.3. Bélgica; 4.5. Vantagens e Desvantagens da Legalização dos Jogos de Azar; 4.5.1. Vantagens; 4.5.1.1. Aumento na arrecadação; 4.5.1.2. Taxação indolor; 4.5.1.3. Mais empregos; 4.5.2.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico do 7º semestre do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

³ Acadêmico do 7º semestre do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

⁴ Acadêmico do 7º semestre do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

⁵ Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR

Desvantagens; 4.5.2.1. Lavagem de dinheiro; 4.5.2.2. Dificuldade de fiscalização; 4.5.2.3. Vício em jogo; 5. Considerações finais; Referências

RESUMO: É comum em tempos de crise econômica buscar alternativas para melhorar a arrecadação de tributos. No entanto, muitas das soluções mais óbvias, como a criação ou majoração de tributos, são recebidas com descontentamento pela sociedade, acabando, muitas das vezes, por desaquecer a economia e ter o efeito contrário: em vez de aumentar as receitas, elas diminuem por conta da redução do consumo. Neste contexto, o Estado precisa descobrir novas fontes de receita para dar conta das necessidades de arrecadação. Este artigo abordará três atividades ilegais que poderiam ser utilizadas pelo Estado para incrementar as receitas, quais sejam: a exploração de recursos naturais, especialmente o minério, em reservas indígenas; a legalização do comércio da *cannabis sativa*, mais conhecida como maconha; e a legalização da exploração de jogos de azar, nas modalidades jogo do bicho, bingo, caça-níqueis e cassinos.

PALAVRAS-CHAVE: Novas Receitas Públicas; Exploração de Minério em Áreas Indígenas; Legalização de jogos de Azar.

ABSTRACT: It is common in times of economic crisis to look for alternatives to improve the collection of taxes. However, many of the most obvious solutions, the creation or increase of taxes, are met with discontent by society, often resulting in a downturn in the economy and, instead of increasing revenues, Reduction of consumption. In this context, the State needs to discover new sources of revenue to meet the needs of collection. This work will address three illegal activities that could be used by the State to increase revenues, namely: the exploitation of natural resources, especially ore, in indigenous reserves; The legalization of cannabis sativa trade, better known as marijuana; And the legalization of the exploitation of games of chance, in the modalities of gambling, bingo, slot machines and casinos.

KEYWORDS: New Public Revenues; Ore Exploration in Indigenous Areas; Legalization of Gambling.

1. INTRODUÇÃO

Receita pública compreende, em sentido amplo, todos os ingressos de recursos financeiros ao erário. A Constituição e a legislação infraconstitucional destinam esses recursos a diversas atividades que devem ser executadas pelo poder estatal.

Em tempos de crise econômica, como o enfrentado atualmente pelo Estado brasileiro, sempre são buscadas formas de aumentar os recursos que entram no caixa do Estado. São discutidas a implementação de novos tributos ou o reajuste dos existentes, medidas consideradas impopulares e que muitas vezes acabam por desacelerar a economia e agravar ainda mais a crise.

Porém, existem diversas formas de o Estado aumentar a arrecadação sem alterar, diretamente, os tributos já existentes e implementados, que vão desde a exploração econômica de recursos naturais até a autorização e legalização da exploração de determinadas atividades consideradas, até então, ilegais.

A delimitação temática deste artigo é o estudo de novas fontes de receitas públicas que poderiam ser utilizadas pelo Estado brasileiro para aumentar a arrecadação e melhorar a atual situação devedora dos cofres públicos. O tema é “Novas Fontes de Receitas Públicas para o Estado Brasileiro”. A delimitação espacial é o território brasileiro, porém serão analisadas algumas normas e regulamentações de outros países a fim de se fazer um estudo de Direito Comparado. A delimitação temporal, por sua vez, é o período em que este trabalho está sendo desenvolvido.

Para a elaboração deste artigo foram analisadas as seguintes atividades como potenciais geradoras de receitas públicas: a exploração controlada de minério em terras indígenas; a legalização da *cannabis sativa*; e a legalização da exploração de jogos de azar.

Neste contexto, cabe perguntar: qual seria o impacto da arrecadação de tributos pelo Estado com a regulamentação de tais atividades? Quais as vantagens e desvantagens da exploração dessas atividades como formas de fontes de receitas estatais?

As hipóteses utilizadas para a produção deste trabalho foram: a regulamentação da exploração de minério, a venda da *cannabis* e a legalização dos jogos teriam um grande impacto positivo no aumento das receitas do Estado, pois são atividades que movimentam bilhões de reais mesmo na clandestinidade e, se fossem legalizadas, poderiam ser grandes fontes de recursos para os cofres públicos; cada atividade possui um impacto diferente ao ser explorada, seja na sociedade ou no meio ambiente, devendo ser analisadas individualmente.

Este artigo tem como objetivo principal determinar atividades que poderiam ser legalizadas com a finalidade de aumentar a arrecadação do Estado. Como objetivos específicos, têm-se: analisar a viabilidade de legalização de atividades como a exploração de minérios em áreas indígenas, a legalização da *cannabis* e dos jogos de azar; e analisar a exploração de atividades semelhantes em ordenamentos jurídicos estrangeiros.

Quanto à metodologia, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, tendo como principais fontes de pesquisa livros, revistas, sites da internet e estudos sobre os temas.

Visando dar maior acessibilidade à comunidade acadêmica e à sociedade em geral, a linguagem utilizada neste trabalho é a mais clara e inteligível possível, evitando o uso do “juridiquês”, salvo quando indispensável, sem deixar de lado, porém, a linguagem técnica necessária ao artigo acadêmico.

A fim de alcançar os objetivos propostos, este trabalho está desenvolvido em três tópicos, sendo que o primeiro aborda a exploração de minério em comunidades indígenas como possível fonte de receitas para o Estado. O segundo aborda a legalização da *Cannabis sativa*, conhecida como “maconha”, tanto para fins medicinais quanto para fins recreativos, e as possíveis arrecadações que o Estado poderia obter. O terceiro tópico, por sua vez, traz um breve contexto histórico acerca dos jogos de azar, a atual movimentação financeira com os jogos legais no país e uma estimativa da movimentação de recursos no mercado de jogos ilegais, além de uma abordagem sobre as vantagens e desvantagens da legalização dos jogos de azar no país. Por fim, as considerações finais apresentam uma síntese das informações depreendidas do tema abordado.

2. EXPLORAÇÃO DE MINÉRIOS EM RESERVAS INDÍGENAS

2.1. Forma de Instituição e Regulamentação

2.1.1. Exploração em Áreas Indígenas e o Projeto de lei 1610/96

O artigo 231 da CF prevê que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Seu parágrafo 3º trata da possibilidade de aproveitamento econômico de recursos minerais em terras indígenas, veja:

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados

com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Desse modo, conforme demonstrado, para que legalmente se efetive a exploração de recursos minerais em terras indígenas, além da aprovação de legislação específica, é necessário que a mineração seja autorizada pelo Congresso Nacional, após a oitiva da comunidade local, à qual está resguardado o direito à participação nos resultados do exercício da atividade econômica.

Atualmente tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 1610/96, de autoria do Senador Romero Jucá (PMDB – RR), que dispõe sobre a mineração em terras indígenas, visando regulamentar os artigos 176 e 231, da Constituição Federal. Este projeto de lei já sofreu diversas alterações pouco restando do projeto original.

Todavia, ainda, o projeto mantém uma redação de claro favorecimento inconstitucional aos interesses econômicos, prevendo natureza meramente consultiva em relação à manifestação das comunidades indígenas afetadas, resguarda o direito de prioridade daqueles que protocolaram seus requerimentos antes de 1988, não prevê Estudo de Impacto Ambiental e garante participação mínima dos indígenas nos resultados da lavra.

Por sua vez, em julho de 2007, foi proposto pelo deputado Eduardo Valverde (PT-RO), então relator da Comissão Especial de Exploração de Recursos em Terras Indígenas, um substitutivo ao Projeto de Lei 1.610/96. Além de melhor observar os preceitos do Estado Democrático de Direito, assegura natureza decisória à manifestação da comunidade afetada e prevê a licitação das áreas passíveis de exploração mineral, resguardado o direito de participação da comunidade indígena, seja através de cooperativas, seja através de parceria com as empresas interessadas.

O tema gera profundas divergências entre cientistas políticos, antropólogos, juristas, indigenistas e técnicos do setor da mineração, razão pela qual há que se buscar, na própria CF, as coordenadas necessárias para que haja a regulamentação da mineração em terras indígenas, de modo que, apesar da existência de opiniões em contrário, o interesse coletivo e estatal possa apresentar uma medida social satisfatória para a resolução do impasse.

2.1.2 Compensação Financeira pela Exploração de recursos Minerais (CFEM)

Os bens públicos podem e devem ser explorados pela entidade titular, devendo aproveitá-los de forma a que possam gerar receitas, revertendo-as em proveito da

comunidade, suportando as despesas públicas, não só em sua manutenção, mas também para que deem lucro ao Poder Público.

No que se refere aos direitos de participação dos entes políticos no resultado da exploração dos recursos minerais realizados em seus territórios, a Carta Magna assegurou aos Estados, Municípios, Distrito Federal, bem como a órgãos da Administração Direta da União, duas modalidades alternativas, cuja escolha ficaria a critério da lei federal: uma “participação” calculada em função do resultado da exploração ou uma “compensação financeira” por essa mesma exploração, calculada em função de parâmetros distintos. Portanto, a matriz constitucional da CFEM está contida no art. 20, §1º da Constituição Federal, que anuncia:

Art. 20, § 1º, CF. É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

O legislador infraconstitucional, utilizando-se de sua competência conferida constitucionalmente, editou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989 que, em atendimento ao disposto na Constituição Federal, instituiu e delimitou a CFEM, nos seguintes termos:

Art. 6º. A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

Não se limitando a isso, ainda, com função de regular a atividade minerária, garantido a função de fiscalizar e cobrar o recolhimento da CFEM, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) foi instituído como autarquia por meio da Lei n. 8.876/94 que atribuiu a esse órgão a:

finalidade de promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa.

Entretanto, como é corriqueiro no Brasil, a análise dos processos de concessão tem sido considerada extremamente burocrática, lenta, centralizada e dissonante da realidade social das áreas, frustrando, muitas vezes, o fim a que se destina, conforme se demonstra a seguir:

Não raras as vezes os processos de autorização de pesquisa ou concessão de lavra são realizados totalmente à revelia da realidade local, não havendo qualquer tipo de

interação entre a política minerária, que estipula onde e quando serão exploradas as jazidas, e as demais políticas “setoriais”, como a ambiental, a habitacional, a sanitária, etc. (CURI, 2005)

2.1.3 Natureza Jurídica

Desconsiderando a opinião doutrinária, segundo o julgado do Supremo Tribunal Federal, a natureza jurídica da CEFM é de receita patrimonial originária e, numa leitura rápida, se enquadraria na “participação no produto da exploração” dos referidos recursos minerais, não se enquadrando em uma Compensação Financeira, propriamente dita, sobre extração mineral. Note que o termo “compensação” foi adotado pela legislação federal.

O acórdão, que teve como relator o Ministro Sepúlveda Pertence, autos do RE 228800/DF, julgado em 25/09/2001, nos trouxe o seguinte relato:

Bens da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (Lei n. 7.990/89, arts. 1º e 6º e Lei n. 8.001/90). 1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, § 1º, CF, que configuram receita patrimonial. 2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de “compensação financeira pela exploração de recursos minerais” (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de “participação no produto da exploração” dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, § 1º, da Constituição. (RE 228800, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 25/09/2001, DJ 16-11- 2001 PP-00021 EMENT VOL-02052-03 PP-00471).

Ainda em seu voto, o Ministro Relator acrescenta que não se poderia aceitar seu enquadramento como receita derivada, ou tributária, uma vez que esta seria apenas aquelas obtidas através da arrecadação dos tributos.

2.2. Direito Comparado

A mineração legalmente estabelecida, preservando o meio ambiente e compartilhando os benefícios econômicos com as comunidades indígenas, como a formação de mão de obra semiespecializada, pode resultar na sustentabilidade dos povos nativos, oportunizando lhes inegáveis vantagens econômicas, sem destruir seus valores culturais, considerando que a exploração dos recursos minerais existentes em suas terras é inevitável e imprescindível para a manutenção do desenvolvimento econômico de qualquer país.

O desafio consiste, por sua vez, em conciliar os interesses econômicos à proteção social e ambiental da comunidade indígena, que sofrerá reiteradas consequências decorrentes da exploração mineral, além de enfrentar radicais mudanças em seu modo de vida. As relações desenvolvidas entre as companhias exploradoras e a comunidade local vêm sendo convencionalmente tratadas como políticas de responsabilidade social. Contudo, diversos regimes legais desenvolveram estatutos e regulamentos para o incentivo à participação da comunidade indígena na tomada de decisões e no exercício da atividade minerária.

2.2.1. *Canadá*

A experiência do Canadá baseia-se no diálogo aberto entre profissionais especializados na busca de depósitos minerais, companhias mineradoras e comunidades aborígenes, e vem sendo positivamente reconhecida perante os estudiosos do tema. É o que demonstra SILVA (2005):

A experiência Canadense é a mais expressiva entre as iniciativas nacionais de suporte aos povos indígenas implementadas por nações de vocação mineira. Nos últimos dez anos, ocorreram avanços marcantes nas políticas públicas praticadas, assim como na consolidação do arcabouço legal que rege a interface da sociedade canadense com os inúmeros povos indígenas que habitam as diferentes províncias.

No que concerne à indústria de mineração canadense, os acordos mais significativos têm ocorrido na região Norte, onde concentram-se extensas áreas de grande potencial mineral. Dentre outras disposições, esses acordos encerram capítulos referentes aos impactos e benefícios dos projetos, nos quais são fixadas cláusulas relativas à geração de emprego, treinamento, educação, pagamento de royalties e diversificação da base econômica.

Entre os vetores negociais comuns aos vários acordos existentes, são explícitas em nível de cláusulas contratuais, como principais áreas: a) Contratação de mão de obra com estabelecimentos de metas; b) Treinamento e concessão de bolsas de estudo; c) Aquisição de bens e serviços junto à comunidade; d) Desenvolvimento de oportunidades e negócios; e) Pagamentos compensatórios e de participação nos resultados em espécie, em participação societária, sob a forma de royalties e de investimentos de interesse comunitário; f) Proteção ao meio ambiente.

A relação entre as partes envolvidas ocorre da seguinte maneira: primeiramente, as companhias mineradoras são responsáveis pela apresentação de todo o projeto, sua localização e critérios para distribuição do trabalho. Após, a comunidade tem a oportunidade de questionar e discutir seus interesses e contribuir com seu conhecimento da região, podendo

recomendar os locais a serem explorados. Não somente, a comunidade afetada pode também atender outras necessidades da empresa, seja a necessidade de abastecimento de alimentos ou empregados para compor as atividades de exploração. Ademais, o fornecimento de mão de obra implicará o investimento, pela empresa na capacitação dos integrantes da comunidade.

2.2.2. Austrália

Na Austrália, os interesses culturais e patrimoniais dos indígenas foram historicamente negligenciados. Entretanto, com o crescimento da demanda por recursos minerais na década de 90, o direito dos indígenas de participar na tomada de decisões e na negociação econômica dos benefícios baseou-se no “Native Title Act” (NTA).

Em se tratando dos projetos de prospecção, exploração e desenvolvimento, o Native Title Act, estabelece duas alternativas para condução dos interesses das partes:

- I. Direito de Negociação: Assegura aos detentores de títulos indígenas, de participarem nas discussões sobre projetos e iniciativas, públicas e privadas, de desenvolvimento econômico. Ocorre que embora a aprovação do projeto dependa da negociação, os detentores do título não possuem poder de veto;
- II. Indigenous Land Use Agreement (ILUA): É o acordo voluntário entre o grupo detentor do título indígena e outros interessados no aproveitamento da propriedade. O ILUA formaliza o comprometimento de todas as partes envolvidas com os termos especificados no acordo.

A partir dessa nova perspectiva, proliferaram-se os acordos entre os índios, o governo, organizações não-governamentais e companhias de mineração. Na Austrália, mais de 70% das atividades de exploração mineral encontram-se em áreas indígenas, de modo que estratégias para sustentabilidade, manutenção da cultura e maior empregabilidade da população local são fatores determinantes para a concessão de autorização para o exercício da atividade.

Embora os membros da comunidade local ocupem postos de trabalho que exigem menor escolaridade e menor capacitação técnica. Inúmeros fatores contribuem para isso, destacando-se, entre eles, o baixo nível de escolaridade apresentado em áreas remotas, a falta de desenvolvimento de políticas públicas voltadas para comunidades indígenas e a ausência de instrumentos legais que determinem às companhias a capacitação e treinamento da mão de obra local. Nesse aspecto se assemelhando ao Brasil. Entretanto, essa situação, gradualmente, tende a melhorar, à medida que a população indígena ingressa nessa área de atuação e adquire

experiência e confiança suficientes que lhe permita enfrentar os desafios advindos de novas oportunidades.

2.3. Vantagens x Desvantagens

2.3.1 Vantagens

Como já foi dito anteriormente, as benesses referentes à exploração resumem-se ao incremento na receita estatal, referente ao crescimento do Produto Interno Bruto, garantindo desenvolvimento econômico na área em que serão realizadas as atividades minerárias. Não somente isso, garantindo que os recursos adquiridos do processo licitatório e as consequentes contribuições sejam destinados à diversificação das atividades econômicas, promovendo desenvolvimento regional equitativo no país, considerando sua extensão.

Para as comunidades indígenas afetadas diretamente pelo processo exploratório, como impacto principal, garantiria a sua sustentabilidade, proporcionaria a especialização da mão de obra, bem como maior atenção do Estado, a fim de garantir o mínimo existencial e, se for o caso, tornar a área atrativa para investimentos dos demais setores.

2.3.2 Desvantagens

Embora países como Canadá e Austrália sejam considerados exemplos bem-sucedidos referentes à conciliação entre a preservação das comunidades indígenas, do meio ambiente e da exploração mineral, há que se reconhecer a diferença entre a realidade desses países em relação à de países em desenvolvimento, como o Brasil, principalmente em razão do modelo adotado, que deve ser observado com cautela.

Sobre o tema, um exemplo pertinente é o caso das mineradoras australianas que não veem problemas em desviar uma ferrovia se ela passar por um cemitério indígena. Esses grandes grupos compreendem e respeitam a forma de vida dos indígenas e praticam a mineração protegendo sua diversidade étnico-cultural.

No Brasil, entretanto, é fácil perceber a realidade distinta, ou seja, as mineradoras em geral, incluindo-se aí até mesmo as subsidiárias dos grupos, têm muita resistência a esse contexto, desrespeitando sistematicamente os direitos dos índios.

De forma mais negativa, enquanto a regulamentação da exploração mineral em terras indígenas não é aprovada no Congresso, a atividade ocorre na forma de garimpos

ilegais. Entre os vários povos indígenas que sofrem esse tipo de invasão estão os Cinta-Larga (Mato Grosso e Rondônia) e os Yanomami (Amazonas, Roraima).

3. LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS SATIVA

O marco inicial da legalização da maconha ocorreu na Califórnia em 1996, porém apenas para fins medicinais. Ao longo das décadas seguintes, outros 23 estados e o Distrito Federal americanos, bem como outros países, como Canadá, Austrália e Colômbia, legalizaram o uso medicinal da *cannabis*. Também houve países, como Portugal e Espanha, que descriminalizaram o uso pessoal da droga.

No Brasil, a Lei nº 11.343, de 2006, despenalizou a posse de drogas para consumo próprio, não cabendo mais pena privativa de liberdade, aplicando-se medidas alternativas: advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços comunitários e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

O estado norte-americano do Colorado foi o primeiro a legalizar o uso recreativo da planta em 2014, sendo também o primeiro a divulgar dados da arrecadação de receitas tributárias oriundas da legalização. Somente em 2016 o estado da Califórnia estendeu a legalização para uso recreativo, com a vigência da lei a partir de janeiro de 2018.

Na câmara dos deputados tramitam dois projetos de lei, um de autoria do deputado Jean Wyllys⁶ e outro do deputado Eurico Junior, do PV do Rio de Janeiro⁷. Infelizmente, apenas deste deputado fala sobre a forma de implantação e geração de receitas, e daquele apenas da fiscalização.

Atualmente, existem poucos estudos de impacto econômico, haja vista as recentes experiências com a legalização da maconha no mundo ainda não terem produzido dados e informações suficientes sobre as consequências da legalização, as quais possam orientar análises.

Uma destes é um estudo elaborado pela assessoria legislativa da Câmara dos Deputados divulgada em abril de 2016, na qual faz estimativas do potencial mercado produtor e consumidor, valores de comercialização praticados no Uruguai e calculando com os tributos incidentes na venda de cigarros a possível geração e arrecadação de receitas.

⁶ http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1237297 Acesso em 04/07/2017.

⁷ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/463198-PROJETO-QUE-PREVE-LEGALIZACAO-DA-MACONHA-GERA-POLEMICA-NA-CAMARA.html> Acesso em 04/07/2017

3.1. Da viabilidade econômica, da introdução no mercado consumidor e produtor

De acordo com o UNODC, estima-se que a produção de *cannabis* na América Latina e Caribe passou de 20% para 30% de todo o planeta, representando uma área de aproximadamente 44 mil a 192 mil hectares.

Um estudo sobre “Impacto econômico da legalização da cannabis no Brasil”, feito pela consultoria da Câmara dos Deputados, levantou dados obtidos junto à Polícia Federal sobre os pés de maconha erradicados entre 1998 a 2015⁸.

Ano	Pés de maconha erradicados	Área de plantio estimada (ha)	Quantidade estimada de erva (kg)
1998	3.371.112	674	1.112.467
1999	3.452.468	690	1.139.314
2000	3.699.601	740	1.220.868
2001	3.798.631	760	1.253.548
2002	1.853.579	371	611.681
2003	1.851.870	370	611.117
2004	552.343	110	182.273
2005	1.544.680	309	509.744
2006	1.066.090	213	351.810
2007	591.188	118	195.092
2008	2.904.746	581	958.566
2009	nd	nd	nd
2010	1.040.000	208	343.200
2011	1.336.182	267	440.940
2012	nd	nd	nd
2013	900.744	180	297.246
2014	1.290.000	258	425.700

Autoria: feito pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados

Assim, conforme o estudo citado “O cálculo da área de plantio estimada, que consta da Tabela, foi realizado utilizando a razão de 5 mil plantas por hectare e a quantidade de erva para consumo à proporção de 0,33 kg/planta, número médio obtido a partir de dados das operações policiais realizadas no Nordeste do Brasil. Assim, em 2001, erradicou-se a maior área plantada de maconha (760 hectares). Em 2015, essa área foi de 161 hectares ”.

Por obvio, o estudo demonstra apenas o plantio erradicado, ou seja, uma pequena parcela da verdadeira produção.

⁸ Nd: Aqui a consultoria da câmara informa não ter sido possível colher dados.

O supracitado estudo fez uma estimativa para calcular a quantidade de consumidores, considerando os dados do IBGE de que a população brasileira entre 12 e 65 anos era de aproximadamente 152.483.995 em 2015. Considerando que o consumo mensal em 2005 foi de 1,8% da população e que esse número se manteve constante, o consumo mensal brasileiro seria de cerca de 2.744.712 pessoas.

Fazendo um paralelo com a recente legalização do consumo recreativo e medicinal no Uruguai⁹, e que a mesma se aplicasse da mesma forma e com o mesmo preço praticado lá, de US\$48,00 por mês ou US\$576,00 por ano, dando direito a cada usuário adquirir até 40 gramas mensal (US\$ 1,20 por 1 grama, ou R\$ 4,32 reais), e uma taxa de 3,60 reais, 1 dólar, o valor consumido poderia chegar a R\$ 2.073,60 por pessoa anualmente. O que representaria com o número da população consumidora no estudo da câmara cerca 5,69 bilhões de reais anualmente¹⁰.

Dentre os projetos de leis sobre a liberação, apenas o PL 7187/14 apresentado pelo deputado Eurico Junior refere-se qual seria a forma de arrecadação, que segundo este a arrecadação tributária com a legalização da *cannabis* seria considerada a mesma aplicada a comercialização do cigarro. Assim, considera-se que as em presas que irão fornecer o produto estarão sujeitas a cinco tributos federais (o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, a Contribuição para os Programas PIS/Pasep e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI), bem como a um tributo estadual (o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações – ICMS).

3.2. Da geração de receitas

O estudo da assessoria da Câmara, após definir o número de consumidores, o valor, a quantidade consumida e o preço do produto, passou a estimar a arrecadação obtida com a legalização e a incidência dos seis tributos incidentes sobre o tabaco. Considerando ainda a arrecadação mínima do Imposto de Renda para Pessoa Jurídica, ou seja, alíquota de

⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1880215-uruguai-da-inicio-a-registro-para-venda-legal-de-maconha-em-farmacias-do-pais.shtml> Acesso em 05/07/2017.

¹⁰ Art. 5º da Lei nº 19.172, de 20 de dezembro de 2013, que regula a produção, distribuição e venda da *Cannabis*. O preço da maconha foi informado pelo presidente do *Instituto de Regulación y Control del Cannabis* (IRCCA), em entrevista para a publicação *La Era de la Regulación*, dirigida pela *Junta Nacional de Drogas* (JND) e pelo IRCCA, ambos do governo do Uruguai, no periódico *La Diaria*, em dezembro de 2015. Disponível em: http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/la_era_de_la_regulaci%C3%B3n_la_diaria_20151204.pdf. Acesso em: 03/07/2017.

quinze por cento, acrescido de dez por cento sobre o lucro presumido, a qual representa 8% da receita líquida de vendas. Cita-se *in-verbis*:

No tocante à **Cofins**, estimou-se a arrecadação a partir da aplicação do **coeficiente de 2,9169** sobre o preço de venda no varejo e, em seguida, da **alíquota da Contribuição, que é de três por cento**.

Em relação às **Contribuições para o PIS/Pasep**, a arrecadação foi estimada a partir da aplicação do **coeficiente de 3,42** sobre o preço de venda no varejo, utilizando-se, em seguida, a alíquota de sessenta e cinco centésimos por cento.

A arrecadação do **IPI** foi estimada levando-se em conta a alíquota *ad valorem* de **300% sobre 15% do preço de venda a varejo dos cigarros, o que representa uma alíquota efetiva de 45% sobre tal preço**.

Por fim, estimou-se a arrecadação do **ICMS** tendo-se em conta a alíquota aplicada no Estado de São Paulo sobre o produto, que é atualmente de **trinta por cento**. (grifo nosso).

Após estimou-se em dois cenários, o primeiro considera-se que não haverá aumento da demanda do produto:

Número de pessoas	2.744.712
Quantidade consumida por ano (g)	480
Quantidade consumida por ano (cigarros)	480
Receita total de vendas	R\$ 5.691.434.803,20
Imposto de Renda	R\$ 68.297.217,64
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	R\$ 61.467.495,87
Cofins	R\$ 98.040.385,32
Contribuição para o PIS/Pasep	R\$ 126.520.595,68
IPI	R\$ 2.561.145.661,44
ICMS	R\$ 1.707.403.440,96
Arrecadação Tributária	R\$ 5.022.874.796,91

Autoria: feito pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados

No segundo cenário, considera-se a perspectiva de aumento de 17,5% de consumo do produto com sua legalização.

Número de pessoas	3.225.037
Quantidade consumida por ano (g)	480
Quantidade consumida por ano (cigarros)	480
Receita total de vendas	R\$ 6.687.436.723,00
Imposto de Renda	R\$ 80.249.240,68
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	R\$ 72.224.316,61
Cofins	R\$ 585.197.525,34
Contribuição para o PIS/Pasep	R\$ 148.661.718,36
IPI	R\$ 3.009.346.525,44
ICMS	R\$ 2.006.230.016,90
Arrecadação Tributária	R\$ 5.901.909.343,32

Autoria: feito pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados

3.3. A legalização em outros países

Em 2014, a arrecadação tributária no estado do Colorado relacionada à *cannabis* foi de US\$ 63,4 milhões, sendo US\$ 10,9 milhões de impostos sobre a *cannabis* medicinal e US\$ 52,5 milhões sobre a maconha no varejo.

Em entrevista concedida ao O Globo em 2016, o governador John Hickenlooper, que fazia oposição à legalização da maconha no estado do Colorado, reconheceu que “acho que tivemos um grande progresso. Ainda não sou a favor, mas não sou mais tão contra” e informou dados da arrecadação anual:

Arrecadamos por ano uma quantia um pouco superior a US\$ 120 milhões e tentamos empregar o dinheiro estritamente para lidar com os problemas inerentes à legalização da maconha (...) são US\$ 15 milhões por ano. Gastamos muito dinheiro fazendo propaganda para mostrar aos jovens que não é seguro fazer isso com menos de 21 anos (...). Assim, podemos observar um crescimento da arrecadação com o consumo anual de aproximadamente 56,6 milhões de dólares no interstício de 2 anos.

Já no Estado norte-americano Oregon¹¹ arrecadou com a legalização apenas da maconha recreativa no ano de 2016 US\$ 25,5 milhões de dólares. A estimativa de receita até junho/2017 quadruplicou, no qual segundo o governo do estado, a arrecadação passará de 8,4 milhões para 35 milhões de dólares.

Por último, a Califórnia, no qual legalizou a maconha recreativa, com venda a partir de janeiro de 2018, mostra um mercado promissor. Matéria pública no O Globo, produtores se preparam para a venda “Kristi espera que sua fábrica cresça 100% em 2018 (...)”, a expectativa é que no primeiro ano da comercialização (jan/2018) os impostos com a maconha recreativa passe de US\$ 160 milhões (valor arrecadado da maconha medicinal) para 1.4 bilhões de dólares¹².

3.4. Das vantagens e desvantagens

Como ainda é muito recente a legalização da *cannabis* no mundo, 1993 para fins terapêuticos é o marco inicial no Estado da Califórnia nos EUA, ainda não há estudos

¹¹ **Imposto sobre maconha gera receita de US\$ 25,5 milhões nos EUA** . Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/08/impasto-sobre-maconha-gera-receita-de-us-255-milhoes-nos-eua.html> . Acesso em 06/07/2017.

¹² **Indústria da maconha na Califórnia espera “boom” pós-legalização**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/01/1846581-industria-da-maconha-na-california-espera-boom-pos-legalizacao.shtml> Acesso em 06/07/2017.

robustos para comparação de dados sobre índice de violência, saúde pública, e outros, entretanto os principais argumentos contra a legalização das drogas, em especial a maconha, são:

- 1) Irá aumentar o seu consumo, especialmente entre os jovens;
- 2) a maconha prejudica principalmente a memória de curto prazo e também a chamada memória de trabalho. “São efeitos transitórios, principalmente durante o uso. Mas, se pensarmos que uma pessoa usa a droga todos os dias, vai estar o tempo todo sob esse efeito prejudicial e não vai reter informações”, conforme diz o biólogo Lucas Maia, doutorando em Saúde Coletiva pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e pesquisador do Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (Cebrid);
- 3) mesmo a dependência sendo pouca quando comparado a outras drogas, estudos mostram que de 5% a 8% apenas viciam, considerando que com a legalização o consumo poderá aumentar, poderá também aumentar o número de dependentes na saúde pública.
- 4) Crime: O tráfico, para os que argumentam a contrariedade, só mudaria de figura, perderiam a maconha, mas investiriam em outra droga ou crime; e
- 5) Porta de entrada para outras drogas: muitos usuários relatam que migraram para o consumo de outras drogas para encontrar efeitos alucinógenos de maior ou diverso poder.

Das vantagens podemos citar:

- 1) O fim do mercado ilegal de drogas certamente irá gerar empregos em diversos setores da economia e transferir empregos do mercado ilegal para o mercado formal de trabalho, nas atividades de cultivo, beneficiamento e comercialização das drogas;
- 2) O impacto sobre o trabalho, principalmente o efeito de “lentidão”, por ser transitório, após 28 dias sem uso, esse efeito some, e o consumo de maconha raramente leva à perda completa da capacidade laboral do usuário; por isso, a previsão é que sua legalização produza pouco impacto sobre as aposentadorias;
- 3) Se a legalização das drogas resultar no fim de seu tráfico, haverá redução da violência, seja pela diminuição da exposição dos usuários a ambientes violentos, seja por sua repercussão sobre o tráfico de armas;

- 4) legalização deverá abrir novas perspectivas para a pesquisa de suas substâncias e para o desenvolvimento de novos produtos, cujos reflexos sobre a saúde deverão ser positivos;
- 5) O controle para aquele que fumar e dirigir poderá ser feito através de exame de sangue.

4. LEGALIZAÇÃO DE JOGOS DE AZAR

4.1. Histórico dos Jogos de Azar no Mundo

Os jogos de azar estão presentes na humanidade desde as mais antigas civilizações, que deixaram inúmeras evidências do seu interesse pelos jogos. Os registros arqueológicos confirmam a presença de jogos de azar em sociedades antigas como na Suméria (2.000 a.C.) e no Egito (1.600 a.C.), porém há registros datando de 4.000 a.C., anteriores, portanto, à invenção da escrita (McMILLEN, 1996, p. 6).

Na Idade Antiga, os jogos de azar eram considerados, pelas crenças religiosas, uma forma de encontrar razão no incompreensível, tornando os seus instrumentos em utensílios sagrados utilizados em rituais para conhecer a vontade dos deuses.

Devido à influência alcançada pela Igreja na Idade Média e à crença de que os jogos de azar estavam ligados ao misticismo, houve a proibição de todas as formas de apostas, públicas ou privadas, pelo imperador romano Justiniano, no século VI, por considerar que a prática do jogo de azar pervertia o espírito nobre (CAMPOS, 2008).

O posicionamento da Igreja acerca dos jogos só começou a ser questionada na transição da Idade Média para a Idade Moderna, sendo este o período em que surgiram as loterias da forma que são conhecidas atualmente, apesar de seu surgimento tenha ocorrido séculos antes na Roma Antiga (BARBOIANU, 2009, p. 5). Os sorteios se tornaram febre na Europa no século XVI, e logo os monarcas viram neles uma importante fonte de renda para os cofres públicos, sem a necessidade de aumentar os impostos (ATHERTON, 2006).

Atherton (2006) relata que o governo francês instituiu a Loteria de Paris, no ano de 1572, e ofereceu os primeiros prêmios, de até quinhentos francos, à população francesa. Para conseguir a aprovação da Igreja, nos bilhetes vencedores estava escrito “Você foi escolhido por Deus”, enquanto nos perdedores constava a frase “Deus te confortará”.

Apesar de toda a popularidade alcançada pela atividade, ela continuou restringida, de alguma forma, pela maioria dos Estados. McMillen (apud FINDLAY, 1996, p. 166) afirma

que, com o objetivo de preservar uma sociedade que se mantivesse subordinada à ordem religiosa, a associação do jogo à prostituição, criminalidade e vadiagem foi reforçada. No final do século XVIII, o grau de corrupção em torno da atividade atingiu níveis assustadores, o que acabou por fazer com que todas as camadas da sociedade aclamassem pela proibição dos jogos de azar (PIERCE e MILLER, 2004).

Após a Primeira Guerra Mundial, dois fatores fizeram com que o mercado de jogos tivesse um forte crescimento: o aumento da renda e do tempo ocioso da população. Nesse contexto, surgiu, no deserto norte-americano, o maior local de jogos de azar do planeta, Las Vegas, que logo tornou-se uma indústria de entretenimento, atraindo pessoas de todas as classes sociais (COURTWRIGHT, 2014, p. 2).

O mercado de jogos de azar teve uma maior consolidação no final do século XX com o surgimento e a popularização da internet. A indústria dos jogos atingiu um patamar universal graças às inovações tecnológicas nas áreas da informação e comunicação, bem como ao rápido processamento de dados e ao progresso da globalização.

4.2. Histórico dos Jogos de Azar no Brasil

No âmbito do direito brasileiro, os jogos de azar, apesar de terem sua prática amplamente aceita e difundida, tiveram a sua regulação continuamente alterada entre a permissão e a proibição, em função das diversas modalidades e dos diversos valores que nortearam a sociedade brasileira ao longo da sua história.

Durante o período colonial, o Brasil, por não possuir ordenamento jurídico próprio, utilizava a legislação portuguesa, refletindo, conseqüentemente, a sociedade e cultura daquele país. Como a sociedade portuguesa era dividida em nobreza, clero e plebeus, a vontade das duas primeiras classes se sobrepunha à da última, inclusive com relação aos jogos, que eram proibidos e tratados como crime (CAMPOS, 2008).

Após a Independência brasileira, os jogos de azar continuaram sendo tratados como crime, mais especificamente como ofensas à religião, à moral e aos bons costumes.

Com a proclamação da República em 1889, os jogos de azar passaram a ser considerados de menor potencial ofensivo, classificados como contravenção. Neste contexto, em 1892, o Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, propriedade do Barão de Drummond, conseguiu autorização do governo para explorar jogos lícitos dentro do zoológico, com o objetivo de utilizar os recursos arrecadados para a manutenção do mesmo, que estava passando por dificuldades financeiras, surgindo, assim, o “Jogo do Bicho”.

Getúlio Vargas, em 1933, legalizou a exploração dos jogos de azar associados a espetáculos artísticos, surgindo os chamados “cassinos-balneários”, que passaram a impulsionar o turismo e a economia brasileira.

Apesar da popularidade entre as elites, o marechal Eurico Gaspar Dutra, influenciado por sua esposa, conhecida como dona Santinha, e pressionado pela Igreja e pelos setores conservadores da sociedade, que exerciam forte pressão no combate às depravações vinculadas aos ambientes de cassinos, proibiu a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território brasileiro.

Durante a ditadura militar, Castelo Branco instituiu a Loteria Federal através do Decreto-Lei nº 204, destinando a renda líquida obtida pelo Estado com a exploração do serviço de loteria a aplicações de caráter social e assistência médica, e a empreendimentos de interesse público.

A Constituição Federal de 1988 manteve a postura conservadora de concentrar na União a competência privativa para legislar sobre a exploração e prática de jogos de azar, e elencou os concursos de prognósticos como uma das fontes primárias de financiamento da seguridade social (art. 195, III, CF).

A Lei nº 8.672/1993, conhecida como “Lei Zico”, legalizou a exploração de outra modalidade de jogo de azar no Brasil, o bingo, passando a sua prática a ser permitida conforme o art. 57 da lei:

Art. 57. As entidades de direção e de prática desportiva filiadas a entidades de administração em, no mínimo, três modalidades olímpicas, e que comprovem, na forma da regulamentação desta lei, atividade e participação em competições oficiais organizadas pela mesma, credenciar-se-ão na Secretaria da Fazenda da respectiva Unidade da Federação para promover reuniões destinadas a angariar recursos para o fomento do desporto, mediante sorteios de modalidade denominada Bingo, ou similar.

De acordo com Da Silva (1995), a parti desta lei “as casas de bingo proliferaram-se pelo País afora com surpreendente rapidez. Mal a lei foi promulgada e a mais avançada tecnologia da jogatina já se encontrava no Brasil”.

Uma nova lei foi editada cinco anos depois revogando a Lei Zico, foi a Lei nº 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”, que permitiu, além dos jogos de bingo, a exploração das chamadas “máquinas caça-níqueis” em todo o território nacional. Porém, o que ocorreu foi uma grande quantidade de casas de jogos sendo abertas no país sem as devidas fiscalizações, tornando-se palco para o cometimento de diversos crimes contra o patrimônio dos apostadores e à ordem pública, por meio da manipulação das máquinas. Por esse motivo, foi editada a Lei nº 9.981/2000, chamada de “Lei Maguito”, revogando os dispositivos da Lei

Pelé que autorizavam o funcionamento dos bingos no país e por meio da Medida Provisória nº 2.216-37/2001 deixando a cargo da Caixa Econômica Federal a exploração dos bingos, que passou a ser considerado serviço pública, como as loterias.

Em 2004, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória nº 168/2004, proibindo definitivamente “a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo, bem como os jogos em máquinas eletrônicas, denominadas 'caça-níqueis', independentemente dos nomes de fantasia”, em todo o território nacional, retirando-lhe a natureza de serviço público e cassando de imediato todas as licenças, permissões, concessões e autorizações para a exploração da atividade.

4.3. Jogos Legais x Jogos Ilegais no Brasil

Como citado anteriormente, no Brasil, via de regra, são proibidos os jogos de azar de forma geral. Porém, durante a ditadura militar, foi instituída a Loteria Federal com o objetivo de combater o mercado ilegal de jogos de azar e arrecadar recursos para os cofres públicos.

Atualmente, no Brasil, são autorizadas e exploradas as loterias da União, as loterias estaduais e apostas em jôqueis clubes. As loterias da União possuem 10 (dez) modalidades, todas exploradas pela Caixa Econômica Federal (CEF), sendo elas: Mega-Sena, Dupla-Sena, Lotofácil, Quina, Lotomania, Instantânea, Timemania, Loteca, Loteria Federal e Lotogol, e movimentaram em 2013 cerca de R\$ 11,4 bilhões, segundo a própria CEF.

Apesar de 15 dos 27 estados brasileiros (incluindo Distrito Federal) estarem autorizados a operar o serviço de loterias, apenas Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraíba, Pará e Ceará operam alguma modalidade de loteria. De acordo com o Instituto Brasileiro Jogo Legal (IJL), no ano de 2012 as loterias estaduais movimentaram cerca de R\$ 400 milhões.

Os jôqueis clubes que exploram o jogo, por sua vez, são os dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, através de parceria com a Codere, uma empresa espanhola especializada no segmento. A estimativa de movimentação em 2013 com apostas relacionadas aos jôqueis clubes foi de R\$ 300 milhões. Somando-se as três categorias de apostas autorizadas no Brasil, juntas elas movimentam cerca de R\$ 12,1 bilhões por ano.

Mesmo havendo proibição às demais modalidades de jogos de azar, o que ocorre no Brasil é o crescimento de estabelecimentos destinados à exploração dos jogos de forma clandestina, atuando, geralmente, atrelados a atividades criminosas como lavagem de capitais, corrupção e sonegação fiscal.

O Instituto Jogo Legal (2014) fez um levantamento estimativo dos valores movimentados pelo mercado de apostas ilegais a partir de registros de ocorrências, relatórios anuais de apreensões das Secretarias de Segurança dos Estados, notícias de jornais sobre apreensões e prisões e pesquisa de campo junto a operadores legais e ilegais, levando em consideração quatro modalidades: jogo do bicho, máquinas caça-níqueis, bingos e apostas na internet.

O “Jogo do Bicho”, mesmo enquadrado como contravenção penal há mais de 70 anos, continua existindo no Brasil há cerca de 125 anos possuindo números impressionantes se comparados com as loterias legais. A título de exemplo, enquanto as loterias da CEF possuem 12.600 lotéricas em todo o país, estima-se que o “Jogo do Bicho” possui uma rede de 350 mil pontos de venda em todo o território nacional, recebendo mais de 20 milhões de apostas diariamente. Estima-se que a movimentação anual desta modalidade é em torno de R\$ 12 bilhões.

Quanto às máquinas caça-níqueis, estima-se que existem no país 220 mil unidades em utilização. Supondo que cada uma dessas máquinas receba apostas diárias no valor de R\$ 40,00, a estimativa de movimentação anual chega a impressionantes R\$ 3,6 bilhões.

Estima-se que existem, atualmente, no Brasil aproximadamente 300 cassas de bingos que funcionam ilegalmente. Considerando que estas casas funcionem 6 horas por dia com uma média de 100 pessoas, a movimentação anual é estimada em R\$ 1,3 bilhão.

Por fim, tem-se as apostas realizadas pela internet em diversas modalidades de jogos, tais como: bingo, videobingo, cassino, apostas esportivas e pôquer. Como não é autorizada no Brasil, a arrecadação do dinheiro movimentado fica para os países onde os sites que gerenciam as apostas estão sediados, movimentando, apenas com apostas de brasileiros, algo em torno de R\$ 2 bilhões.

Somando os valores movimentados pelas apostas ilegais no Brasil, tem-se a cifra de R\$ 18,9 bilhões movimentados no país sem nenhuma arrecadação para o Tesouro. O montante é 1,5 vezes o valor movimentado pelas apostas legais no país.

Importante frisar, por fim, que vários debates estão sendo realizados na sociedade e no meio político acerca da criação de um marco regulatório dos jogos no Brasil. Uma das últimas tentativas se deu por meio do Projeto de Lei do Senado n. 186/2014, de autoria do senador Ciro Nogueira (PP/PI).

O projeto tem como medida reconhecer “o valor histórico-cultural e a finalidade social dos jogos para o País” (art. 2º) e prevê a “competência dos Estados e do Distrito Federal para regular, normatizar e fiscalizar a exploração” (art. 5º, parágrafo único).

4.4. Jogos de Azar no Mundo

Estima-se que, no mundo, o jogo legalizado movimenta cerca de 339,8 bilhões de dólares, concentrando a maior fatia desse valor nos Estados Unidos e na Europa. Cerca de 75% dos países que fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU) têm o jogo legalizado, e, dentro do G20, apenas Brasil, Arábia Saudita e Indonésia não permitem jogos de azar em seus territórios, sendo que os dois últimos são países islâmicos.

Outro dado impressionante é que dos 108 países que fazem parte da Organização Mundial do Turismo apenas 2 não legalizaram os jogos de azar: Brasil e Cuba.

Dessa forma, para fins de conhecimento e orientação quanto a forma de exploração e regulamentação dos jogos de azar, será apresentado, resumidamente, como outros países abordam o assunto em seus territórios.

4.4.1. Estados Unidos

Nos Estados Unidos, cada estado-membro possui autonomia para regular o jogo, com destaque para a Comissão de Jogos do Estado de Nevada, onde está localizada a cidade de Las Vegas, famosa por seus cassinos e pelo turismo.

Cabe à Comissão a regulamentação estrita de todas as pessoas, práticas, associações e atividades correlatas à exploração dos jogos. Dentre seus objetivos estão: garantir a estabilidade e a integridade do mercado de jogos através de práticas investigativas e de licenciamento, cumprimento de regulamentos e leis, e manutenção de licenças apenas para jogos de alto nível.

Tais ações visam assegurar a arrecadação adequada de tributos que são fontes essenciais de receitas para o Estado. O rigor da fiscalização é tão grande que no site da comissão existe uma lista com fotos de pessoas proibidas de frequentar cassinos. Existe ainda um rígido controle de funcionários dos cassinos de forma a preservar a confiabilidade e integridade do negócio.

4.4.2. Uruguai

O Uruguai estabeleceu leis específicas para cada modalidade de jogo, como a Lei de Cassinos, permitindo inclusive ao próprio Estado explorar tal atividade, sendo os critérios

estabelecidos por Departamentos. A lei regula a exploração do jogo atrelada ao fomento do turismo, estimulando a instalação de cassinos em locais com potencial turístico.

Ao estabelecer a forma de participação do Estado brasileiro na economia, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no artigo 173, *caput*, o princípio da subsidiariedade, ou seja, a atuação estatal direta na atividade econômica é excepcional, reservando-lhe, no entanto, as funções de planejamento e regulação (CARVALHO, 2012), tornando, assim, inviável a adoção do modelo uruguaio no Brasil.

4.4.3. Bélgica

Na Bélgica, a Comissão de Jogos possui três funções principais: fornecer assessoramento e informações ao parlamento e ao governo; controlar a atividade e decidir acerca das concessões e tipos de licença. O principal motivo que levou a Bélgica a legalizar a exploração dos jogos de azar foi a proliferação do jogo ilegal.

Assim, em maio de 1999, foi criada a Comissão de Jogos da Bélgica, que ficou responsável por disciplinar a prática dos jogos, o funcionamento das empresas que exploram a atividade e proteger o jogador.

São concedidas licenças para vários tipos de jogos, o que permite manter um controle na manutenção do ambiente adequado para o funcionamento de cada modalidade.

4.5. Vantagens e Desvantagens da Legalização dos Jogos de Azar

O principal questionamento que deve ser feito acerca da legalização dos jogos de azar é quais serão os seus reflexos na sociedade. É inegável que a autorização e regulamentação da prática e exploração dos jogos irão trazer uma série de benefícios para o Estado, principalmente com relação às receitas, mas não se pode olvidar que também existem ônus que deverão ser arcados pelo Estado a fim de proteger o maior bem da nação: o seu povo.

Diante desta indagação, serão apresentadas algumas vantagens e desvantagens para a sociedade em geral da legalização dos jogos de azar no ordenamento jurídico brasileiro.

4.5.1. Vantagens

4.5.1.1. Aumento na arrecadação

Mesmo sendo proibido, uma parcela da população brasileira participa de jogos de azar, e o dinheiro arrecadado nessas atividades em nenhum momento retorna para a sociedade através de ações governamentais.

Ao legalizar a atividade, o Estado passaria a arrecadar tributos sobre serviços que hoje não são taxados, aumentando a quantidade de receita e, conseqüentemente, a possibilidade de investimento no atendimento das necessidades dos cidadãos. A estimativa de arrecadação realizada por entidades que apoiam a legalização é de R\$ 20 bilhões por ano.

4.5.1.2. Taxação indolor

A tributação dos jogos de azar atingiria apenas aqueles que utilizassem os seus serviços, aumentando a receita sem penalizar a coletividade e sem tomar medidas impopulares como a majoração ou criação de tributos.

4.5.1.3. Mais empregos

Ao trazer a atividade para a legalidade, seriam criados novos postos de trabalho formais, tirando da clandestinidade as pessoas que trabalham com jogos, bem como seria fomentado o turismo, incentivando a atividade econômica e a geração de renda.

4.5.2. Desvantagens

4.5.2.1. Lavagem de dinheiro

Como a maioria das transações são realizadas em espécie, os jogos de azar facilitam fraudes na contabilidade e são muito utilizados como forma de tornar legal um dinheiro ilegal.

Um dos argumentos da Associação Brasileira de Bingos (Abrabin) é de que lavar dinheiro em uma casa de bingos, por exemplo, não é vantajoso, pois o ganhador do prêmio pagaria 30% de imposto, sendo que existem outras formas de realizar essa lavagem.

4.5.2.2. Dificuldade de fiscalização

A dificuldade de fiscalização é um dos pontos sensíveis da legalização dos jogos de azar. Apesar de todo o avanço tecnológico em matéria de fiscalização, o governo continuaria tendo dificuldades em fazer um controle da atividade. Como os donos dos estabelecimentos de jogos de azar tendem a ser, em sua maioria, “laranjas”, fica difícil realizar, inclusive, a execução de bens para cobrir possíveis perdas e danos.

4.5.2.3. *Vício em jogo*

O jogo pode causar dependência, sendo o vício em jogatina uma das patologias no rol do Código Internacional de Doenças (CID) da Organização Mundial de Saúde (OMS). Apesar disso, há controvérsias se a legalização do jogo estimularia, ou não, o vício.

Para combater tal ônus, o pré-projeto para regulamentar jogos de azar no Brasil prevê a criação de um cadastro de viciados, chamados de “ludopatas”, que serão impedidos de frequentar as casas de apostas e jogos que serão autorizadas a funcionar. A inclusão do nome seria voluntária ou por meio de ordem judicial em ação promovida por familiar com parentesco até o segundo grau”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, percebe-se que ainda existem diversas atividades não exploradas pelo Estado que poderiam contribuir de forma significativa para o aumento das receitas públicas.

Optou-se por tratar neste artigo da exploração de minérios em áreas indígenas, da legalização da comercialização e do consumo da *cannabis* e da legalização da exploração de jogos de azar, por serem atividades que sempre estão em pauta nas discussões quando o assunto é aumento de receita pública. Além dessas, poderiam ser analisadas a regulamentação para exploração de energias alternativas, como a solar e a eólica, ou a regulamentação de aplicativos que prestam serviços de transporte de passageiros, como o Uber, dentre outros.

Na verdade, constatou-se que a exploração das atividades discutidas neste artigo permitiria um grande incremento nas receitas do Estado, podendo estas serem vinculadas ou não, dependendo da atividade, sem penalizar e onerar toda a sociedade, mas apenas as pessoas que fizessem uso dessas atividades específicas.

No entanto, faz-se necessária, ainda, ampla discussão da sociedade e da classe política para a efetiva exploração destes segmentos, devido a polêmica que cerca a legalização

de tais atividades, por envolverem interesses religiosos, ambientais, de grupos internacionais, bem como envolvem questões de ética e moralidade.

A fim de realizar uma pesquisa imparcial, buscou-se deixar de lado os fatores morais, religiosos, éticos e culturais que poderiam influenciar as conclusões acerca da vantajosidade da utilização dessas atividades como fontes de receita para o Estado.

Com base nos dados expostos neste artigo, percebe-se claramente as vantagens que a legalização das atividades de exploração de minérios em áreas indígenas, da comercialização da *cannabis* e dos jogos de azar trariam aos cofres públicos, aumentando em bilhões a arrecadação do Estado e, consequentemente, movimentando a economia.

Porém, deve-se levar em consideração que a atual crise econômica que o Estado brasileiro enfrenta não se deve à pouca arrecadação de impostos, mas sim à má gestão dos recursos públicos. Os escândalos de corrupção que estão sendo descobertos a partir de investigações da Polícia Federal e do Ministério Público, em especial a Operação Lava Jato, demonstram que grande parte dos recursos públicos não chega a ser utilizada para os fins a que se destina.

Nesse contexto, levanta-se a seguinte indagação: será que o aumento da arrecadação por meio da legalização de certas atividades resolveria o problema do rombo das contas públicas?

Infelizmente, pelo que se pode depreender da atual conjuntura político-econômica brasileira, a resposta é negativa. Haveria, sim, aumento na arrecadação, mas, consequentemente, haveria aumento nos gastos públicos e nos valores de recursos desviados, mantendo-se o *status quo*.

REFERÊNCIAS

ATHERTON, Mike. **Gambling**. Londres: Hooder & Stoughton, 2006.

BEDRAN, Elias. **A Mineração à luz do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Alba, 1957.

BELISÁRIO, Ana Carolina Valladares. **A natureza jurídica da compensação financeira pela exploração de recursos minerais – CFEM**. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes (coord.). *A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais – CFEM*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

BERETON, David. *et. al.* **Indigenous employment in the Australian Mining Industry**. *Journal of Energy and Natural Resources Law*. Vol 26. Nº1.2008. p. 66-90.

BORGES, L. F. **Política e Mineração na Era da Ecoeficiência**. 2000. In: LINS, F.A.F., Loureiro, F.E.V., Albuquerque, G.A.A.S.C. Brasil 500 anos – A construção do Brasil e da América Latina pela Mineração. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000

BRASIL. **Código de Mineração**. Decreto-Lei nº 227, de 28/02/1967. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br>>. Acesso em: 22/06/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 6. ed, São Paulo: Verbo Jurídico, 2007.

BRASIL. **Lei 6.567/78**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22/06/2017.

BRASIL. **Lei 7.805/89**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25/06/2017.

BRASIL. **Lei 7.990/89**. Disponível em <<http://www.dnpm.gov.br>>. Acesso em: 24/06/2017.

BRASIL. **Lei nº 19.172**, de 20 de dezembro de 2013, que regula a produção, distribuição e venda da Cannabis. Disponível em: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2013/12/cons_min_803.pdf>. Acesso em 05/07/2017.

BRASIL. **Portaria nº 237**, de 18 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br>>. Acesso em: 22/06/2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Impacto Econômico da Legalização da Cannabis no Brasil**. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema10/2016_4682_impacto-econ-omico-dalegalizacao-da-cannabis-no-brasil_luciana-adriano-e-pedro-garrido >. Acesso em 01/07/2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legalização da Maconha Gera Polemica na Câmara. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/463198-PROJETO-QUE-PREVE-LEGALIZACAO-DA-MACONHA-GERA-POLEMICA-NA-CAMARA.html>>. Acesso em 04/07/2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de legalização da maconha do PSOL**. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1237297>. Acesso em 04/07/2017.

CAMPOS, Flávio de. **Jogos e a temática lúdica em Portugal ao final da Idade Média**. Bulletin du centre d'études médiévales d'Auxerre, Hor-série n. 2, 2008. Disponível em: <<https://cem.revues.org/9492>>. Acesso em: 15/06/2017.

CARRAZA, Roque Antônio. **Natureza jurídica da “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”**. Sua manifesta inconstitucionalidade. São Paulo: Justitia, 1995.

CARVALHO, Maria Constança M. H. de. **A (des)necessidade de intervenção no domínio econômico** – Contratação de hotelaria para a Rio + 20 (estudo de caso). CONPEDI,

Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, novembro, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e0e24295e8a8628>>. Acesso em: 04/07/2017.

CHAGAS, Maurício Saraiva de Abreu; PIRES, Gabriela Cabral. Histórico da CFEM no Brasil. In: SILVA, Paulo Roberto Coimbra (coord.). **CFEM – Compensação Financeira pela Exploração Financeira: Natureza Jurídica e Questões Correlatas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

COURTWRIGHT, David T. **Learning from Vegas: gambling, technology, capitalism, and addiction**. Las Vegas: Center for Gaming Research, 2014.

EL PAÍS **Legalização da maconha muda hábitos no Uruguai**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/21/internacional/1445441950_042795.html>. Acesso em 06/07/2017.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Mineração: Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. São Paulo: Signus Editora, 2008

FREIRE, Willian. **Terras Indígenas e o artigo 176 da Constituição**. In the Mine – Especial Regional. Facto Editorial; nº 17. Ano III, 2008. p. 88.

INFODROGAS. **La era de la regulación**. Disponível em: <http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/la_era_de_la_regulaci%C3%B3n_l_diaria_20151204.pdf>. Acesso em: 03/07/2017.

LANGTON, Márcia. *et. al.* **Acommodating Interests in Resource Extraction: Indigenous peoples, local communities and the role of Law in economic and social sustainability**. Journal of energy and natural resources Law. Vol. 26. Nº 26. 2008. p. 1-30.

MCMILLEN, Jan. **Gambling cultures: studies in history and interpretation**. London: Routledge, 1996.

MINÉRIOS E MINERALES. **Embate entre indígenas e mineradoras**. Nº 295. Ano XXXI. São Paulo, 2007.p. 14-20.

PAIVA, Alfredo de Almeida. **Aspectos do Código de Mineração e do seu regulamento**. In: Revista de Direito Administrativo, v. 110, out/dez, 1972.

PIERCE, Patrick A.; MILLER, Donald E. **Gambling politics: state government and the business of betting**. Boulder: Lyenne Rienner, 2004.

SILVA, Eduardo Vale Gomes da. **Mineração em terras indígenas brasileiras – diretrizes para negociação entre empresas e comunidades**. Tese doutorado – Campinas, SP, 2005.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra (coord.). **CFEM – Compensação Financeira pela Exploração Financeira: Natureza Jurídica e Questões Correlatas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes (coord.). **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais** – CFEM. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

UOL. **Indústria da maconha na Califórnia espera “boom” pós-legalização**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/01/1846581-industria-da-maconha-na-california-espera-boom-pos-legalizacao.shtml>>. Acesso em 06/07/2017.