

## Memorando

Em 30 de outubro de 2018

À Comissão Mista da Medida Provisória nº 846 de 2018,  
e/m

Assunto: **SUGESTÕES**

Agradecendo pelo convite para Audiência Pública desta Comissão, este memorando tem por finalidade resumir pontos relevantes sobre o mercado de loterias e jogos no Brasil, na esperança que sejam úteis às discussões do Congresso Nacional.

As leis que tratam de loterias e jogos no Brasil são tão confusas que, até a edição desta Medida Provisória, subvertiam regras básicas de matemática, destinando percentuais que, somados, chegavam a 115% na Loteria Federal e 104,5% na Mega-Sena, Quina, Lotofácil, Lotomania, Dupla Sena, Loteca e Lotogol. O calendário eleitoral não permitiu que se discutisse com mais profundidade todo marco regulatório de loterias e jogos no país, mas tomara que seja o início de reflexão mais abrangente sobre o tema:

1. O mercado brasileiro de loterias e jogos movimentava atualmente pelo menos R\$ 50 bilhões por ano. A oferta de loteria travestida em títulos de capitalização, R\$ 22 bilhões (44%); loterias federais, R\$ 15 bilhões (30%); loterias estaduais, R\$ 350 milhões (0,7%); turfe, R\$ 300 milhões (0,6%); apostas esportivas, R\$ 4 bilhões (8%); jogo do bicho, R\$ 3 bilhões (6%); cassinos, R\$ 3 bilhões (6%); e bingos, R\$ 2,35 bilhões (4,7%), lembrando que a fonte mais confiável para estimar o movimento do jogo não regulado é a Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE, onde as próprias pessoas declaram seus gastos, sendo muito provável que os números estejam subestimados. *u*

2. A arrecadação das loterias no Brasil está muito longe do seu potencial e deficiências graves no marco regulatório de loterias e jogos são responsáveis por isso. Segundo dados apresentados em audiência pública na Câmara dos Deputados pela própria Caixa Econômica Federal, na Itália a arrecadação com loterias chega a US\$ 34 bilhões por ano, com venda per capita de US\$ 565; França, US\$ 16 bilhões, US\$ 249 per capita; Estados Unidos, só em Nova York, US\$ 9 bilhões, US\$ 456 per capita. O Brasil não passa de US\$ 4 bilhões, com venda per capita de US\$ 18,53. Atrás de Portugal, US\$ 228; Uruguai, US\$ 40 e Argentina, US\$ 36.
3. A oferta de loteria travestida em títulos de capitalização é um atentado contra a economia popular, canibaliza o mercado lotérico nacional e ocorre sem o devido controle em razão de legislação antiga, obsoleta e confusa. Em 2016, loterias arrecadaram R\$ 12,8 bilhões, pagaram R\$ 4,3 bilhões em prêmios e repassaram R\$ 6,1 bilhões para a Secretaria do Tesouro Nacional, Fundo de Financiamento Estudantil, Fundo Nacional da Cultura, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional de Saúde, Cruz Vermelha Brasileira, Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais, Ministério do Esporte, Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paralímpico Brasileiro, Comitê Brasileiro de Clubes, Confederação Nacional de Clubes e clubes de futebol. A arrecadação dos títulos de capitalização foi 67% maior, chegando a R\$ 21,4 bilhões, pagando apenas R\$ 1 bilhão em prêmios e gerando lucro líquido de R\$ 1,8 bilhão para 17 empresas, autorizadas pela Superintendência de Seguros Privados e ligadas a bancos.
4. Essa concorrência desleal precisa ser resolvida por lei: loterias precisam de autorização legislativa, fazem repasses sociais, pagam mais prêmios e são vendidas, passivamente, em apenas 14 mil casas lotérica; títulos de capitalização não dependem de autorização legislativa, são oferecidos, ativamente e insistentemente, em mais de 23 mil agências e quase 40 mil postos bancários, pagam menos prêmios e praticamente não fazem nenhum repasse social.

5. É bem provável que uma das razões para que não tenha havido nenhuma proposta sequer no leilão da Lotex tenha sido justamente a autorização para que títulos de capitalização ofereçam premiação instantânea, concedida semanas antes do leilão por órgãos do próprio Ministério da Fazenda.
6. Um dos fatores que explica a baixa arrecadação das loterias no Brasil é que a legislação prevê payout (parcela da arrecadação destinada aos prêmios) muito baixo. A média mundial é superior a 50%. Nos Estados Unidos, em Massachusetts, por exemplo, o payout da loteria instantânea subiu de 50% para mais de 80% e as vendas saltaram de US\$ 50 milhões para mais de US\$ 3 bilhões por ano.
7. A isenção de imposto de renda sobre a premiação das loterias e a redução dos percentuais da arrecadação atualmente destinados à Caixa e a diversos beneficiários em prol do aumento do payout muito possivelmente aumentariam significativamente os valores arrecadados pelas loterias no Brasil. Na prática, embora Caixa e demais beneficiários passassem a receber um percentual menor, o valor absoluto efetivamente recebido tende a ser muito maior.
8. Outro problema que contribui para a baixa arrecadação das loterias no país é que existem apenas cerca de 14 mil casas lotéricas. É muito pouco! Na média, menos de 3 por município, uma para cada 16 mil brasileiros. E, além de loterias, ainda oferecem serviços bancários, o que prejudica a arrecadação pois gera filas enormes e perde-se um grande volume de jogo por impulso. Algumas soluções possíveis precisam ser tratadas por lei e passam por melhorar a oferta online, envolver beneficiários nas vendas de loterias e regularizar loterias estaduais para que também ofereçam loterias da Caixa em seus pontos de venda.
9. Sobre as loterias estaduais, é importante perguntar: por que alguns estados podem explorar loterias e outros não? O decreto-lei nº 204/67 proibiu a existência de loterias estaduais e estabeleceu que a exploração de jogos lotéricos no Brasil seria competência exclusiva da União, autorizando que loterias estaduais criadas anteriormente pudessem continuar em operação. Portanto,

hoje, somente Rio Grande do Sul (1843), Pará (1856), Rio de Janeiro (1940), São Paulo (1939), Paraná (1956), Santa Catarina (1966), Espírito Santo (1964), Minas Gerais (1944), Paraíba (1955), Goiás (1951), Ceará (1947), Pernambuco (1947), Piauí (1959) e Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Lemat e Lotesul - 1953), podem explorar loterias estaduais, isso é justo?

10. A legislação confusa em vigor atualmente causa enorme insegurança jurídica em relação a quais tipos de loterias e jogos cada um desses estados pode explorar e, por isso, nem mesmo todos os estados com direito a ter loterias reconhecido até pelo Supremo Tribunal Federal desenvolvem seus mercados. É bem provável que esta confusão, que merece a atenção do Poder Legislativo e precisa ser resolvida por lei, tenha contribuído decisivamente para diminuir o valor de mercado da Lotex e afugentar potenciais proponentes.
11. Loteria é imposto voluntário e sua arrecadação pode financiar políticas de segurança pública, saúde, educação, esporte etc. A loteria estadual de Nova Iorque arrecada mais de R\$ 30 bilhões por ano e a arrecadação de loterias estaduais no Rio de Janeiro e em São Paulo, por exemplo, poderia passar de R\$ 1 bilhão/ano cada. Os estados brasileiros poderiam levantar um volume significativo de recursos com loterias estaduais e ajudar na venda das loterias federais, que precisam de uma rede maior de pontos de venda.
12. Nos Estados Unidos, por exemplo, a “Mega Millions”, que no último dia 23 de outubro pagou o maior prêmio de loteria da história, quase R\$ 6 bilhões, é vendida em 44 estados, em conjunto com as loterias estaduais. Na Europa, onde cada país pode ser comparado a um estado brasileiro, a loteria transnacional “Euro Millions” também oferece prêmios vultosos e é vendida nos postos de venda das loterias nacionais.
13. Atualmente, a lei permite à Caixa explorar apenas 9 (nove) produtos lotéricos. Apenas três, Mega-Sena, Lotofácil e Quina, concentram 90% da arrecadação e 80% das apostas. O portfolio de produtos da Caixa é muito defasado e vem perdendo espaço para alternativas ainda não regulamentadas como, por

exemplo, apostas esportivas online, que já movimentam mais de R\$ 4 bilhões/ano no país.

14. A falta de regulamentação das apostas online, por exemplo, coloca em risco a economia popular e a integridade do esporte brasileiro. Há 13 anos, investigação da Polícia Federal levou à anulação de 11 partidas do Campeonato Brasileiro por manipulação de resultados. Em 2017, milhares de apostadores ficaram sem receber prêmios porque bancas não honraram apostas nos resultados da 13ª rodada da Serie A, na qual times visitantes ganharam a maioria das partidas, elevando significativamente a premiação. Hoje, cerca de 500 sites de aposta online oferecem jogos brasileiros. Em sua maioria registrados no exterior, operam no Brasil sem nenhuma tributação, regulamentação, controle nem monitoramento.
15. Além de comprometer o Tesouro Nacional, a falta de regulamentação das apostas esportivas sacrifica receitas potenciais do esporte brasileiro. O movimento de apostas online na última Copa do Mundo chegou a quase R\$ 500 bilhões. Nos Estados Unidos, estima-se que as quatro principais ligas esportivas possam arrecadar cerca de R\$ 16 bilhões por ano com a devida regulamentação das apostas esportivas, que acabam de ser liberadas pela Suprema Corte. Na Inglaterra, metade dos times da Premier League são patrocinados por sites de apostas.
16. É preciso desburocratizar loterias e jogos, autorizando por Lei que o Poder Executivo Federal possa instituir outras modalidades de loterias e jogos, que poderiam ser exploradas diretamente pela Caixa Econômica Federal, por órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública dos Estados, pelas entidades turfísticas, mediante autorização, e por outras pessoas jurídicas, mediante concessão, o que conferiria mais eficiência e dinamismo à regulação e à supervisão de loterias e jogos no Brasil, inclusive centralizando no próprio Ministério da Fazenda a autorização e fiscalização de campanhas promocionais mediante distribuição gratuita de prêmios, a título de propaganda, quando efetuadas mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada. *n*

17. A legislação precisa criar condições e incentivos para que beneficiários consigam contribuir para melhorar as vendas das loterias no Brasil, tanto com publicidade quanto com vendas online e postos lotéricos nas suas instalações, numa relação de mutualismo e não de parasitismo. Desde 2001, o esporte brasileiro, por exemplo, já recebeu das loterias mais de R\$ 8 bilhões. O Ministério do Esporte, mais de R\$ 5 bilhões; o Comitê Olímpico do Brasil, mais de R\$ 2 bilhões; clubes de futebol, mais de R\$ 600 milhões; o Comitê Paralímpico Brasileiro, mais de R\$ 450 milhões; o Comitê Brasileiro de Clubes, mais de R\$ 250 milhões; e a Fenacclubes, quase R\$ 10 milhões. Nenhum patrocinador investe tanto quanto as loterias no esporte nacional. Mesmo assim, entidades, clubes e atletas nunca se mobilizaram para promovê-las e o esporte é ferramenta de promoção e marketing para vários outros produtos e serviços.
18. A legislação precisa regular melhor a “taxa de administração” que entidades beneficiárias cobram em cima dos recursos que recebem das loterias. A Portaria nº 341 de 2017 do Ministério do Esporte, por exemplo, estabelece em seus artigos 5º e 6º que algumas entidades podem gastar até 40% do que recebem das loterias com a sua própria administração. É um parâmetro equivocado. Gastos com administração devem ser eficientes e a legislação deve garantir mecanismos para que sejam os menores possíveis, com o máximo dos recursos chegando efetivamente à sua destinação final.
19. Quando uma entidade se acomoda com gastos administrativos no limite percentual, uma variação na arrecadação das loterias pode colocá-la em situação delicada pois não se desmobiliza pessoal e infraestrutura com a mesma rapidez das variações na arrecadação lotérica. Entre 2010 e 2015, por exemplo, a arrecadação das loterias da Caixa cresceu 22,4%, com ápice em 2015, R\$ 14,9 bilhões. Não obstante, caiu 13,9% em 2016, R\$ 12,8 bilhões. Só por que a arrecadação lotérica cresceu, a legislação deve permitir que entidades beneficiárias, que sequer contribuíram para este aumento possam gastar mais com a sua própria administração?



20. A indústria de loterias e jogos apresenta vulnerabilidades significativas para atuação do crime organizado e lavagem de dinheiro. O ambiente regulatório é fundamental para que se possa desenvolver esta atividade com segurança. Estudo da Universidade de Nevada Las Vegas sobre a relação entre jogo e crime organizado aponta que a forma mais efetiva de combater o jogo ilegal, a ação do crime organizado e prevenir a lavagem de dinheiro é com boa regulamentação, monitoramento eficiente e controle efetivo. Na prática, o jogo legal combate o jogo ilegal.
21. No Brasil, organizações criminosas como, por exemplo, PCC e milícias, vem se aproveitando da falta de regulamentação do jogo no país para se apropriar de atividades exercidas tradicionalmente por contraventores. Mesmo nas loterias, que já possuem alguns mecanismos de proteção no Brasil, pode-se elencar vários casos de lavagem de dinheiro, com fraudes em prognósticos esportivos, compra de bilhetes premiados e apostas desproporcionais. Só para ilustrar, basta lembrar dos anões do orçamento e que, há alguns anos, o COAF identificou 30 pessoas que, juntas, ganharam na loteria 1.802 vezes.
22. É fundamental que a legislação de loterias e jogos no Brasil tenha questões de saúde pública em perspectiva, protegendo a população com boa regulamentação, que permita a identificação e o tratamento adequado de distúrbios. No mundo, estima-se entre 0,2% e 3% o número de adultos que sofrem de algum problema de saúde relacionado a loterias e jogos. No Brasil, mesmo com movimento significativo de loterias e jogos, regulados e não regulados, não há nada sobre isso na legislação, o que, consequentemente, eleva riscos pela ausência de políticas para jogo responsável, programas de prevenção e tratamento de ludopatias.
23. O legislador precisa discutir profundamente o mercado de loterias e jogos no Brasil, para que possa gerar benefícios sociais e econômicos relevantes, além de mitigar os riscos inerentes ao atual movimento de loterias e jogos, regulados e não regulados. Estudo da Fundação Getúlio Vargas, pedido pelo Ministério da Fazenda à Caixa Econômica Federal, aponta que o mercado maduro de

loterias e jogos no Brasil, com a devida regulamentação para todas as modalidades e ambiente propício ao seu desenvolvimento, pode movimentar anualmente R\$ 174,7 bilhões, com apostas per capita somando R\$ 765,73 e arrecadação tributária de R\$ 58,78 bilhões.

24. A título de ilustração, nos Estados Unidos, estima-se o impacto econômico da indústria de cassinos em USD 240 bilhões/ano, com a geração de 1,7 milhão de empregos, USD 38 bilhões em impostos e externalidades relevantes na indústria do turismo: Las Vegas recebe mais de 43 milhões de visitantes por ano. O Japão, que possui atualmente 4,5 milhões de máquinas caça níqueis pachinko, uma para cada 28 habitantes, já iniciou processo de concessão de 3 licenças para Cassinos Resorts. Na Colômbia, loterias e jogos movimentam 1,5% do PIB. Em Macau, maior mercado do mundo atualmente, o jogo elevou o PIB de US\$ 7 bilhões, em 2002, para US\$ 45 bilhões, em 2016.

Agradeço pela atenção e fico à disposição para quaisquer esclarecimentos. Tomara que haja uma discussão mais aprofundada sobre todo marco regulatório de loterias e jogos no Brasil, até mesmo com a instalação de Comissão de Juristas no Senado Federal, a exemplo dos anteprojotos de Lei de Arbitragem e Mediação, Lei Geral do Esporte, Desburocratização da Administração Pública, Código Penal, Lei de Execuções Penais etc.

Atenciosamente,



Pedro Trengrouse