

3º PRÊMIO SECAP DE LOTÉRIAS

Concurso de Monografias

2019

2º LUGAR

**Políticas Públicas, Regulação e Práticas de
Responsabilidade Social Corporativa:
propostas para o desenvolvimento da atividade
lotérica no Brasil após a concessão da Lotex**

**Autora:
Adriana Fiorotti Campos**

Realização



Idealização

SECRETARIA DE
AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO,
ENERGIA E LOTERIA

SECRETARIA ESPECIAL DE
FAZENDA

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

Apoio



Comissão Especial
de Direito dos Jogos Esportivos,
Lotéricos e Entretenimento

Patrocínio



3º PRÊMIO SECAP DE LOTERIAS – 2019

TEMA

A Regulação de Loterias no Brasil e Aspectos de Responsabilidade Social Corporativa das Loterias

SUBTEMA

Obtenção de um Ambiente em que o Ato de Apostar Aconteça em uma Posição de Equilíbrio entre a Geração de Receita, Entretenimento e Experiência do Consumidor-Apostador, entre outras Boas Práticas Adotadas Amplamente ao Redor do Mundo

TÍTULO

POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA: PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE LOTÉRICA NO BRASIL APÓS A CONCESSÃO DA LOTEX

RESUMO

O mercado de loterias brasileiro está iniciando um processo de abertura com a concessão comum da Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEX para o Consórcio Estrela Instantânea e com a criação da modalidade lotérica Apostas de Quota Fixa (ainda não regulamentada). Até o momento, somente a Caixa Econômica Federal – CEF explora este mercado no Brasil. Ou seja, com a entrada de agentes privados no setor os custos de transação serão ampliados e a regulação, a fiscalização e a normalização ficariam mais difíceis. Outro ponto que merece destaque por conta das próprias características do setor, é a Responsabilidade Social Corporativa por conta dos vultosos montantes de repasse de parcela da arrecadação para as *good causes* (saúde, educação, cultura, segurança pública, seguridade social), mas também por conta da exigência da aplicação dos princípios do Jogo Responsável por parte das empresas que exploram esta atividade. Neste contexto, o objetivo do trabalho monográfico é apresentar propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEX. Para alcançar o objetivo proposto, o presente trabalho empreendeu uma revisão bibliométrica nos principais livros, teses, dissertações e monografias e pesquisa documental – relatórios e legislação – com ênfase nas áreas de Políticas Públicas, de Regulação do mercado de loterias e de Responsabilidade Social Corporativa. Por fim, as principais propostas para o prosseguimento do desenvolvimento desse mercado foram, a saber: a criação de uma Agência Reguladora com autonomia política e financeira; uma maior fiscalização e monitoramento por parte do agente regulador; uma maior transparência ao divulgar, de forma padronizada, dados dos agentes regulados; e a atuação por parte dos agentes regulados de acordo com os princípios do Jogo Responsável.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Regulação. Responsabilidade Social Corporativa. Reestruturação do Mercado de Loterias. LOTEX.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	8
2.1 SEGMENTO DE LOTERIA NO BRASIL	8
2.1.1 Breve Histórico	8
2.1.2 Mercado de Loteria no Brasil.....	16
3. PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE LOTÉRICA NO BRASIL APÓS A CONCESSÃO DA LOTEX.....	34
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA: ALGUNS APONTAMENTOS PARA A DISCUSSÃO	35
3.1.1 Políticas Públicas	35
3.1.2 Regulação.....	37
3.1.3 Responsabilidade Social Corporativa.....	41
3.2 PROPOSIÇÕES DE APRIMORAMENTO DO NOVO DESENHO DE MERCADO DO SETOR DE LOTERIAS NO BRASIL	46
3.3 LIMITAÇÕES DA ANÁLISE.....	49
4. CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	54
ANEXOS	63

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Brasil: Estrutura do Mercado Nacional de Loterias.....	21
Figura 2. Caixa Econômica Federal: Produtos Lotéricos.....	25
Figura 3. Caixa Econômica Federal: Loterias por Unidade da Federação – 2017 ...	26
Figura 4. Brasil: Arrecadação e Repasse das Loterias Federais ¹ e Participação da Arrecadação no PIB (%) – 2013-2018.....	28
Figura 5. Governança Regulatória, Eficiência e Desempenho Setorial	41
Figura 6. Repasse de Loterias no Mundo e no Brasil (%), por Destinação ¹	43
Figura 7A. Modelo de Negócio da LOTEX: Estimativa de Arrecadação Total, Receita Bruta, Repasses Sociais e Arrecadação Tributária	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Brasil: Resumo do Fundamento Legal de Loterias	19
Tabela 2. Repasses das Loterias Caixa – 2018.....	27
Tabela 3. LOTEEX: Dados da Concessão	30
Tabela 4. Destinação da Arrecadação das Loterias, Países Selecionados da América Latina e Caribe	42
Tabela 5A. Brasil: Destinação dos Recursos das Loterias por Modalidade – Portaria MF nº 30/2008.....	64
Tabela 6A. Brasil: Destinação dos Recursos das Loterias por Modalidade – Lei nº 13.756/2018	65
Tabela 7A. Brasil: Resumo do Fundamento Legal e Estrutura de Mercado da Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEEX)	66

1. INTRODUÇÃO

A loteria surgiu no Brasil em 1784 como um meio de levantar fundos para a construção de um novo prédio da Casa de Câmara e Cadeia de Vila Rica (atual Ouro Preto), em Minas Gerais. De lá para cá, o setor já foi explorado pelo setor privado e pelo setor público, sendo que com o Decreto-Lei nº 204/1967, ainda em vigor, o mercado de loterias no Brasil passou a ter a configuração atual, com algumas modificações. A União tem a titularidade e exclusividade da única modalidade de aposta permitida no Brasil e a operação das loterias federais é, até o momento (março de 2020), de **exclusividade** da Caixa Econômica Federal. As duas exceções são a concessionária que irá operar a Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEX, cuja operação poderá ser iniciada ainda em meados do ano de 2020, e a Modalidade Lotérica de Apostas de Cota Fixa, que poderá ser operada por uma autorizada ou por uma concessionária (ainda não regulamentada).

Por sua vez, a regulação setorial cabe à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – SECAP do Ministério de Economia (Decreto nº 9.745/2019). Ou seja, o regulador e o regulado são do Ministério da Economia, o que pode ocasionar conflito regulatório. Até o momento, por conta do monopólio estatal da Caixa Econômica Federal, ainda não foi identificado este problema. Entretanto, com a entrada da concessionária da LOTEX, por exemplo, a regulação setorial por parte de um regulador que não seja independente pode ser questionada. Além da questão regulatória, deve-se levar em consideração a Responsabilidade Social Corporativa, já que a concessão da LOTEX terá atuação exclusiva por parte do setor privado e poderá ser realizada tanto em ambiente físico como virtual. O jogo *online* merece uma atenção maior por parte do agente regulador por conta da maior dificuldade de monitoramento e fiscalização, especialmente em aspectos

relacionados ao vício de jogadores vulneráveis (jogador patológico, crianças e adolescentes), do jogo ilegal e do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Atualmente, encontra-se em construção um novo desenho mercadológico-regulatório-institucional da atividade lotérica no Brasil. A concessão da LOTEEX ao setor privado e a criação da modalidade Apostas de Quota Fixa podem ser consideradas um divisor de águas. Mas ainda é um processo em formação. Neste contexto, o objetivo da monografia em tela é apresentar propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEEX. Para alcançar o objetivo proposto, o presente trabalho empreendeu uma revisão bibliométrica nos principais livros, teses, dissertações e monografias e pesquisa documental – relatórios e legislação – com ênfase nas áreas de Políticas Públicas, de Regulação do mercado de loterias e de Responsabilidade Social Corporativa.

Esse trabalho monográfico foi dividido em quatro partes. Além desta introdução, no Capítulo 2, contextualizou-se a atividade lotérica no Brasil a partir de um breve histórico, de sua fundamentação legal-regulatório-institucional e da apresentação da estruturação do mercado nacional (agentes setoriais, produtos lotéricos e alguns dados pertinentes). No Capítulo 3, em um primeiro momento, foram apresentados alguns apontamentos referentes à discussão de Políticas Públicas, de Regulação e de Responsabilidade Social Corporativa. Logo em seguida, apresentou-se algumas propostas para a promoção do desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil no contexto de abertura ao setor privado. No último subitem do Capítulo 3, apresentaram-se algumas limitações do trabalho monográfico e sugestões para pesquisas futuras. Por fim, foram feitas algumas conclusões.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 SEGMENTO DE LOTERIA NO BRASIL

2.1.1 Breve Histórico

A loteria surgiu no Brasil em 1784 como um meio de levantar fundos para a construção de um novo prédio da Casa de Câmara e Cadeia de Vila Rica (atual Ouro Preto), em Minas Gerais. O então governador-geral da capitania das Minas Gerais, Dom Luís da Cunha Menezes, encaminhou à Câmara Municipal um projeto para autorizar a realização do sorteio na cidade. O projeto foi aprovado, estabelecendo-se então as regras para a realização dos sorteios, tendo a extração ocorrido em outubro de 1784¹. Houve, a partir desta experiência, uma difusão das loterias no Brasil, apesar das extrações somente serem autorizadas por Santas Casas, hospitais, abrigos, orfanatos e outras entidades de natureza assistencial (BUENO, apud BARBOSA, 2017b).

Com a mudança da Corte Portuguesa para o Brasil no ano de 1808, houve um aumento importante no número de extrações lotéricas. Elas eram autorizadas por vários motivos, dentre eles, a construção ou manutenção de prédios de entidades assistenciais ou culturais. Já havia, neste momento, uma preocupação com a seriedade dos sorteios; todavia, destaca-se que o tratamento jurídico à temática loteria era insipiente. O texto abaixo apresenta esta ideia:

Já na época, era marcante a **preocupação com a lisura dos sorteios**. Apesar disso, o **tratamento legislativo** dado à matéria na época, de modo geral, era **eminentemente pontual, quase casuístico**, expressando-se na forma de proibições momentâneas de novas concessões e extrações, de autorizações para casos específicos ou do estabelecimento de regras superficiais para as vendas de bilhetes e para as realizações dos sorteios (CANTON, apud BARBOSA, 2017b, p. 10, grifo nosso).

¹ “Foram vendidos três mil bilhetes, confeccionados à mão e distribuídos mediante sorteio” (SEFEL/CADE, 2018, p. 39).

Décadas depois, em 1830 foi instituído o Código Criminal do Império do Brasil (Lei nº 16/1830), que no seu art. 166 determinou que o funcionário público que praticasse os jogos proibidos no desempenho de suas funções seria exonerado. *“Além disso, a posse de casa de tabolagem para prática de jogos proibidos pelas posturas municipais foi incluída nos crimes policiais contra os bons costumes no art. 214”* (SEFEL/CADE, 2018, p. 40). No ano de 1831, com a abdicação de Dom Pedro I e a instituição de uma Regência Provisória (Regência do padre Diogo Antônio Feijó), proibiu-se as concessões e as extrações de loterias. Este ato foi justificado pelo descontrole nas concessões. Esta proibição vigorou até novembro de 1837, quando foram sancionados os Decretos nº 153 e nº 154, que autorizaram a extração de loterias em favor do Teatro da Praia de D. Manuel e do Teatro Fluminense no Rio de Janeiro (CANTON, 2010).²

De acordo com Barbosa (2017b), o primeiro ato a disciplinar de forma mais consistente as loterias no Brasil foi o Decreto nº 357/1844. Ele regulava a extração de loterias em todo o Império: (1) as autorizações para a realização das extrações ou a concessão por tempo determinado em favor dos agentes privados eram conferidas pela Coroa, por meio da Assembleia-Geral ou de órgãos específicos; (2) a criação dos encarregados da extração das loterias; (3) a imposição de limites e condições tanto para a venda dos bilhetes como para a própria realização dos sorteios. Com a Lei nº 1.099/1860, proibiu-se as loterias e as rifas de quaisquer

² Dando prosseguimento ao movimento de maior controle das loterias por parte do governo, *“em novembro de 1840, meses depois de declarada a maioridade de D. Pedro II, foi editado o Decreto nº 57, que procurou disciplinar as vendas de bilhetes e as extrações de loteria. Em 11 de agosto de 1841 o Decreto nº 92 introduziu normas para aumentar o controle do governo sobre a loteria. As novas regras, no entanto, só foram acatadas no Rio de Janeiro: nas províncias as loterias continuaram a ser concedidas com irregularidades”* (CANTON, 2010). Duas décadas depois, com o objetivo de melhorar a fiscalização da atividade foi editado por Dom Pedro II o Decreto nº 2.936/1862; criou-se, assim, a figura do fiscal de loterias, cuja nomeação era feita pelo Ministro da Fazenda (BARBOSA, 2017b).

espécies que não fossem autorizadas por lei, estabelecendo pesadas sanções de natureza penal e cível. Adicionalmente, a lei determinou que o governo seria o concedente das loterias por meio de decreto do Ministério da Fazenda (BARBOSA, 2017b).

Um ano após a Proclamação da República³, o Decreto nº 847/1890 promulgou o “novo” Código Penal. No art. 367, estabeleceu-se que estavam proibidas **loterias e rifas**, de qualquer espécie, **não autorizadas por lei**, ainda que corresse anexas a qualquer outra autorizada. E, nos arts. 369 e 370, os **jogos de azar** foram definidos e classificados como contravenção. Em tal Decreto, não foram proibidas as apostas de corridas a pé ou a cavalo, ou outras semelhantes.⁴

No Brasil, porém, as loterias somente passaram a ser fonte de receita para o orçamento público federal a partir de 1896 (tal fato é primordial para o entendimento da regulação setorial, que será feita mais adiante na monografia em tela). Os concessionários de serviço de loteria, que eram, neste momento, em sua grande maioria particulares, passaram a ter que recolher aos cofres do Tesouro percentuais específicos sobre o capital de cada concurso ou sobre os valores dos bilhetes vendidos. Poucos anos depois, foi editado o Decreto nº 3.638/1900⁵, que facultou aos Estados a autorização do funcionamento de loterias em seus territórios. Entretanto, tal Decreto determinou que as loterias seriam regidas por leis federais e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda (CANTON, 2010; BARBOSA, 2017b).

³ A Proclamação da República no Brasil foi no dia 15 de novembro de 1889.

⁴ “Art. 370. Consideram-se **jogos de azar** aquelles em que o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte.

Paragrapho unico. Não se comprehendem na proibição dos jogos de azar as apostas de corridas a pé ou a cavalo, ou outras semelhantes” (BRASIL, 1900, grifo nosso).

⁵ “Em 9 de abril de 1900 surgiu novo regulamento para elas: foi o Decreto nº 3.638, que disciplinou as atividades lotéricas no Rio de Janeiro, então Distrito Federal. Pelas novas regras, os detentores das concessões (na época, grupos privados) tiveram o prazo de concessão reduzido de dez para sete anos, e, posteriormente, para cinco” (CANTON, 2010, p. 17).

Segundo SEFEL/CADE (2018), com o Decreto nº 21.143/1932, modernizou-se as loterias e tornou-se o processo mais transparente: (1) utilização de instrumentos precisos (urnas transparentes, esferas todas numeradas, etc.); (2) maior controle da União; (3) determinação do destino do produto líquido – para obras de caridade; (4) determinação de 70% da arrecadação para a premiação; (5) as loterias concedidas pela União e pelos Estados constituíam serviço público; (6) estabelecimento do conceito de loterias; (7) supervisão da atividade lotérica conferida à Fiscalização-Geral de Loterias; (8) previsão que fiscalização semelhante deveria ser exercida pelos governos estaduais sobre as loterias que concedessem⁶; e (9) as loterias estaduais somente poderiam circular no âmbito das unidades federativas.

No decorrer dos anos, ampliou-se a preocupação com o regime de concessões das loterias no Brasil. O Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei de Contravenções Penais) determinou que a exploração ou realização de jogos com aposta não autorizados pelo governo seria contravenção. Deve-se citar também o Decreto-Lei nº 9.215/1946, que restaurou a vigência do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941⁷ e que revogou todas as licenças ou autorizações concedidas por

⁶ “Apesar dessa aparente competência concorrente, o Decreto nº 21.143, de 1932, consolidou uma clara sujeição da atuação dos Estados e das loterias por estes concedidas às normas editadas pela União. Além de revogar expressamente ‘toda a legislação existente sobre loterias, federais ou estaduais’ (art. 1º) e estabelecer regras pormenorizadas para ambas as loterias, o decreto estabelecia que ‘exclusivamente os bilhetes da loteria federal terão livre curso em todo o território nacional, ficando a circulação das loterias estaduais circunscrita aos limites dos Estados concedentes’ (art. 7º). Ademais, o decreto estabeleceu importantes restrições à concessão de loterias pelos Estados e permitiu que a União declarasse a rescisão dos contratos de concessão firmados por tais entes federados” (BARBOSA, 2017b, p. 12-13).

⁷ “Art. 1º Fica restaurada em todo o território nacional a vigência do **artigo 50** e seus parágrafos da Lei das Contravenções Penais (**Decreto-lei nº 3.688, de 2 de Outubro de 1941**)” (BRASIL, 1946, grifo nosso).

autoridades federais, estaduais ou municipais para o estabelecimento ou exploração de jogo de azar⁸.

A mudança que iria ter mais destaque adviria com o Decreto-Lei nº 6.259/1944: concedeu-se à União e aos Estados⁹ **poder exclusivo** para executar as loterias ou autorizar sua exploração. Em 1961, com o Decreto nº 50.954/1961 foi transferida às Caixas Econômicas Federais a administração exclusiva das loterias federais; por sua vez, foi somente a partir do Decreto nº 1.146/1962 que efetivamente implementou-se a Administração do Serviço de Loteria Federal e comercializou-se bilhetes de loterias diretamente pelas Caixas Econômicas Federais.¹⁰ Anos depois, mediante o Decreto-Lei nº 204/1967 as loterias passaram a ser consideradas como **serviço público exclusivo de titularidade da União, não suscetível de concessão**. Tal Decreto-Lei também proibiu a criação de novas loterias estaduais, mantendo as loterias estaduais que já existiam, limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação do Decreto-Lei nº 204/1967. Daí para frente foram criadas algumas modalidades lotéricas que existem até hoje (ver Tabela 1 e Figura 2).

Dando prosseguimento ao modelo estatal da atividade lotérica no Brasil, em 1969, foram unificadas as diferentes Caixas Econômicas que existiam à época e,

⁸ “Art. 3º Ficam declaradas nulas e sem efeito tôdas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais ou municipais, com fundamento nas leis ora, revogadas, ou que, de qualquer forma, contenham autorização em contrário ao disposto no artigo 50 e seus Parágrafos da Lei das Contravenções penais” (BRASIL, 1946).

⁹ “A exploração direta das loterias foi a opção firmada por alguns Estados. A partir do permissivo legal, foram então criados, no âmbito das Administrações públicas estaduais, alguns órgãos ou entes voltados para a exploração da atividade, sob denominações variadas. Esse foi o caso, por exemplo, de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, que, após a edição de suas respectivas leis e decretos estaduais, tiveram suas estruturas próprias de comercialização de loterias ‘ratificadas’ por meio de decretos federais” (BARBOSA, 2017b, p. 15).

¹⁰ “Ocorreu, no dia 15 de setembro de 1962, o **primeiro sorteio da Loteria Federal** realizado sob o novo modelo. A CAIXA empregou o pessoal subordinado ao último concessionário, de modo a superar a in experiência no processo, mas não utilizou o mesmo equipamento: substituiu os antigos globos de vidro por acrílico, fabricados por encomenda, e ampliou a rede de lotéricas herdada” (SEFEL/CADE, 2018, p. 46).

mediante o Decreto-Lei nº 759/1969, o Poder Executivo foi autorizado a constituir a **Caixa Econômica Federal (CEF)**, instituição financeira constituída sob a forma de empresa pública, que tinha por finalidade, dentre outras citadas, “explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente” (BRASIL, 1969b).

A Constituição Federal de 1988 limitou-se a definir a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios^{11,12} e a imposição de destinação de parte das receitas das loterias para o financiamento da seguridade social¹³. A Carta Magna não estabeleceu qualquer regra acerca de alíquotas ou da forma de cálculo de tal contribuição. Assim, grande parte dos elementos definidores do regime jurídico aplicável às loterias estão no âmbito infraconstitucional, como pode ser observado no texto a seguir:

Em decorrência de tal opção política, praticamente todos os contornos e elementos definidores do regime jurídico aplicável às loterias no Brasil situam-se no âmbito infraconstitucional e são definidos: (i) pelo Congresso Nacional, por meio de lei; (ii) pelo Presidente da República, no uso das atribuições regulamentar e de organização da Administração federal que lhe são atribuídos pelo art. 84, incisos IV e VI, alínea “a” da Constituição; e (iii) pelos órgãos e entidades federais a quem a lei ou o próprio Chefe do Poder Executivo atribuem competência para tanto (BARBOSA, 2017b, p. 21).

Por conta do processo de desestatização vigente em 2020, destaca-se aqui o lançamento, em 22 de agosto de 1991, da Loteria Instantânea (conhecida por “raspadinha”). Em um primeiro momento, o Decreto nº 99.268/1990 autorizou a CEF

¹¹ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

(...)” (BRASIL, 1988).

¹² (BRASIL, 2007 – Súmula Vinculante 2).

¹³ “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

(...)” (BRASIL, 1988).

a executar e explorar os serviços de Loteria Federal na modalidade instantânea.¹⁴ Anos depois, em março de 2015, por conta de problemas em seu funcionamento, a produção e o fornecimento desse produto foram suspensos. No ano seguinte, por meio do Decreto nº 8.897/2016, o Decreto de autorização da Loteria Instantânea foi revogado.¹⁵ Este seria o início do processo de desestatização do setor de loterias no Brasil.

Nos últimos anos, inseriu-se a ideia de desestatização da Loteria Instantânea mediante a promulgação da Lei nº 13.155/2015, antes mesmo da revogação do Decreto nº 99.268/1990, como pode ser visto no parágrafo anterior. Este seria um divisor de águas entre o modelo ainda vigente de monopólio da Caixa Econômica Federal para a abertura de mercado. Em um primeiro momento, janeiro de 2016, criou-se a Caixa Instantânea S.A.¹⁶ (subsidiária da CEF), que teria 51% de suas ações vendidas a um grupo internacional com expertise nessa modalidade lotérica.

Todavia, com a mudança de governo por conta do *impeachment* de Dilma Rousseff, o processo de desestatização foi modificado. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a partir de estudos, sugeriu que a **concessão comum da LOTEX** para uma empresa privada seria a melhor opção. De acordo com a SEFEL/CADE (2018, p. 71), os motivos elencados para a tomada de decisão pela **ausência** da participação da CEF na concessão eram, a saber:

- (i) o fato de a prestação desse serviço público ser executada por conta e risco da concessionária vencedora do processo licitatório;

¹⁴ “Art. 1º Fica autorizada a **Caixa Econômica Federal** a executar, e explorar, os serviços de Loteria Federal, sob a **modalidade instantânea**, em todo o território nacional” (BRASIL, 1990).

¹⁵ “Em 2014, a Controladoria Geral da União apontou problemas em seu funcionamento, o que levou o governo a encerrar suas operações logo em seguida” (SEFEL/DACE, 2018, p. 48).

¹⁶ A atual denominação da Caixa Instantânea S.A. é Caixa Loterias S.A. Ela é uma subsidiária integral da CEF e seu objeto social é administrar, com exclusividade, os serviços das loterias federais nos termos da legislação específica. A companhia foi criada no contexto do processo de desestatização da LOTEX e retirada do processo pelo Decreto nº 9.155/2017, refletindo a decisão do então Ministério da Fazenda (atualmente, Ministério da Economia) de fazer a concessão direta da LOTEX, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.327/2018.

- (ii) a ausência de qualquer subvenção da União, diretamente ou por meio de suas empresas estatais, ficando a concessionária total e integralmente responsável pela viabilização da exploração da LOTEX;
- (iii) a União ser beneficiária majoritária do sucesso da exploração da LOTEX, tendo em vista auferir 16,7% do faturamento dessa loteria, valor este destinado à segurança pública, esporte, cultura e à seguridade social, e, adicionalmente, arrecadar tributos com a operação do concessionário e imposto de renda sobre as premiações;
- (iv) a implantação de ambiente concorrencial para todo o setor nacional de loterias.

Dentre os passos para a concessão da LOTEX ao setor privado, inicialmente, ocorreu a contratação de um Consórcio (EY/M&P (Moysés & Pires) Sociedade de Advogados/Zancan Advogados)¹⁷ e de uma Consultoria (Baker Tilly)¹⁸ para apoiar o BNDES em todas as etapas do processo de desestatização: estudos econômico-financeiros, regulatórios, setoriais, etc.

No Modelo de Negócio desta modalidade de loteria, o Consórcio EY/M&P (Moysés & Pires) Sociedade de Advogados/Zancan Advogados apresentou estimativas de receita bruta, de arrecadação tributária e de repasses sociais nos primeiros cinco anos do negócio, como pode ser visto na Figura 7A. O objetivo maior era demonstrar as viabilidades econômico-financeira e regulatório-institucional do negócio Loteria Instantânea no Brasil e atrair o capital privado para dar prosseguimento à abertura de mercado.

Anos depois, em 2019, por meio de processo licitatório, o Consórcio Estrela Instantânea¹⁹ obteve a concessão da LOTEX. Além disso, com a Lei nº 13.756/2018, criou-se a modalidade lotérica de quota fixa (ainda não regulamentada), permitindo a atuação privada na sua operação.

¹⁷ Dentre os principais serviços do Consórcio, tem-se: (1) Elaboração do Plano de Negócios; (2) Análise Jurídica do Marco Regulatório; (3) Avaliação Econômico-Financeira; (4) Modelagem de Desestatização; (5) Levantamento de Potenciais Investidores; e (5) Minutas do Edital e Contrato de Concessão (BNDES, 2017).

¹⁸ A Consultoria Baker Tilly foi contratada para realizar uma segunda Avaliação Econômico-Financeira com base no Plano de Negócios elaborado pelo Consórcio (EY/M&P (Moysés & Pires) Sociedade de Advogados/Zancan Advogados) (BNDES, 2017).

¹⁹ O Consórcio Estrela Instantânea é formado pela norte-americana Scientific Games International (SGI) e pela International Game Technology (IGT), com sede no Reino Unido.

2.1.2 Mercado de Loteria no Brasil

2.1.2.1 Fundamento Legal

Inicialmente, como supracitado, deve-se frisar que o Decreto-Lei nº 3.688/1941 e o Decreto-Lei nº 9.215/1946 estabeleceram a punição a **particulares** que explorem jogos de azar e a proibição da prática ou da exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Entretanto, o jogo de azar no Brasil é permitido em algumas circunstâncias, a saber: (1) *sweepstakes* e loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; (2) produtos lotéricos da Caixa Econômica Federal; e (3) loterias estaduais existentes antes do Decreto-Lei nº 204/1967. Tal Decreto-Lei nº 204/1967 concedeu à União a exploração exclusiva das loterias e não permitiu mais a criação de loterias estaduais. Todavia, salienta-se que as loterias criadas antes do Decreto-Lei nº 204/1967 podem explorar este serviço público, sem aumentar as suas emissões^{20,21}.

Acrescenta-se que o art. 22, inciso XX da Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios. O texto abaixo apresenta os principais motivos:

Sustentou que o art. 22-XX da Constituição atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios, indicativo de que o Poder Constituinte Originário atentou-se ao fato de que os **jogos de azar** são responsáveis pela criação de vulnerabilidades diversas, que demandam diferentes níveis de vigilância estatal – de ordem social, econômica e saúde pública. Afirmou inexistir direito absoluto à livre concorrência, sendo admissível a intervenção estatal quando afrontados os interesses da coletividade. Sobre o alegado desrespeito ao princípio da igualdade,

²⁰ “Art 32. Mantida a situação atual, na forma do disposto no presente Decreto-lei, não mais será permitida a criação de loterias estaduais.

§ 1º As loterias estaduais atualmente existentes não poderão aumentar as suas emissões ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação deste Decreto-lei (...)” (BRASIL, 1967).

²¹ “Em congelamento daquelas loterias estaduais que existiam na época de edição do Decreto-Lei nº 204/67, que autorizou que permanecessem em atividade aquelas loterias em funcionamento na data da sua edição, isto é, as loterias estaduais do Rio Grande do Sul, Pará, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraíba, Paraná, Piauí, Bahia, Santa Catarina, Ceará e Sergipe” (VAN DER LAAN, 2018, p. 12-13).

argumentou que a existência de leis sobre **jogos de azar** visa a coordenar bens jurídicos antagônicos em nome de toda a coletividade. Registra considerações sobre as consequências deletérias da legalização dos jogos de azar sob a perspectiva da segurança pública, da saúde dos indivíduos, dos gastos públicos e da **ausência de aparato regulatório** (BRASIL, 2019c, p. 3, grifo nosso).

A operação das loterias federais é, até o momento (março de 2020), de **exclusividade** da Caixa Econômica Federal.^{22,23} As duas exceções são a concessionária que irá operar a LOTE²⁴, cuja operação poderá ser iniciada ainda em meados do ano de 2020, e a Modalidade Lotérica de Apostas de Cota Fixa, que poderá ser operada por uma autorizada ou por uma concessionária²⁵ (ainda não regulamentada)²⁶. Salienta-se que, no início do ano de 2020, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) do Ministério da Economia promoveu Consulta Pública para coletar sugestões para o aperfeiçoamento da Minuta de Decreto de regulamentação da exploração da modalidade lotérica Apostas Esportivas de Quota Fixa em território brasileiro (Consulta Pública nº

²² “Art. 1º A Loteria Federal será explorada diretamente pela União.

Art. 2º O serviço da Loteria Federal subordinado ao Ministro da Fazenda, será executado em todo País, pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas em colaboração com as Caixas Econômicas Federais” (BRASIL, 1961).

²³ “Art 2º A Loteria Federal, de circulação, em todo o território nacional, constitui um serviço da União, executado pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, através da Administração do Serviço de Loteria Federal, com a colaboração das **Caixas Econômicas Federais**.

Parágrafo único. As **Caixas Econômicas Federais**, na execução dos serviços relacionados com a Loteria Federal, obedecerão às normas e às determinações emanadas daquela Administração” (BRASIL, 1967, grifo nosso).

²⁴ “Art. 28. Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir a Loteria Instantânea Exclusiva - LOTE²⁴, tendo como tema marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, implementada em meio físico ou virtual” (BRASIL, 2015b).

²⁵ “Art. 29. Fica criada a **modalidade lotérica**, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada **apostas de quota fixa**, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional. § 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.

§ 2º A **loteria de apostas de quota fixa** será **autorizada ou concedida** pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais. (...)” (BRASIL, 2018b, grifo nosso).

²⁶ Na Minuta do Decreto que regulamenta a modalidade lotérica apostas de quota fixa, estabelece-se a concessão, como pode ser visto no Art. 10.

“Art. 10. Somente poderá ser beneficiada com a concessão de outorga para explorar (operar) a modalidade lotérica apostas de quota fixa a pessoa jurídica regularmente constituída segundo as leis brasileiras vigentes, com sede e administração no País” (BRASIL, 2020b).

01/2020). As contribuições deveriam ser enviadas no período compreendido entre os dias 17 de fevereiro a 06 de março de 2020 (BRASIL, 2020a). Já a comercialização é feita por permissionárias²⁷.

Por fim, em 2019, mediante o Decreto nº 9.745/2019, que dentre outras coisas aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, estabeleceu-se o Ministério da Economia como ente da Administração Pública com a tutela exclusiva sobre o serviço de loterias no Brasil, sendo o órgão regulador setorial a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – SECAP (anteriormente Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria – SEFEL, que tinha substituído a antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE).²⁸ Na Tabela 1, são apresentados um resumo da base legal das Loterias no Brasil, dos agentes atuantes neste setor e das modalidades e produtos lotéricos, com respectivas

²⁷ “Art. 1º Esta Lei estabelece critérios para a contratação e remuneração de **permissionários lotéricos** nesse regime e fixa outras providências relativamente às atividades econômicas complementares que vierem a ser por eles exercidas.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - **permissão lotérica**: a outorga, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos feita pelo poder outorgante à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, para comercializar todas as loterias federais e os produtos autorizados, bem como para atuar na prestação de serviços delegados pela outorgante, nos termos e condições definidos pela legislação e normas reguladoras vigentes;

II - outorgante de serviços lotéricos: a Caixa Econômica Federal (CEF) na forma da lei” (BRASIL, 2013b, grifo nosso).

²⁸ “Art. 35. À **Secretaria Especial de Fazenda** compete:

(...)

n) regulação, autorização, normatização e fiscalização dos segmentos de distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda, captação antecipada de poupança popular e loterias, inclusive sweepstakes e outras modalidades de loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; e

(...)

Art. 43. A **Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria** compete:

(...)

X - supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política e a regulação de loterias; e

(...)

Art. 46. À **Subsecretaria de Prêmios e Sorteios** compete:

(...)

IV - atuar na regulação, na autorização, na normatização e na fiscalização de todas as modalidades de loterias; e

V - propor, coordenar e executar, no âmbito do Governo federal, a política e a regulação de loterias” (BRASIL, 2019a, grifo nosso).

fundamentações legais. Colocar estas informações em uma única tabela permite uma melhor visualização e compreensão setorial.

Tabela 1. Brasil: Resumo do Fundamento Legal de Loterias

Base Legal	Constituição Federal de 1988, art. 22, inciso XX Decreto-Lei nº 6.259/1944 – dispõe sobre os serviços de loterias Decreto-Lei nº 204/1967 – dispõe sobre a exploração do serviço de loterias Decreto-Lei nº 594/1969 – criação da Loteria Esportiva Decreto nº 66.118/1970 – regulamento da Loteria Esportiva Decreto nº 68.703/1971 – regulamenta a aplicação dos Recursos da Loteria Esportiva Lei nº 6.717/1979 – criação do concurso de prognósticos de números Lei nº 11.345/2006 – criação do concurso de prognóstico específico Decreto nº 6.187/2007 – regulamenta a Lei nº 11.345/2006 Lei nº 12.869/2013 – dispõe sobre o permissionário lotérico Lei nº 13.155/2015 – dispõe sobre a concessão da LOTEX ¹ Lei nº 13.262/2016 – autoriza o BB e a CEF a constituírem subsidiária Decreto nº 9.155/2017 – dispõe sobre a inclusão da LOTEX no PND ² Decreto nº 9.327/2018 – regulamenta a LOTEX Lei nº 13.756/2018 – dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Criação da quota fixa (art. 29)		
Natureza	Serviço público exclusivo da União (Decreto-Lei nº 204/1967)		
Legislador	União (Constituição Federal de 1988, art. 22, inciso XX)		
Operador	Caixa Econômica Federal (Decreto nº 50.954/1961) – Loterias Concessionário ³ (Decreto nº 9.327/2018) - LOTEX		
Regulador	Subsecretaria de Prêmios e Sorteios (Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), Secretaria Especial de Fazenda, Ministério da Economia) (Decreto nº 9.745/2019)		
Comerciante	Permissionários em contrato com a Caixa Econômica Federal ou com o concessionário da LOTEX		
Modalidade, Produto e Fundamento	Passiva	Loteria Federal ⁴	Decreto-Lei nº 6.259/1944
	Prognósticos Numéricos	Mega-Sena	Lei nº 6.717/1979
		Quina	
		Dia da Sorte	
		Lotofácil	
		Lotomania	
		Dupla Sena	
		Timemania ⁵	Lei nº 11.345/2006 Decreto nº 6.187/2007
Prognósticos Esportivos (“ <i>pari-mutuel</i> ”)	Loteca	Decreto-Lei nº 594/1969 Decreto nº 68.703/1971	
	Lotogol		
Loteria Instantânea	LOTEX	Lei nº 13.155/2015 Lei nº 13.262/2016 Decreto nº 9.155/2017 Decreto nº 9.327/2018 Lei nº 13.756/2018	
Prognósticos Esportivos (“ <i>fixed odds</i> ”)	⁶	Lei nº 13.756/2018	

Fonte: Atualização de SEFEL/CADE (2018).

Nota: 1. LOTEX – Loteria Instantânea Exclusiva. 2. Programa Nacional de Desestatização. 3. O grupo vencedor foi o Consórcio Estrela Instantânea, formado pela norte-americana Scientific Games International (SGI) e pela International Game Technology (IGT), com sede no Reino Unido. 4. De acordo com a classificação da World Lottery Association (WLA), a modalidade da Loteria Federal é Prognóstico Numérico. 5. Prognóstico Específico. 6. A modalidade de aposta de quota fixa no Brasil ainda não foi regulamentada (informação em março de 2020).

2.1.2.2 Regulação

A legislação vigente no caso das loterias no Brasil indica que a **regulação setorial** é primordial para assegurar o interesse público, já que tal atividade é considerada serviço público exclusivo da União.²⁹ Verifica-se, também, que a Lei Penal somente permite a promoção de loterias autorizadas legalmente e com finalidade social (*good causes*). Desta forma, o Ministério da Economia tem competência regulatória e fiscalizatória da atividade de exploração de loterias autorizadas por lei. Já a competência para coibir as atividades ilegais é dos órgãos de repressão estadual ou federal.

Hoje, como apresentado no item referente à legislação, cabe especificamente à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – SECAP do Ministério de Economia, por conta do Decreto nº 9.745/2019, ser o órgão regulador setorial.^{30,31} Ou seja, o regulador e o regulado são do Ministério da Economia. Até o momento, por conta do monopólio da Caixa Econômica Federal, ainda não foi identificado este problema. Entretanto, com a entrada da concessionária da LOTEX, por exemplo, a regulação setorial por parte de um regulador que não seja independente pode ser questionada. Na Figura 1, apresenta-se a estrutura atual do mercado nacional de

²⁹ Como visto anteriormente, no art. 22, inciso XX da CF/1988, é de competência da União a legislação sobre os sistemas de consórcios e sorteios (BRASIL, 1988).

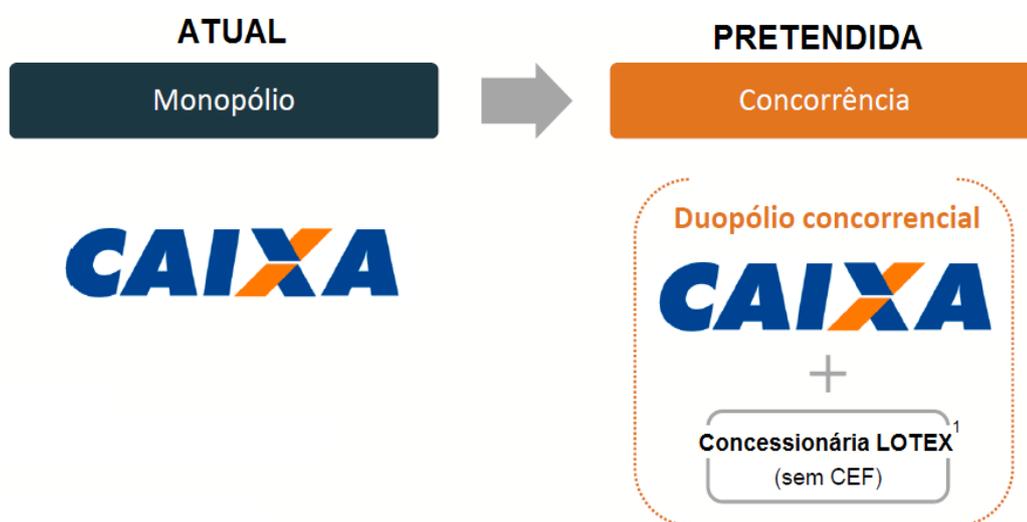
³⁰ A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – SECAP tem a competência de supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política e a regulação de loterias. E a Subsecretaria de Prêmios e Sorteios tem como competência a atuação na regulação, na autorização, na normatização e na fiscalização de todas as modalidades de loterias e, também, na proposição, na coordenação e na execução da política e da regulação de loterias (BRASIL, 2019a).

³¹ “... as atividades envolvendo jogos com aposta – que não sejam loterias – praticadas de maneira ilegal não dizem respeito às atribuições fiscalizatórias da Sefel [hoje, SECAP]. Isso ocorre porque essas atividades não tratam de extrapolação da exploração de loterias autorizadas, mas sim de comércio de produtos ilícitos ou desautorizados, sequer possuindo subsunção à determinada norma do ordenamento jurídico nacional.

Considerando ainda que o jogo ilegal não contempla quaisquer garantias ao público apostador, de maneira a prevenir as mais variadas formas de manipulação ou fraudes de resultados, causando enormes prejuízos ao consumidor (apostador), fica, também, estampada nesta prática o Crime Contra a Economia Popular, ...” (SEFEL/CADE, 2018, p. 95-96).

loterias e a estrutura pretendida pelo Ministério da Fazenda (hoje, Ministério da Economia) a partir da concessão da LOTEX.

Figura 1. Brasil: Estrutura do Mercado Nacional de Loterias



Fonte: Adaptado de SILVA (2018).

Nota: 1. O grupo vencedor foi o Consórcio Estrela Instantânea, formado pela norte-americana Scientific Games International (SGI) e pela International Game Technology (IGT), com sede no Reino Unido.

Ainda com relação à SECAP, as atividades regulatória³², de autorização, de normatização e de fiscalização³³ do segmento lotérico são realizadas em nível federal. Como citado anteriormente, somente é legalizada, no âmbito estadual, a operação de loterias que estão de acordo com o Decreto-Lei nº 204/1967, ou seja, as loterias estaduais que já existiam, limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação desse Decreto-Lei. Com a criação e regulamentação da Loteria Instantânea (LOTEX), a SECAP também passa a ser o regulador desta

³² A CEF tem que prestar contas da atividade lotérica. Por meio da Portaria MF nº 94/2014, a operadora estatal deveria encaminhar à SEAE (hoje, SECAP) relatórios operacionais e gerenciais de cada modalidade lotérica, como pode ser visto no texto a seguir:

“Art. 1º A Caixa Econômica Federal (CAIXA) encaminhará, trimestralmente, a esta Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), relatórios operacionais e gerenciais de cada modalidade de loteria, relativos às movimentações mensais das atividades de loteria, contemplando, no mínimo, as seguintes informações: (...)” (BRASIL, 2014).

³³ Quanto à **fiscalização**, o regulador tem algumas atribuições: (1) monitorar mediante servidores da SECAP e auditores internos da CEF a realização das apurações de sorteios em auditório da CEF e no “Caminhão da Sorte”; (2) acompanhar os procedimentos realizados na Polícia Federal (exame das esferas numeradas utilizadas nos sorteios, emitindo laudos e atestando a inexistência de dispositivo eletrônico em seu interior) e no INMETRO (verificação da higidez de cada esfera e seu respectivo diâmetro); e (3) mapear riscos com o intuito de identificar problemas no processo de sorteio e de apuração das loterias federais (SEFEL/CADE, 2018).

modalidade (BRASIL, 2015b; 2018a). Além disso, no Decreto nº 9.327/2018, estabelece-se a necessidade da publicidade da LOTEX ser condizente com o Jogo Responsável³⁴.

Dois outros aspectos merecem destaque na atuação da SECAP como órgão regulador. O primeiro deles é o incremento do monitoramento do mercado lotérico com o intuito de aumentar o controle social sobre a atividade lotérica no Brasil mediante a transparência. Como exemplo, tem-se a elaboração do Boletim de Acompanhamento do Mercado de Loteria e a criação do Prêmio SECAP de Loterias, incentivando a pesquisa nas áreas de Regulação e Responsabilidade Social Corporativa na atividade lotérica.

Por sua vez, o segundo aspecto foi a ampliação do potencial de vendas do mercado lotérico, com a proposta da concessão da LOTEX ao setor privado (hoje uma realidade, apesar de sua operação ser prevista somente para meados do ano de 2020) e a edição da Lei nº 13.756/2018, que dentre outras coisas, dispôs da destinação do produto da arrecadação das loterias. A promulgação dessa Lei também ampliou a transparência setorial ao inserir, em uma única legislação, os percentuais e respectivas destinações dos repasses da arrecadação das várias modalidades lotéricas. Vale lembrar que este foi um dos pontos questionados por conta da dificuldade de análise por parte dos agentes potenciais entrantes no mercado (legislação difusa e não atualizada – por exemplo, em algumas ainda constava o nome de instituições que não mais existem; e base de cálculo da

³⁴ “Art. 17. A publicidade da Lotex será feita de forma socialmente responsável e promoverá a conscientização do **jogo responsável**.

*Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput, considera-se **jogo responsável** aquele que consiste na aplicação dos princípios de responsabilidade social concernentes à operação da Lotex, com destaque para a adoção de diretrizes e práticas voltadas para a prevenção do transtorno do jogo, proteção das pessoas vulneráveis, como menores de idade e idosos, e para prevenir a ocorrência de potenciais danos indesejáveis” (BRASIL, 2018a, grifo nosso).*

arrecadação das loterias variando de 104,5% a 115%, o que dificultava a obtenção de maior *accountability* na distribuição da arrecadação (ver Tabela 5A)).

2.1.2.3 Mercado: Agentes, Produtos e Dados Setoriais

O mercado de loterias no Brasil está em processo de mudança; a partir do fundamento legal apresentado no subitem acima e resumido na Tabela 1, em que se estabelece a **exclusividade da União** para explorar a **loteria como serviço público** e ainda lhe atribui a competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios, tem-se os seguintes agentes setoriais:

- **União:** tem a titularidade e exclusividade da única modalidade de aposta permitida no Brasil. Ou seja, a União é a fornecedora mediata do produto e serviço lotérico.
- **Caixa Econômica Federal (CEF)**³⁵: instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa. Um de seus objetivos é administrar os serviços das loterias federais, nos termos da legislação específica.
- **Permissionárias:** pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, para comercializar todas as loterias federais e os produtos autorizados, bem como para atuar na prestação de serviços delegados pela outorgante, nos termos e condições definidos pela legislação e normas reguladoras vigentes.
- **Consórcio Estrela Instantânea:** concessionária da Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX). Ainda não iniciou a sua operação.

³⁵ “A CAIXA Loterias S.A (atual denominação da CAIXA Instantânea) é uma subsidiária integral da CAIXA e seu objeto social é administrar, com exclusividade, os serviços das loterias federais nos termos da legislação específica” (CEF, 2019c).

- **Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP)**³⁶: atua na regulação, na autorização, na normatização e na fiscalização de todas as modalidades de loterias. Tal secretaria também está apta a, de acordo com a legislação vigente, propor, coordenar e executar, no âmbito do Governo federal, a política e a regulação de loterias.

No início de 2020, a única empresa operando no mercado de jogos lotéricos no Brasil é a Caixa Econômica Federal (CEF).³⁷ A estatal opera duas modalidades de loteria: (1) **Loterias de Prognósticos Numéricos** (Loteria Federal – Passiva, Mega-Sena, Quina, Dia de Sorte, Lotofácil, Lotomania, Dupla Sena e Timemania – Prognóstico Específico). As Loterias de Prognósticos Numéricos são produtos lotéricos em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no próximo concurso, seja escolhendo os números livremente, seja comprando o bilhete com os números já postos nele (SEFEL/CADE, 2018); e (2) **Loterias de Prognósticos Esportivos** – *Pari-Mutuel* (Loteca e Lotogol). As Loterias de Prognósticos Esportivos são aquelas em que o apostador tenta prever o resultado de jogos esportivos. Estas podem existir no formato *pari-mutuel* (o apostador é conhecido a posteriori) ou no formato *fixed odds* (ao se efetivar a aposta, o apostador já sabe a premiação na efetivação da aposta) (SEFEL/CADE, 2018).

Os produtos lotéricos da Caixa Econômica Federal são apresentados na Figura 2.

³⁶ O órgão regulador do setor de loterias no Brasil, de acordo com a legislação vigente, não possui autonomia financeira e operacional, dentre outras características fundamentais para a entrada de agentes privados em tal mercado. Este ponto, que será melhor visto no subitem regulação, poderá ser questionado pelos agentes setoriais e inibir a concorrência. “Na realidade brasileira, talvez esse risco não seja hoje tão perceptível, haja vista que a exploração ainda é feita em regime de exclusividade por uma empresa estatal” (BARBOSA, 2017b, p. 61-62).

³⁷ Todavia, deve-se salientar que a Lei nº 13.555/2015 permitiu a concessão da Loteria Instantânea e a Lei nº 13.756/2018 dispôs sobre a modalidade lotérica denominada Apostas de Quota Fixa (Prognósticos Esportivos *Fixed Odds*).

Figura 2. Caixa Econômica Federal: Produtos Lotéricos



Fonte: CEF (2020c).

A comercialização dos produtos lotéricos da CEF é feita por permissionários, que atuam em todos os Estados e no Distrito Federal. A rede lotérica nacional é regida por uma circular da CAIXA (ver Circular CAIXA nº 816/2019) que estabelece as normas para seleção, instalação e manutenção das Unidades Lotéricas³⁸. Vale destacar que, a rede lotérica da CAIXA tem forte atuação como **agente pagador dos programas sociais do governo federal** (Benefícios do INSS; FGTS e créditos complementares; Notificação de Seguro-Desemprego; PIS/Abono; Programas da Rede de Proteção Social – Programa Bolsa Família, etc.).

Além disso, elas também aceitam o pagamento de contas de concessionárias de serviços públicos, de bloquetes de cobrança da CAIXA e de outras instituições bancárias, dentre outros. Tais funções e serviços são fundamentais, especialmente,

³⁸ Dentre as normas tem-se, a saber: (1) Conceitos de permissionário de loterias; (2) Limites da permissão; (3) Modalidades de loterias; (4) Prestação de serviços; (5) Categorias/Rede de unidades lotéricas; (6) Remuneração; (7) Garantias; (8) Padronização visual e operacional; (9) Direitos e deveres da CAIXA e dos permissionários; e (10) Irregularidades e sanções administrativas (CANTON, 2010; CEF, 2019b).

em pequenas localidades em que as instituições financeiras não atuam (CANTON, 2010). Ou seja, elas exercem um **importante papel social**, que deve ser levado em consideração na reestruturação setorial em processo. Na Figura 3, observa-se a localização das loterias existentes no Brasil no ano de 2017. Destaca-se que elas atuam em todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal.³⁹

Figura 3. Caixa Econômica Federal: Loterias por Unidade da Federação – 2017



Fonte: CEF (2018, p. 19).

Outro aspecto social relevante das loterias é o repasse obrigatório de percentuais da arrecadação para as causas sociais (saúde, educação, dentre outras – ver Tabela 2) denominadas *good causes*. Cabe salientar que, com relação aos repasses das Loterias, destacava-se a necessidade de correção da base de cálculo da arrecadação das loterias, que segundo SEFEL/CADE (2018) e Barbosa (2017a),

³⁹ Já com relação à LOTEX, no Seminário sobre o mercado brasileiro na ICE LONDON 2020, Roberto Quattrini, representante do consórcio Estrela Instantânea, estimou que fossem criados, no decorrer dos 15 anos de concessão, 60.000 pontos de venda, junto aos canais interativos (GAMES MAGAZINE, 2020).

variava de 104,5% a 115%⁴⁰, para a obtenção de maior *accountability* na distribuição da arrecadação (ver Tabela 5A). Na Tabela 2, apresenta-se os repasses das Loterias Caixa no ano de 2018.

Tabela 2. Repasses das Loterias Caixa – 2018

Repasses 2018		
Destinação		Total
Esporte	Ministério do Esporte	424.704
	Clubes de Futebol	77.438
	Comitê Olímpico Brasileiro	230.129
	Comitê Paraolímpico Brasileiro	131.822
	Confederação Brasileira de Clubes	55.782
	Federação Nacional de Clubes	2.408
	Secretaria de Esportes dos Estados	59.795
	Comitê Brasileiro do Desporto Escolar	13.248
	Comitê Brasileiro do Desporto Universitário	6.624
	Subtotal Esportes	1.001.950
Educação	Fundo de Investimento do Estudante Superior	398.157
	Prêmios Prescritos Repassados ao FIES	332.208
	Subtotal Educação	730.365
Cultura	Fundo Nacional da Cultural	387.991
Segurança	Fundo Penitenciário Nacional	251.483
	Fundo Nacional da Segurança Pública	770.460
Seguridade	Seguridade Social	2.333.394
Saúde	Fundo Nacional da Saúde	6.836
Outros	Fundo Nacional de Apoio à Criança e Adolescente	831
	Testes Especiais (APAE, Cruz Vermelha)	1.242
Subtotal		3.752.237
Imposto de Renda sobre Prêmios Pagos		1.094.665
Total de Repasses		6.579.217

Fonte: CEF (2020d).

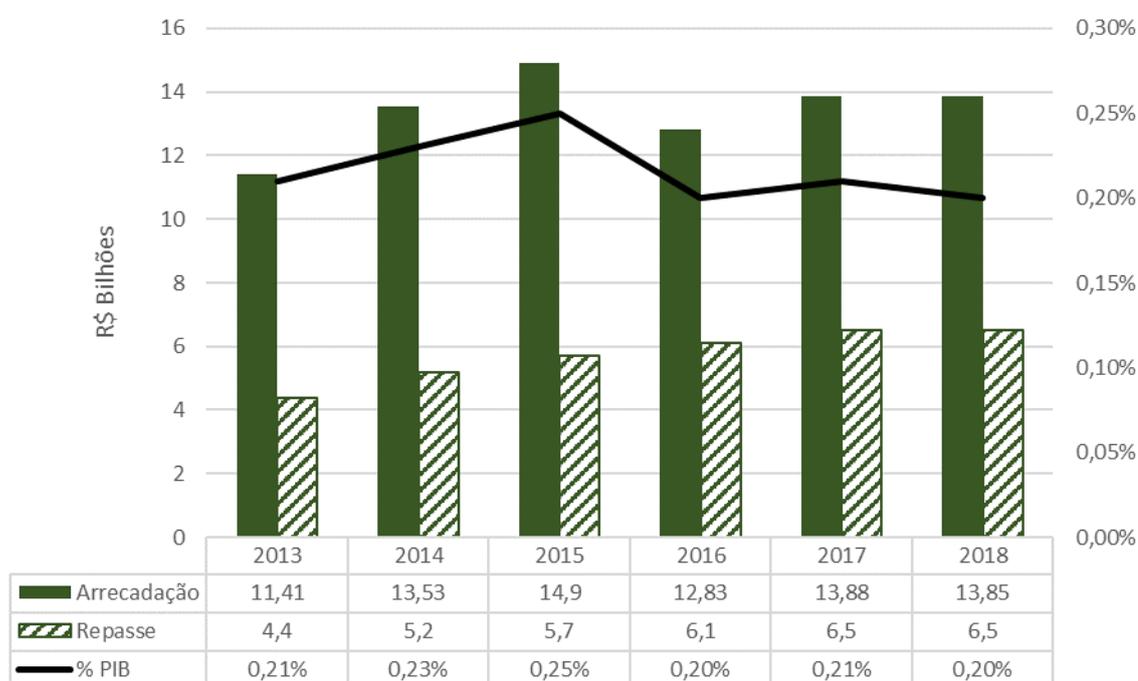
A partir da edição da Lei nº 13.756/2018, que dentre outras coisas, dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, este ponto crítico foi mitigado, juntamente com a resolução da crítica da existência de legislação dispersa tratando da temática (anteriormente, os percentuais de repasses da arrecadação das modalidades de loterias eram estabelecidos em várias legislações). Na Tabela

⁴⁰ Tais percentuais foram verificados a partir da edição da Portaria do Ministério da Fazenda nº 30/2008.

6A, pode-se visualizar a destinação dos recursos da arrecadação das loterias por modalidade determinados pela Lei nº 13.756/2018.

Ainda quanto à arrecadação e ao repasse das loterias federais, na Figura 4, visualiza-se uma interrupção da tendência de crescimento da arrecadação do setor de loterias no Brasil no ano de 2016, com recuperação dos anos de 2017 e 2018.⁴¹ De qualquer forma, a arrecadação desta indústria continua representando, em média, 0,2% do Produto Interno Bruto, que é um valor substancial, mas inferior ao que se verifica nos países que operam loterias e possuem renda média similar ao Brasil – as arrecadações com loterias varia de 0,5% a 1% do PIB. Esta foi uma das motivações para a concessão da LOTEX, pois indicava que haveria mercado para a entrada de outro agente operador no Brasil, além da Caixa Econômica Federal.

Figura 4. Brasil: Arrecadação e Repasse das Loterias Federais¹ e Participação da Arrecadação no PIB (%) – 2013-2018



Fonte: Elaboração Própria a partir de CEF (2018; 2020d); SECAP/ME (2019).

Nota: 1. Valores nominais.

⁴¹ Cabe destacar que o maior percentual de repasse da série apresentada na Figura 4 ocorreu no ano de 2016 (47,5%).

2.1.2.4 *LOTEX como o divisor de águas da atividade lotérica no Brasil*⁴²

No Brasil, a Loteria Instantânea passou a ser comercializada em meados do ano de 1991, uma vez que o Decreto nº 99.268/1990 autorizou a CEF a executar e explorar os serviços de Loteria Federal na modalidade instantânea. Com relação à comercialização, a Caixa explorou o negócio de loteria instantânea entre os anos de 1991 e 2015, por meio da Loteria Instantânea Federal. Além disso, tinha-se a exploração por parte das loterias estaduais⁴³ e das entidades filantrópicas⁴⁴. Entretanto, a autorização da exploração dos serviços da modalidade Loteria Instantânea Federal foi revogada pelo Decreto nº 8.897/2016. Iniciava-se, assim, a discussão sobre a abertura do mercado.

Inicialmente, em janeiro de 2016, criou-se a Caixa Instantânea S.A. (subsidiária da CEF), que teria 51% de suas ações vendidas a um grupo internacional com expertise nessa modalidade lotérica. Mas depois de estudos realizados pelo BNDES e consultorias contratadas, sugeriu-se que a melhor opção de abertura de mercado seria a concessão comum da LOTEX para uma empresa privada. O Ministério da Economia pressupunha que com a operação da LOTEX por uma empresa com experiência em loteria instantânea haveria um desenvolvimento da atividade lotérica brasileira.

Depois de dois processos licitatórios sem êxito, no ano de 2019, o Consórcio Estrela Instantânea obteve a concessão da LOTEX; deve-se frisar que o valor mínimo e o prazo de concessão foram reduzidos, e o número de parcelas para o

⁴² Na Tabela 7A, pode-se visualizar o Fundamento Legal e a Estrutura de Mercado da LOTEX.

⁴³ Anos depois, a SEFEL (atual SECAP) finalizou a operação das loterias estaduais que não se enquadravam nos limites do Decreto-Lei nº 204/1967.

⁴⁴ Uma das críticas que se fazia era que a loteria instantânea era normatizada e autorizada tanto no âmbito do Ministério da Economia (SECAP) quanto no âmbito da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP. Isto é, a regulação ocorria na esfera de atuação de entes federais distintos da Administração Pública. Isto foi aparentemente resolvido com a edição da Circular SUSEP nº 569/2018, alterada pela Circular SUSEP nº 576/2018.

pagamento da outorga foi ampliado.⁴⁵ A operação está prevista para iniciar em meados do ano de 2020.^{46,47} Os principais dados da Concessão da LOTEX podem ser visualizados na Tabela 3.

Tabela 3. LOTEX: Dados da Concessão

Contratante	União, por intermédio do Ministério da Economia
Concessionária	Estrela Instantânea. Formada pela International Game Technology (IGT) e pela Scientific Games International (SGI), cada uma com 50% do capital.
Prazo do Contrato	15 anos
Lance Mínimo Exigido pela Parcela Inicial da Outorga	R\$ 96.968.123,51
Lance Oferecido pela Parcela Inicial da Outorga	R\$ 96.969.000,00
Valor Total da Outorga	R\$ 96,9 milhões + 7 parcelas de R\$ 103 milhões = R\$ 817,9 milhões ¹
Critério de Leilão	Maior Outorga

Fonte: MELO (2019).

Nota: 1. Valores corrigidos pelo IPCA.

Neste contexto, algumas questões devem ser observadas em maior detalhe: a Regulação e a Responsabilidade Social Corporativa, uma vez que se trata de uma

⁴⁵ “Na primeira tentativa de venda da concessão, em julho, a expectativa do governo era de um lance mínimo de quase R\$ 1 bilhão, para 25 anos de concessão. Na segunda tentativa de leilão, a outorga já tinha sido reduzida para R\$ 642 milhões, para 15 anos. No leilão desta terça, o valor mínimo foi fixado em R\$ 542,1 milhões, também para 15 anos” (MELO, 2019).

⁴⁶ De acordo com a Minuta do Contrato de Concessão Loteria Instantânea Exclusiva, define-se LOTEX como a modalidade lotérica criada por meio da Lei Federal n.º 13.155, de 04 de Agosto de 2015, alterada pela Lei Federal n.º 13.262, de 22 de Março de 2016 e pela Lei Federal n.º 13.756, de 12 de Dezembro de 2018, bem como regulamentada pelo Decreto Federal n.º 9.327, de 04 de abril de 2018, caracterizando-se como serviço público a ser explorado no âmbito da Concessão, tanto por meio de **canais virtuais** quanto por **meio físico** (PDVs).

⁴⁷ Na minuta do Contrato de Concessão foram estabelecidos três Indicadores de Qualidade dos serviços, desmembrados em dez sub-Indicadores, a saber: (1) **Certificação**: (a) Adesão a certificações exigidas no Contrato de Concessão, e (b) Manutenção contínua das certificações exigidas conforme estabelecido na Contrato até o término deste; (2) **Fiscalização**: (a) Auditoria dos repasses ao Poder Concedente estabelecidos no Contrato, (b) Auditoria dos pagamentos de prêmios aos Apostadores referentes às Emissões a fim de atestar o cumprimento da Lei Federal n.º 13.155/2015, a ser realizada anualmente; (3) **Qualidade dos Serviços**: (a) Resolução de 99% das reclamações dos Apostadores referentes ao pagamento de prêmios em, no máximo, cinco dias úteis a partir do registro da reclamação, (b) Resolução de 99% dos registros de reclamações de outras naturezas, oriundas de Apostadores, em, no máximo, cinco dias úteis, (c) Pagamento de 99% dos prêmios de valor menor ou igual à faixa de isenção do imposto sobre a renda em até dois dias úteis após solicitação por parte do Apostador, (d) Pagamento de 99% dos prêmios de valor superior à faixa de isenção do imposto sobre a renda em cinco dias úteis a partir da solicitação de pagamento do Apostador.

modalidade lotérica com atuação exclusiva por parte do setor privado, e que pode ser realizada em ambiente físico ou **virtual**⁴⁸.

2.1.2.5 Responsabilidade Social Corporativa no Mercado Brasileiro de Loterias

O termo Responsabilidade Social Corporativa possui algumas definições interessantes, dentre elas, a que abrange duas dimensões, a saber: (1) uma forma de gestão que se traduz na relação ética e transparente da empresa com os demais agentes (sociedade, governo e demais empresas); e (2) a determinação de metas empresariais que incrementem o Desenvolvimento Sustentável da sociedade. A ideia aqui é preservar os recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitar a diversidade e promover a redução das desigualdades sociais (PEREIRA; SILVA; CARBONARI, 2011).⁴⁹

Dentre os Princípios de Responsabilidade Social, pode-se citar: (1) *Accountability* (prestação de contas e responsabilização); (2) Transparência; (3) Comportamento ético; (4) Respeito pelos interesses das partes interessadas; (5) Respeito pelo estado de direito; (6) Respeito pelas normas internacionais de comportamento; e (7) Respeito pelos direitos humanos. No caso das loterias no Brasil, enquanto um serviço público legal, como supracitado, os termos e exigências

⁴⁸ Por conta do incremento dos jogos *online*, especialmente em ambiente não regulado, por vezes ilegal, discutiu-se duas possibilidades no Brasil: (1) considerar essa modalidade lotérica ilegal; ou (2) regulamentá-la. Optou-se pela segunda.

⁴⁹ Atualmente, existem pelo menos quatro visões diferentes do conceito de **Responsabilidade Social Corporativa**: “A **primeira** está relacionada à idéia de que os objetivos primordiais de uma empresa resumem-se em **gerar lucro a seus investidores, pagar impostos e cumprir a legislação**. A segunda visão **incorpora a esses objetivos ações filantrópicas**, como ajuda financeira a creches, orfanatos e programas sociais.

Outro modo de ver a RSE é como uma **estratégia de negócios**, na qual as ações de responsabilidade são um instrumento para conferir um diferencial para seus produtos e serviços. Assim, a empresa conseguiria atrair e manter melhores empregados, além de acrescentar valor à sua imagem. Por fim, na **quarta** visão a RSE é vista como **parte da cultura organizacional**, de forma a produzir riquezas e desenvolvimento que beneficiem a todos os envolvidos em suas atividades – trabalhadores, consumidores, meio ambiente e comunidade. Essa visão inclui a promoção, pela empresa, dos seus valores éticos e responsáveis na sua cadeia de fornecedores e nos mercados onde atua. Para o Idec, esta é a visão de RSE que mais corresponde aos anseios dos consumidores e da sociedade de forma geral, por ser mais abrangente” (IDEC, 2004, p. 14, grifo nosso).

relacionados à Responsabilidade Social Corporativa devem ser levados em consideração.

Em alguns momentos, considera-se somente o repasse de parte da arrecadação para as *good causes* como Responsabilidade Social Corporativa, já que é uma característica essencial do produto lotérico. Mas não se deve esquecer também dos aspectos que promovam o Jogo Responsável⁵⁰. O texto a seguir apresenta ideias importantes quanto a esta temática:

O controle efetivo do Estado sobre loterias e jogos de azar é muito importante sob diversos aspectos. Em primeiro lugar assegura a proteção dos direitos dos apostadores que, devido a certo encantamento com a possibilidade de enriquecerem, por meio da sorte, adotam postura de demasiada boa-fé, tornando-se “presas fáceis” à ação de empresários inescrupulosos, bem como para que a comercialização de jogos se enquadre nas leis vigentes, assegurando a manutenção da ordem social e a geração de recursos para as chamadas “boas causas sociais”, definidas legalmente. E a proteção estatal, na medida em que tipifica o jogo ilegal, além de canalizar recursos para os fins sociais, dificulta a ação criminosa orientada a obter vultosos recursos, que desembocam na prática de outros delitos, dentre os quais lavagem de dinheiro, tráfico, e corrupção (DUARTE, apud GOMES, 2017, p. 24).

Atualmente, a Caixa Econômica Federal, ainda a única operadora da atividade lotérica no Brasil, possui certificações internacionais aplicáveis à atividade lotérica: (1) Certificação pela Norma de Controle de Segurança lavrada pela *World Lottery Association*⁵¹-*Security Control Standard* – WLA-SCS⁵²; (2) Certificação de Jogo Responsável fornecida pela *World Lottery Association-Responsible Gaming*

⁵⁰ A abertura do mercado e a possibilidade de venda virtual podem tornar mais difícil a Regulação (fiscalização, monitoramento, etc.) e o combate ao jogo patológico e à lavagem de dinheiro, por exemplo.

⁵¹ Com relação ao Marco do Jogo Responsável e à Certificação da *World Lottery Association*, tem-se: (1) sete princípios do Jogo Responsável; (2) quatro níveis de Certificação de Jogo Responsável, que possibilitam às loterias mostrar o seu nível de comprometimento com os Princípios do Jogo Responsável; e (3) dez Elementos de Programa. Segundo a WLA (2019a, p.8), “*los 10 elementos del programa son áreas en las cuales los miembros deben desarrollar sus acciones. El PIE evaluará las acciones emprendidas para cada uno de los elementos del programa. La lotería recibirá la acreditación de acuerdo com el informe emanado del PIE. Es importante señalar que algunos de estos elementos no pueden ser aplicados en algunas jurisdicciones. Es de conocimiento para la WLA que elementos como el juego a distancia no existen en ciertas regiones. En otras regiones, la derivación a tratamiento debe llevarse a cabo con la participación de una organización externa. La lotería deberá explicar por qué un determinado elemento del programa no es relevante para su organización y el PIE tomará en cuenta ese fator.*”

⁵² Salienta-se que a norma WLA-SCS:2016 abarca as diretrizes das normas ISO/IEC 27001:2013 e ISO 9001.

Framework, WLA-RFG. Em 2017, a CEF obteve a certificação de Nível 3⁵³; (3) Certificação ISO/IEC 27001⁵⁴, relativa a padrão para sistema de gestão da segurança da informação (*Information Security Management System – ISMS*) (CEF, 2020b). De acordo com BNL DATA (2020), a CEF iria promover um pregão eletrônico para contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria especializada para obtenção de certificação em Jogo Responsável pelas Loterias Caixa junto à *World Lottery Association* no início de janeiro de 2020.

A estatal não é somente uma instituição financeira; ela administra vários fundos e programas sociais do governo, além de disponibilizar crédito imobiliário. É inquestionável a sua relevância para o **desenvolvimento social do país**. Com relação especificamente à Responsabilidade Social Corporativa nas loterias da CEF⁵⁵, pode-se citar diversas iniciativas: (1) divulgação de crianças e adolescentes desaparecidos em bilhetes da Loteria Federal; (2) escolha de temas de relevância social para ilustração dos bilhetes lotéricos; (3) redução de papel na emissão de bilhetes lotéricos; (4) utilização de papel certificado por entidade de âmbito mundial que promove o manejo responsável de florestas; (5) destinação de parte da arrecadação aos beneficiários legais; e (6) divulgação da Carta de Serviços das Loterias CAIXA, com o objetivo de disponibilizar informações sobre produtos e serviços lotéricos de forma acessível ao apostador (CEF, apud GOMES, 2017).

⁵³ “Em 2017, as loterias CAIXA conquistaram o Nível 3 da Certificação em Jogo Responsável, segundo maior título emitido pela WLA em Jogo Responsável, evidenciando que a empresa está alinhada às melhores práticas de governança adotadas pelas loterias de Estado melhor administradas no mundo, que visam proteger e reduzir danos potenciais associados ao mercado de jogos de loterias” (CEF, 2020b).

⁵⁴ ISO – International Organization for Standardization. IEC – International Electrotechnical Commission.

⁵⁵ “Apenas para mencionar um **exemplo da responsabilidade social da Caixa**, deve-se mencionar o **produto Caixa Aqui**, lançado no ano de 2003, direcionado à população de baixa renda, possibilitando aos brasileiros que vivem na informalidade abrir sua primeira conta bancária sem comprovação de renda, que até então viviam na exclusão bancária. Essa iniciativa possibilitou a premiação da Caixa Econômica Federal, em 2004, no Prêmio Marketing Best de Responsabilidade Social” (SANTOS, apud GOMES, 2017, p. 30, grifo nosso).

3. PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE LOTÉRICA NO BRASIL APÓS A CONCESSÃO DA LOTEX

Neste capítulo serão apresentadas e discutidas as principais propostas para para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da LOTEX. Conforme visto ao longo da presente monografia, o mercado de loterias no Brasil, nas últimas décadas, foi um monopólio estatal operado pela CEF, cujas titularidade e exclusividade são da União. Atualmente, encontra-se em construção um novo desenho mercadológico-regulatório-institucional da atividade lotérica no Brasil. A concessão da LOTEX ao setor privado e a criação da modalidade de Quota Fixa (ainda em processo de regulamentação) pode ser considerado, como dito anteriormente, como um divisor de águas. Mas ainda é um processo em formação.

Neste sentido, as propostas aqui apresentadas objetivam salientar alguns pontos críticos do novo desenho de mercado da atividade lotérica no Brasil e propor melhorias para o prosseguimento do desenvolvimento do mercado nacional. Para tanto, em um primeiro momento são apresentados alguns apontamentos referentes à discussão de Políticas Públicas (processo de Políticas Públicas, tipos de Políticas Públicas, a importância do processo democrático na sua formulação, execução e monitoramento, etc.), de Regulação e de Responsabilidade Social Corporativa. No segundo subitem, são apresentadas as proposições de aprimoramento do novo desenho de mercado do setor de loterias no Brasil. Por fim, no último subitem, apresentam-se algumas limitações do trabalho monográfico e sugestões para pesquisas futuras.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA: ALGUNS APONTAMENTOS PARA A DISCUSSÃO

3.1.1 Políticas Públicas

Existem várias definições de Política Pública. Nesta monografia, optou-se por entender como Política Pública o conjunto de instrumentos de planejamento, execução e monitoramento de ações, configurados no formato de Planos, Programas ou Atividades, que determinam diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados. Segundo Secchi citado por Couto (2018), o principal método de análise para as políticas públicas é o Ciclo de Política Pública (Processo de Política Pública). Em tal Ciclo tem-se cinco fases, a saber: (1) Formação da Agenda – seleção das prioridades; (2) Formulação de Políticas – apresentação de soluções ou alternativas; (3) Processo de Tomada de Decisão – escolha das ações; (4) Implementação – execução das ações; e (5) Avaliação. Deve-se frisar que, as cinco etapas representam um contínuo de criação, implementação e avaliação (LOPES, 2008).

As Políticas Públicas podem ser divididas em quatro tipos: (1) **Políticas Regulatórias**⁵⁶ – estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados; (2) **Políticas Distributivas**⁵⁷ – geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda

⁵⁶ “São as regras para segurança alimentar, operação de mercado financeiro, códigos de trânsito, leis e códigos de ética em assuntos, como aborto, por exemplo. A aprovação ou não dessas políticas está condicionada à relação de forças dos atores e aos interesses presentes na sociedade” (SECCHI, apud COUTO, 2010, p. 38).

⁵⁷ “Têm-se como exemplos os subsídios, a gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, os incentivos ou as renúncias fiscais e ainda as emendas parlamentares ao orçamento da União para a realização de obras públicas regionalizadas. Neste último caso, os congressistas e grupos políticos instruem apoio a certas emendas orçamentárias caso ganhem em troca adesão às suas emendas, como num sistema de trocas” (SECCHI, apud COUTO, 2010, p. 39).

coletividade/contribuintes; (3) **Políticas Redistributivas**⁵⁸ – concedem benefícios concentrados a algumas categoriais de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores; (4) **Políticas Constitutivas**^{59,60} – definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2010). Deve-se salientar que, na prática, é muito complicado identificar as fronteiras que separam os tipos de Políticas Públicas, uma vez que, na maioria das vezes, elas agregam características de dois ou mais tipos de políticas.

Na formulação de políticas públicas, observa-se a atuação de forças antagônicas, motivadas por grupos de interesses diversos, que, dentre outros objetivos, procuram o bem-estar social, melhoria na qualidade de vida da coletividade e minimização de custos. A implementação das Políticas Públicas é um processo de interação estratégica entre vários atores que, a partir de seus próprios interesses, barganham recursos e negociam as tomadas de decisões.

Em temas tão controversos quanto loterias⁶¹, observa-se que a formação de Políticas Públicas, o engajamento da população na sua criação e implementação e as ações governamentais são essenciais para que processo seja eficaz para o coletivo. Tais projetos e Políticas Públicas devem incorporar, na medida do possível

⁵⁸ “Têm-se como exemplos as cotas raciais para universidades, as políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária” (SECCHI, apud COUTO, 2010, p. 39).

⁵⁹ As **Políticas Públicas Constitutivas** também são denominadas **Políticas de Infraestrutura**.

⁶⁰ “Têm-se como exemplos as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, as regras das relações intergovernamentais e as regras de participação da sociedade civil em decisões públicas” (SECCHI, apud COUTO, 2010, p. 39).

⁶¹ Como argumentos favoráveis ao mercado lotérico, têm-se: (1) a arrecadação e destinação de recursos para o desenvolvimento de **Políticas Públicas** básicas nos campos da seguridade social, da educação, do desporto, segurança pública e da saúde; (2) o incremento no emprego e na renda; etc. Já com relação aos argumentos desfavoráveis, têm-se: (1) o jogo patológico. Cabe frisar que, os transtornos comportamentais em apostas podem ser agravados pelo fanatismo em esportes ou pelo vício em jogos virtuais; (2) o incentivo à corrupção nos esportes e lavagem de dinheiro; (3) o endividamento pessoal; (4) o “*match-fixing*”, que corresponde a manipulações em competições. Tais manipulações preocupam as autoridades públicas e de todos os envolvidos com as loterias por conta da perda de credibilidade; (5) o investimento em publicidade direcionada ao público vulnerável (por exemplo, fanáticos por esportes e crianças e adolescentes); (6) os infortúnios que afetam parte dos vencedores de prêmios das loterias (por exemplo, depressão, desestruturação familiar, obesidade, alcoolismo e vícios em drogas mais pesadas); etc.

e de acordo com os debates democráticos entre os agentes sociais, mudanças qualitativas e quantitativas em relação às práticas anteriores, alcançando resultado na qualidade de vida da coletividade e no Desenvolvimento Sustentável (PAES DE PAULA, 2005). Por fim, deve-se ter ciência que, se por um lado, a Regulação da atividade lotérica é justificada pela necessidade de garantia de lisura dos sorteios e por questões éticas como o vício do jogo, por outro lado, o incentivo a tal mercado advém de questões vinculadas à Responsabilidade Social, como, por exemplo, o repasse de parte da arrecadação para as *good causes*.

3.1.2 Regulação

Assim como Políticas Públicas, há vários conceitos de Regulação. No livro “Por trás da sorte: panorama e análise do mercado de loterias e promoção concorrencial”, define-se Regulação pelo “conjunto de medidas e ações governamentais relativas à criação de normas, controle e à fiscalização de segmentos de mercado que são, por sua vez, explorados por empresas” (SEFEL/CADE, 2018, p. 90).⁶²

A Regulação também pode ser definida como qualquer ação do governo que limite a liberdade de escolha dos agentes econômicos mediante: (1) a **fixação de tarifa/preço** para um determinado serviço (como, por exemplo, na atividade de gás natural canalizado, na distribuição de energia elétrica e [nos produtos lotéricos]); (2) a **regulação de quantidades** (uso de limites mínimos de produção ou limitação do

⁶² No “Guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)”, tem-se: “A regulação é o instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes, de modo a promover aumento da eficiência, de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social. Entretanto, se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado. Além disso, a regulação também impõe custos de fiscalização e monitoramento ao regulador. Assim, ela só deve ser criada quando sua existência é justificada” (BRASIL, apud SEFEL/CADE, 2018, p. 90-91).

número de determinadas empresas que podem atuar em um setor econômico específico, [como no **mercado de loterias**]; e (3) a **regulação da qualidade** (garantia da presença de determinadas características no serviço ou produto a ser ofertado. [No caso dos produtos lotéricos, têm-se a preocupação com a formatação e propaganda desses produtos para que não sejam direcionados aos públicos mais vulneráveis como os jogadores patológicos, as crianças e os adolescentes]) (PINTO JR.; FIANI, 2013).⁶³ Desta forma, pode-se considerar como objetivos da regulação a proibição de determinados comportamentos oportunistas por parte do regulado, a mediação de conflitos entre o público e o privado, evitando o confronto direto entre as partes e o incentivo de certos comportamentos mediante benefícios (MITNICK, 1980).

A importância da regulação é inquestionável, mesmo por parte dos teóricos da econômica convencional, já que há situações em que o mercado por si só não consegue levar a uma alocação eficiente de recursos; tais casos são os referentes às denominadas “Falhas de Mercado”⁶⁴. No caso da regulação no **mercado de loterias**, justifica-se esta intervenção governamental, basicamente, por conta das “falhas de mercado”, das preocupações com aspectos distributivos e para assegurar o interesse público (não esquecer que a loteria no Brasil é um serviço público de exclusividade da União). Além disso, a distribuição dos repasses de parte das arrecadações é um tema politicamente sensível, pois interfere nas Políticas Públicas

⁶³ A **Regulação** nada mais seria que uma “(...) forma de garantir a **maior transparência** de um mercado que tende a assumir comportamentos oligopolistas. Neste mercado, mostra-se imprescindível avaliar as estratégias de diversificação das concessionárias multi-serviços (multi-utilities), considerar o **problema da assimetria de informações entre regulador e regulado**, que ratifica a necessidade da transparência (Oliveira, 1999), e, finalmente, definir **fronteiras de competências entre os órgãos responsáveis** pelo bom funcionamento setorial” (OLIVEIRA; SZKLO; OLIVEIRA, apud ANP, 2001, p. 5, grifo nosso).

⁶⁴ São consideradas “Falhas de Mercado” as externalidades (positivas e negativas), as informações assimétricas, os bens públicos e o poder de mercado.

direcionadas aos segmentos considerados *good causes* (seguridade social, saúde, educação, segurança pública, etc.).

Neste contexto, cabe ao **agente regulador** estabelecer regra de cálculo e reajuste das tarifas, normas de qualidade do serviço prestado, permitir a viabilidade econômico-financeira do concessionário, monitorar e fiscalizar a atividade concedida, etc. Apesar da sua importância, alguns problemas poderão ser visualizados caso a regulação não seja exercida de forma correta: captura do regulador por parte do governo e/ou da empresa regulada, causando riscos regulatórios; assimetria de informação entre regulador e regulado; ineficiência e declínio na capacidade competitiva da empresa; desincentivo à inovação⁶⁵; recursos exorbitantes exigidos pela regulação, principalmente quando recai em litígios judiciais; excesso de regulação, ocasionado por regras muito detalhadas, complexas e, às vezes, desnecessárias ou contraditórias⁶⁶; etc. Por conta disso, o Banco Mundial (2007, p. 11, grifo nosso) cita que “... **sem uma governança regulatória adequada**, as leis positivas do setor e os contratos bem planejados serão cumpridos de modo incorreto, o que **aumentará o risco regulatório e o custo do capital**”. Por fim, a instituição internacional afirma que em países nos quais o mercado encontra-se em formação, no início do processo de abertura comercial e/ou as instituições

⁶⁵ “A **redução da competitividade das empresas reguladas** pode advir do **aumento de custo** e, conseqüentemente, **não incentivo à inovação e à melhoria do produto**. Como soluções ao problema supracitado têm-se o uso de mecanismos de controle de preços ou o estabelecimento de um período de tempo durante o qual a empresa pode auferir os lucros de sua inovação, de maneira semelhante a uma licença de patente” (CAMPOS, 2014, p. 66).

⁶⁶ Neste ponto, um dos questionamentos pode ser a justaposição de competências entre os órgãos reguladores, entre estes e os demais órgãos **governamentais**. No caso das loterias instantâneas (“raspadinhas”), observou-se e questionou-se a regulação por parte da SUSEP (no caso de Instituições Filantrópicas) e por parte da SECAP (no caso da LOTEX).

são mais fracas, a atuação de órgãos reguladores setoriais independentes é fundamental.⁶⁷

Segundo o Banco Mundial (2007), para que a regulação adequada permita o bom desempenho setorial, a **Governança Regulatória** deve acatar quatro importantes itens, a saber:

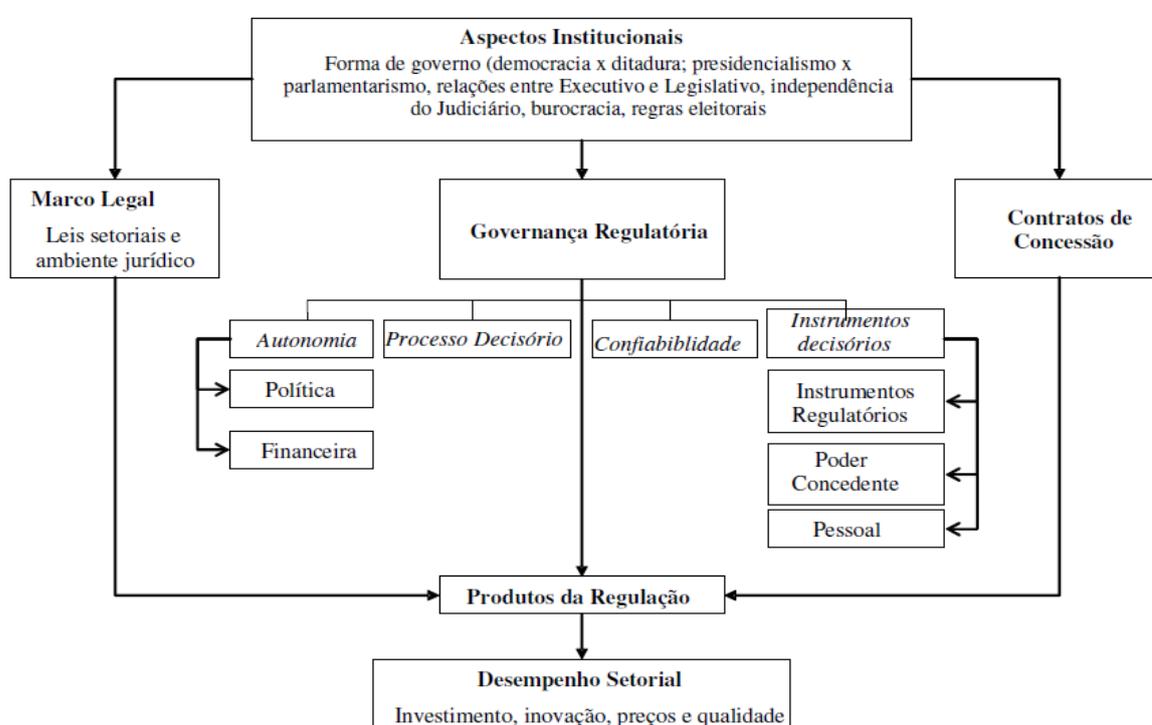
- **AUTONOMIA** – independência do regulador quanto ao governo. Para os cargos de chefia nos órgãos reguladores, tem-se que ter mandatos fixos e não coincidentes, e remuneração condizente com o cargo. Os órgãos reguladores devem ter autonomia financeira e, no caso de apelação de suas decisões regulatórias, essas somente poderão ocorrer no poder judiciário. Além disso, são necessários mecanismos de garantia à independência do regulador frente às empresas reguladas (estatais ou privadas);
- **PROCESSO DECISÓRIO** – deve ser elaborada a documentação formal do processo decisório, detalhando-se as ações de cada agente envolvido;
- **FERRAMENTAS DE DECISÃO** – acesso à informação, uma vez que há grande assimetria de informação entre órgão regulador e regulado. Deve-se fornecer ao regulador meios legais de obter informações, além de orçamento adequado para processá-las. Cabe frisar aqui, a importância de pessoal qualificado e de instrumentos regulatórios bem elaborados;

⁶⁷ A atuação de órgãos reguladores independentes também é uma sugestão, por exemplo, da Comissão Europeia para os jogos *online* (UE, 2013; 2014) e da *World Lottery Association* (WLA, 2019a).

- **ACCOUNTABILITY** – mesmo com autonomia, sugere-se que órgãos reguladores tenham que prestar contas de suas ações, mediante audiências públicas, auditorias externas, convocação de diretores e solicitação formal de explicações.

Na Figura 5, apresenta-se os quatro itens sugeridos pelo Banco Mundial para uma boa **Governança Regulatória**.

Figura 5. Governança Regulatória, Eficiência e Desempenho Setorial



Fonte: BANCO MUNDIAL (2007, p. 45).

3.1.3 Responsabilidade Social Corporativa

A **Responsabilidade Social Corporativa** no mercado de loterias no mundo está muito atrelada ao repasse de parte da arrecadação da venda dos produtos lotéricos para as **good causes**. Para se ter uma ideia da grandiosidade dos números vinculados a esta atividade mundialmente, a WLA (2019b), que possuía, em 2018, 152 membros filiados e 78 membros associados, indicou que as receitas

geradas foram de US\$ 306,5 bilhões e os repasses para as *good causes* da ordem de US\$ 86,9 bilhões. Um ponto importante e que não deve ser esquecido é que tal mercado, em grande parte, é incentivado por conta das **Políticas Públicas** que podem ser colocadas em prática devido aos montantes dos repasses. Na Tabela 4, apresenta-se a destinação da arrecadação das loterias em países selecionados da América Latina e Caribe.

Tabela 4. Destinação da Arrecadação das Loterias, Países Selecionados da América Latina e Caribe

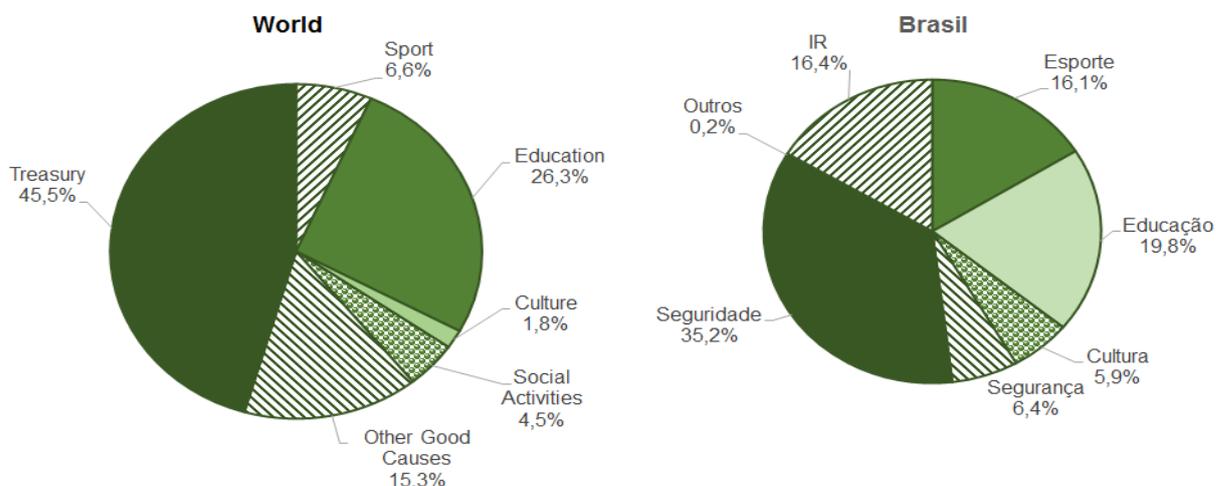
Países	Beneficiários
Argentina	Desenvolvimento Social e Meio Ambiente
Bolívia	Setor de Saúde, Programas de Beneficência e Salubridade
Brasil	Seguridade Social, Educação, Esporte, Cultura, Segurança Pública e Saúde
Colômbia	Saúde
Costa Rica	Bem-estar Social e Saúde
Chile	Assistência à Infância e a Idosos, Saúde e Esporte
El Salvador	Bem-estar Social
Equador	Saúde, Educação e Assistência ao Idoso
Guatemala	Assistência à Infância
Honduras	Assistência à Infância
México	Educação e Saúde

Fonte: Elaboração própria a partir de CANTON, 2010, p. 15.

Na Figura 6, é apresentado o repasse de loterias no Brasil e no Mundo por destinação.⁶⁸ Observa-se que, como citado anteriormente, o repasse das loterias é destinado a programas de cunho social e Políticas Públicas Distributivas. Nas Tabelas 2 e 6A, respectivamente, podem ser observadas os percentuais de repasse em 2018 pela CEF, por destinatário e os repasses, por modalidades e destinatários, previstos pela Lei nº 13.756/2018.

⁶⁸ “Observando-se os sistemas de loterias no mundo, é possível afirmar que os **valores arrecadados** com exploração da atividade costumam ter **três grandes destinos**. O primeiro deles é o próprio **custeio do sistema de loterias**, o que compreende todo o conjunto de custos associados à manutenção do aparato tecnológico e logístico necessário à produção, comercialização e operacionalização dos jogos e apostas, aí incluídas as comissões do agente operador e de seus revendedores. O segundo é o **pagamento de prêmios (payout)**, que tem grande importância para o sucesso da própria loteria, por um dos principais responsáveis por sua atratividade junto ao público. Por fim, o terceiro e grande uso da arrecadação lotérica é a entrega ou **repasso a causas, órgãos e entidades selecionadas pelo legislador nacional**, aqui conhecidas sob a denominação de **repasses sociais**” (BARBOSA, 2017b, p.64, grifo nosso).

Figura 6. Repasse de Loterias no Mundo e no Brasil (%), por Destinação¹



Fonte: Elaboração própria a partir de WLA, apud BARBOSA (2017b); CEF (2018).

Nota: 1. Dado de 2016 para mundo e 2017 para Brasil.

Devido aos inúmeros problemas como jogo patológico, corrupção, lavagem de dinheiro e outros, e dada a possível ampliação destes problemas por conta dos jogos virtuais⁶⁹ e pela entrada do setor privado na operação de loterias no Brasil (ver o caso da LOTEX), também é fundamental estabelecer que o Jogo Responsável faz parte da atuação responsável por parte das loterias.⁷⁰ Neste caso, a obtenção de certificações é fundamental, tanto pela estatal CEF (hoje, com Certificação de Jogo Responsável exarada pela WLA-RAFG Nível 3), quanto pela concessionária da LOTEX (na Minuta de Contrato, a exigência é de Certificação de Jogo Responsável exarada pela WLA-RAFG Nível 4). Cabe mencionar que este foi um dos pontos estabelecidos na Minuta do Contrato de Concessão da LOTEX, como pode ser visto no texto a seguir:

7.1.2 A Concessionária deverá obter, nos termos e prazos previstos no Anexo 2, as seguintes certificações, ou outras que vierem a lhes atualizar e/ou substituir:

⁶⁹ “A segurança do sistema é extremamente necessária, para que seja extremamente difícil de ocorrer uma reprodução do caso russo, em que jovens hackearam o sistema e passaram a fraudar os sorteios” (BARBOSA, 2018, p. 62, 2018).

⁷⁰ A CEF divulga em seu site a Carta de Serviços das Loterias CAIXA. O intuito desse documento é informar ao apostador, de forma transparente e em linguagem acessível, sobre produtos, serviços lotéricos e Jogo Responsável. Seria interessante que os demais operadores do mercado de loterias no Brasil também fizessem uma divulgação similar (CEF, 2019a).

- i. Certificação pela Norma de Controle de Segurança exarada pela Associação Mundial de Loterias (*World Lottery Association Security Control Standard – WLA-SCS*);
- ii. Certificação de Jogo Responsável exarada pela Associação Mundial de Loterias (*World Lottery Association Responsible Gaming Framework, WLA-RFG*) – **nível 4**;
- iii. Certificação ISO 27.001 relativa à norma do sistema de gestão da segurança da informação (ISMS – *Information Security Management System*) (BRASIL, 2020b, p. 15, grifo nosso).

A WLA estabelece uma série de exigências de segurança para obter a certificação. Ela possui quatro níveis de Certificação de Jogo Responsável, mediante os quais as loterias mostram o seu nível de comprometimento com a realização dos jogos de maneira responsável, e dez Elementos de Programa que são introduzidos em cada um dos quatro níveis de certificação. Os Elementos de Programa são os parâmetros de avaliação de cada nível de certificação; a partir do momento em que a loteria atende ao parâmetro estabelecido pode obter a certificação do nível imediatamente superior (WLA, 2019a). Adicionalmente, a *World Lottery Association* possui sete Princípios dos Jogos Sustentáveis⁷¹. Os níveis de Certificação de Jogo Responsável, de acordo com WLA (2019a, p. 1, grifo nosso) são:

Nível 4: Mejora continua. Los miembros están llevando a cabo programas específicos en sus operaciones diarias y están mejorando continuamente

⁷¹ Por sua vez, os sete **Princípios do Jogo Responsável** são: (1) os membros da WLA deverão **proteger os interesses de seus clientes e de grupos vulneráveis**. Além de defender a ordem pública dentro de suas próprias jurisdições; (2) os membros da WLA garantirão que suas práticas e procedimentos reflitam uma combinação de regulações governamentais, autorregulação da indústria e responsabilidade social corporativa, **respeitando o contexto do marco legal, econômico, político, ético e cultural em que ocorrem**; (3) os membros da WLA desenvolverão suas práticas de jogo responsável com o maior entendimento possível das **informações relevantes e da análise de pesquisas documentadas**; (4) os membros da WLA trabalharão com **terceiros**, incluindo governos, organizações não governamentais, profissionais da saúde pública e público em geral, para **compartilhar informação, pesquisar e promover o jogo responsável** tão amplamente quanto possível, e incentivarão um melhor entendimento do impacto social do jogo; (5) os membros da WLA **promoverão unicamente o jogo responsável e legal em todos os aspectos de suas atividades, incluindo o desenvolvimento, venda e comercialização de seus produtos e atividades**; e farão todos os esforços possíveis para garantir que seus agentes atuem da mesma forma; (6) os membros da WLA proporcionarão ao **público informação correta e equilibrada** para permitir que os indivíduos façam escolhas e decisões fundamentadas sobre as atividades do jogo no âmbito da jurisdição das loterias. Este compromisso requer o seguinte: (a) que o mercado das atividades e produtos das loterias estejam sujeitos a uma **autorregulação razoável**, e que se promovam práticas de jogo responsável e escolhas com informação; e (b) que os **programas educativos** desempenhem um papel importante no fornecimento de informações precisas aos indivíduos sobre o jogo e os riscos associados; e (7) os membros da WLA farão um esforço razoável para **monitorar, testar e revisar**, quando for apropriado, **aquelas atividades e práticas relacionadas com o jogo responsável**, informando publicamente suas conclusões (WLA, 2019a, p. 7, tradução livre, grifo nosso).

sus programas. La solicitud deberá incluir un informe de evaluación por un evaluador externo. Es obligatorio para el nivel 4 que la lotería interesada contrate los servicios de un evaluador externo cualificado para revisar y evaluar los programas de JR de la lotería. Los costos pueden variar dependiendo de las jurisdicciones.

Nivel 3: Planificación e implementación. Los miembros tienen que desarrollar un plan, un calendario y un presupuesto para implementar programas específicos de JR.

Nivel 2: Autoevaluación y análisis de brechas. Los miembros completan una autoevaluación y determinan cual programas de JR tienen que desarrollar para que la organización cubre todos los principios.

Nivel 1: Compromiso. Siendo miembro de la WLA y está de acuerdo en adoptar los 7 principios de JR de la WLA. Haces un compromiso con el progreso de su programa de JR a través de los 4 niveles de la WLA.

Quanto aos Elementos do Programa, dá-se ênfase ao conhecimento dos Princípios do Jogo Responsável e sua aplicação por parte dos membros da WLA, dos seus empregados e dos varejistas diretamente relacionados com a venda dos produtos lotéricos. O principal objetivo é proteger os interesses dos clientes (apostadores) e de grupos vulneráveis (jogadores patológicos, crianças e adolescentes), além de respeitar o marco jurídico-regulatório e o contexto político, econômico, ético e cultural dos países em que atuam. Os dez Elementos do Programa são:

1. INVESTIGACIÓN – Se trata de un proceso sistemático que apoya y/o conduce, integra y divulga investigación relacionada con el JR.
2. PROGRAMA DE EMPLEADOS – Un enfoque sistemático que asegura y apoya de manera efectiva y eficiente la aplicación de principios del JR por parte de todos los empleados involucrados.
3. PROGRAMA DE MINORISTAS – Un enfoque sistemático que asegura y apoya de manera efectiva y eficiente la aplicación de principios del JR por parte de los minoristas y del personal que interviene directamente en la venta.
4. DISEÑO DE JUEGOS – Un enfoque sistemático en la aplicación de consideraciones basadas en evidencias de JR en el diseño y la introducción de nuevos juegos y productos afines.
5. CANALES DE JUEGO A DISTANCIA - Un enfoque sistemático que asegura que las plataformas de juegos a distancia e interactivos tengan dispositivos de seguridad que protejan a los jugadores.
6. PUBLICIDAD Y MERCADOTECNIA – La aplicación de políticas y programas que aseguren una mejora continua de mercadeo y de prácticas comunicacionales responsables, así como la aplicación de códigos regulatorios.
7. INFORMACIÓN AL JUGADOR – Un enfoque sistemático que apoya, integra y divulga información relacionada con las buenas prácticas en el JR, así como referencia a los prestadores de servicios de tratamiento.
8. REFERENCIA A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE TRATAMIENTO – Un enfoque sistemático que ofrece a la clientela con problemas actuales o potenciales de adicción al juego, un apoyo y

asesoramiento para la obtención de servicios especializados si se requieren.

9. IMPLICACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS – Un enfoque sistemático para identificar, entender e integrar los intereses de quienes toman decisiones, de quienes influyen en la toma de decisiones y de otros miembros de la sociedad, en las decisiones comerciales claves relacionadas con el JR y con el desarrollo del programa.

10. INFORMES Y MEDICIÓN – Un enfoque sistemático para evaluar y presentar informes sobre las acciones, compromisos y progresos de su lotería en materia de JR a grupos de interés internos y externos (WLA, 2019a, p. 8).

Especificamente quanto ao jogo virtual, também é pertinente citar as Recomendações da União Europeia “*com vista à proteção dos consumidores e dos utilizadores de serviços de jogo em linha e à prevenção do acesso dos menores aos jogos de azar em linha*” (UE, 2014). Dentre as várias recomendações, destaca-se a atuação do mercado lotérico de acordo com os Princípios do Jogo Responsável e a sugestão de designação de autoridades reguladoras “... para assegurar e controlar de **forma independente** o cumprimento efetivo das medidas nacionais adotadas em consonância com os princípios estabelecidos na presente recomendação” (UE, 2014, p. 9, grifo nosso).

3.2 PROPOSIÇÕES DE APRIMORAMENTO DO NOVO DESENHO DE MERCADO DO SETOR DE LOTERIAS NO BRASIL

As proposições de aprimoramento do novo desenho de mercado de loterias no Brasil foram divididas, em três partes, a saber: Política Pública, Regulação e Responsabilidade Social Corporativa. Elas foram baseadas em uma leitura cuidadosa das informações compiladas no Capítulo 2, nos apontamentos feitos no Capítulo 3 e, também, nos documentos salientados no item Referências.

Quanto à temática **Política Regulatória**, propõe-se que toda forma de loteria legalizada no Brasil (física ou virtual) combata o setor ilegal dos jogos de azar, garanta uma proteção eficaz aos apostadores e, em particular, aos grupos

vulneráveis (jogador patológico, crianças e adolescentes), garanta que os jogos sejam realizados de forma regulamentada, justa, responsável e transparente, garanta que uma substancial parcela das receitas públicas provenientes das loterias seja utilizada na promoção de objetivos públicos (**Políticas Públicas Distributivas** e/ou caridade) e assegure que o mercado de loterias não seja acometido por crime, fraude ou lavagem de dinheiro. Aqui também entra a **Política de Segurança Pública** e a **Política Educacional**, por exemplo. No âmbito da **Política Educacional**, sugere-se convênios e bolsas para pesquisadores (professores, alunos de doutorado, mestrado e graduação) elaborarem pesquisas relacionadas às temáticas Regulação do Setor de Loterias e Responsabilidade Social Corporativa (Jogo Patológico, Jogo Responsável, Desdobramento do Jogo Virtual, Novo Desenho do Mercado de Loterias no Brasil e o Impacto no Poder de Mercado dos Agentes Setoriais, etc.).

Quanto à temática **Regulação do Mercado de Loterias**, sugere-se a criação de uma **Agência Reguladora** específica para o mercado de loterias, que abarque as loterias físicas e virtuais, além de outras atividades que possam ser consideradas substitutas neste setor. Apesar do trabalho de referência feito pela SECAP e seus funcionários, com a abertura de mercado, a atuação de um órgão regulador que possui proximidade com o órgão de política (regulador e regulado, no mesmo Ministério da Fazenda), pode ocasionar riscos regulatórios futuros e processos judiciais, ampliando, assim, os custos com a regulação. Sugere-se que a Agência Reguladora tenha: (1) autonomia política e financeira; (2) meios legais de obter informações, como por exemplo, a exigência, por contrato de concessão e por legislação, da disponibilização periódica dos dados das operadoras à agência reguladora; (3) orçamento adequado para processar as informações recebidas

(contratação de pessoal qualificado e construção de instrumentos regulatórios bem elaborados); e (4) transparência em sua atuação.

As **Agências Regulatórias** devem regular, monitorar e fiscalizar o setor. Neste ponto deve-se citar que há uma projeção de capilaridade de 60.000 empreendimentos em todo o Brasil comercializando a loteria instantânea (GAMES MAGAZINE, 2020). Ou seja, mesmo que estes pontos de comercialização englobem as comercializadoras da Loterias da CAIXA⁷², há um incremento substancial, o que irá exigir um aumento da fiscalização. Sugere-se, assim, a contratação, por meio de concursos públicos, de funcionários qualificados para a fiscalização.

No caso específico da transparência e monitoramento do mercado lotérico, sugere-se que a **Agência Reguladora** disponibilize em seu *site* um Anuário Estatístico Anual com as principais informações dos agentes por elas regulados e da indústria internacional de loterias; salienta-se a importância da continuação da elaboração do Boletim de Acompanhamento do Mercado de Loterias. Neste caso, sugere-se uma maior padronização das informações e do banco de dados. Ainda quanto ao *site* do órgão regulador, sugere-se uma divulgação mais transparente dos processos licitatórios, especialmente, os referentes à concessão (Edital, Minuta de Contrato, dentre outras informações). Espera-se que uma Regulação setorial autônoma e transparente mantenha a credibilidade do setor e permita um Desenvolvimento Setorial Sustentável.

Por fim, quanto à temática **Responsabilidade Social Corporativa**, propõe-se que todos os operadores e comercializadores de produtos lotéricos que venham a atuar na atividade lotérica no Brasil (Caixa Econômica Federal, concessionária da LOTEX e permissionárias e autorizadas (de serviços conexos)), caso a abertura

⁷² Hoje, há aproximadamente 13.000 Loterias da CAIXA em funcionamento no Brasil.

comercial, iniciada com a concessão da LOTEEX, seja incrementada, sejam detentores das principais Certificações mundiais da área. Deve-se frisar que, como citado na Minuta do Contrato de Concessão, a operadora da LOTEEX deve ter a Certificação de Jogo Responsável exarada pela Associação Mundial de Loterias (WLA). Além disso, sugere-se que sejam elaborados e divulgados nos *sites* das operadoras Relatórios Anuais com informações padronizadas (mesma metodologia) e com uma série de dados maiores, o que permitiria a comparação entre agentes e entre as séries históricas. Dentre as informações pertinentes, sugere-se inserir nos relatórios informações quanto a empregados (sexo, raça, escolaridade, mulheres em cargos de chefia – total e por raça, etc.). Com relação às informações já disponibilizadas, sugere-se uma série maior de anos (arrecadação total, repasse total, arrecadação por produto lotérico, repasse por destinatário e por produto lotérico, premiação por produto lotérico). Estas informações, ampliarão a transparência setorial.

3.3 LIMITAÇÕES DA ANÁLISE

A maior limitação ao elaborar este trabalho foi a parca literatura direcionada ao mercado de loterias no Brasil, apesar do esforço do regulador (SECAP) ao incentivar a pesquisa mediante o Prêmio SECAP de Loterias. Além disso, poucos dados são disponibilizados nos *sites* da Caixa Econômica Federal e do regulador, além da série de dados ser pequena. Quanto aos dados internacionais, observou-se que a maioria deles eram dados pagos, o que dificultou a sua obtenção pelo valor dos documentos.

Por conta do espaço e tempo necessários, não foram aprofundados vários temas. Neste sentido, sugere-se como estudos futuros, a partir das análises, observações e proposições feitas no decorrer da presente monografia:

- (1) analisar a possibilidade de exercício de poder de mercado por parte dos agentes setoriais, o que inibiria a concorrência. Como identificar esta prática e inibir;
- (2) analisar risco regulatório e governança regulatória no mercado de loterias brasileiro. Como identificar o risco regulatório e inibir;
- (3) analisar os transtornos de jogos e apostas (perfil do apostador patológico, por exemplo) e propor soluções;
- (4) analisar o impacto econômico-financeiro da concessionária da LOTEX mediante a substitutibilidade dos produtos lotéricos legalizados por jogos ilegais e outros. Essa análise poderia ser feita, também, para o operador da modalidade de Apostas de Quota Fixa;
- (5) elaborar um modelo matemático que possa auxiliar o órgão regulador quanto a decisões de reequilíbrio econômico-financeiro, valor de preços dos produtos lotéricos, etc.

4. CONCLUSÃO

O objetivo da monografia em tela foi apresentar propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEEX, considerada um marco divisor de águas. Neste contexto, levou-se em consideração três importantes aspectos totalmente alinhados e entrelaçados ao objetivo de Desenvolvimento Setorial Sustentável: (1) Políticas Públicas; (2) Regulação; e (3) Responsabilidade Social Corporativa. Antes, porém, foi necessária a compreensão da atividade lotérica no Brasil, desde a sua contextualização histórica (permitindo conhecer as origens de alguns argumentos legais e regulatório-institucionais) até a própria configuração do mercado nacional de loterias (Fundamento Legal, Regulação, Mercado, LOTEEX e Responsabilidade Social Corporativa).

Ao apresentar um panorama da atividade de loteria no Brasil, verificou-se que ela é considerada serviço público exclusivo da União. Outro ponto de destaque é que com a introdução no mercado lotérico nacional das modalidades Loteria Instantânea Exclusiva (concessão comum da LOTEEX e previsão de início de operação em meados do ano de 2020) e Apostas de Quota Fixa (já prevista em Lei, mas ainda não regulamentada), ter-se-á no Brasil a operação de todas as modalidades apresentadas pela WLA em seus documentos. Até o momento, somente a Caixa Econômica Federal atua neste mercado (monopólio estatal), mas a expectativa é que haja, inicialmente, um duopólio (CEF e Estrela Instantânea) e, posteriormente, com a regulamentação da modalidade Apostas de Quota Fixa e a entrada de outros agentes operadores, uma estrutura de mercado oligopolística.

Observou-se, também, que a Responsabilidade Social Corporativa das loterias é mais destacada por conta dos repasses de parte da arrecadação dos produtos lotéricos para as *good causes* (saúde, educação, segurança pública, seguridade social, cultura, esporte). Entretanto, por conta do jogo patológico, da lavagem de dinheiro, do endividamento pessoal, do “*match-fixing*”, do investimento em publicidade direcionada ao público vulnerável (por exemplo, jogadores patológicos, fanáticos por esportes e crianças e adolescentes) e os infortúnios que afetam parte dos vencedores de prêmios das loterias, como por exemplo, a depressão e a desestruturação familiar, destacou-se na monografia a promoção da prática do Jogo Responsável (feita pela CEF e exigida para a concessão da LOTEX).

A partir de toda a análise feita na monografia e partindo-se do pressuposto da entrada de agentes econômicos privados no mercado lotérico brasileiro em competição com a Caixa Econômica Federal (estatal que detinha o monopólio da exploração da atividade), verificou-se que os custos de transação ficariam mais altos e a regulação, a fiscalização e a normalização mais difíceis. Neste contexto, para que os agentes econômicos e usuários não fossem prejudicados, a transparência e a execução técnica adequada seriam fundamentais para a ampliação da concorrência setorial. Desta forma, as principais propostas da monografia em tela são, a saber:

- (1) a criação de uma agência reguladora específica para o mercado de loterias no Brasil, com autonomia política e financeira;
- (2) a exigência de que a concessionária da LOTEX, a operadora a ser estabelecida para a exploração da modalidade Apostas de Quota Fixa e a CEF atuem de forma condizente com a Responsabilidade Social

Corporativa estabelecida por entidades internacionais da indústria de loteria, especialmente a WLA⁷³;

(3) convênios e bolsas para pesquisadores estudarem temáticas como Regulação do Setor de Loterias e Responsabilidade Social Corporativa;

(4) maior fiscalização, transparência e monitoramento do mercado lotérico;

(5) padronização das informações e dos bancos de dados;

(6) elaboração e divulgação nos *sites* das operadoras de Relatórios Anuais, com informações padronizadas, etc.

Espera-se que uma Regulação setorial autônoma e transparente mantenha a credibilidade do setor e permita um Desenvolvimento Setorial Sustentável.

⁷³ Cabe frisar que, na Minuta do Contrato de Concessão, exigiu-se que a concessionária deverá obter nos prazos estipulados no Anexo 2, a Certificação pela Norma de Controle de Segurança, a Certificação de Jogo Responsável e a Certificação ISO 27.001, relativa à norma do sistema de gestão da segurança da informação (BRASIL, 2020b, p. 15).

REFERÊNCIAS

ANP [Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis]. **Indústria Brasileira de Gás Natural**: regulação atual e desafios futuros. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Como Revitalizar os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil**: políticas públicas para uma melhor participação do setor privado. V. I – Relatório Principal. Banco Mundial, 05 de nov. de 2007.

BARBOSA, A.F.M. **Loteria Esportiva no Brasil**: questões presentes e proposições futuras. Brasília: SEFEL/Ministério da Fazenda, 2018 (Prêmio SEFEL de Loterias). Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3800/1/3o-lugar-allan-fuezi-de-moura-barbosa-025.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BARBOSA, F.J. **Loterias Federais**: Regime Jurídico, Arrecadação e Repartição de Receitas. Estudo Técnico – Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3270>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

BARBOSA, F.J. **Marco Regulatório das Loterias no Brasil**: reflexões sobre o presente e contribuições para o futuro. Brasília: SEAE/Ministério da Fazenda, 2017b (Prêmio SEAE de Loterias). Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3789/2/1-lugar-Fabiano%20Jantalia%20Barbosa.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social]. **LOTEX**. Audiência Pública – Comissão de Finanças e Tributação. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/u/archivos/2017/12/7/BNDES%20-%20Audiencia%20Publica%20LOTEX%20Comissao%20de%20Financas%20e%20Tributacao.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BNL DATA. Loterias Caixa vai contratar consultoria para certificação em Jogo Responsável da WLA. **BNL Data**, 03 jan. 2020. Disponível em: <<http://bnldata.com.br/blog/loterias-caixa-vai-contratar-consultoria-para-certificacao-em-jogo-responsavel-da-wla/>>. Acesso: 29 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Desestatização. Resolução do CND nº 8, de 30 de setembro de 2015. Propõe à Excelentíssima Senhora Presidenta da República a edição de Decreto autorizando a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, da Loteria Instantânea Exclusiva - Lotex e da correlata subsidiária integral da Caixa Econômica Federal a ser criada, bem como a designação do Banco do Brasil S.A. como responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização, nos termos da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1º dez. 2015a. Disponível em:

<http://www.lex.com.br/legis_27027845_RESOLUCAO_N_8_DE_30_DE_SETEMBRO_DE_2015.aspx>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.980, de 24 de janeiro de 1941. Consolida as disposições sobre o serviço de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 27 jan. 1941a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2980-24-janeiro-1941-412917-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 3 out. 1941b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944. Dispõe sobre o serviço de loterias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 18 fev. 1944. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del6259.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 30 abr. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9215.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 mai. 1969a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0594.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 ago. 1969b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0759.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 847, 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. **CLBR**, Rio de Janeiro, 11 out. 1890. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm>. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 21.143, de 10 março de 1932. Regula a extração de loterias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 16 mar. 1932. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21143-10-marco-1932-514738-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 50.954, de 14 de julho de 1961. Dispõe sobre a execução do serviço da Loteria Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 jul. 1961. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50954-14-julho-1961-390555-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 66.118, de 26 de janeiro de 1970. Regulamenta o disposto no Decreto-lei nº 594, de 27 de maio de 1969, que instituiu a Loteria Esportiva Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jan. 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D66118.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 68.703, de 3 de junho de 1971. Regulamenta a aplicação dos Recursos da Loteria Esportiva. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 jun. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68703.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 99.268, de 31 de maio de 1990. Cria a Loteria Federal sob a modalidade instantânea e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99268.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013. Aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal - CEF e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 mar. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7973.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.648, de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEEX, instituído pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, e da Caixa Instantânea S.A., e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 jan. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8648.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.897, de 7 de novembro de 2016. Revoga o Decreto nº 99.268, de 31 de maio de 1990, que cria a Loteria Federal sob a modalidade instantânea. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 nov. 2016b.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8897.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.155, de 11 de setembro de 2017. Dispõe sobre a inclusão do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEX, instituído pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, no Programa Nacional de Desestatização. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 set. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9155.htm#art4>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.327, de 3 de abril de 2018. Regulamenta a Loteria Instantânea Exclusiva, criada pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 abr. 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9327.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 abr. 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979. Autoriza modalidade de concurso de prognósticos da Loteria Federal regida pelo Decreto-lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 nov. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6717.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.869, de 15 de outubro de 2013. Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico e dá outras providências.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 16 out. 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12869.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEX; altera as Leis nº 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 ago. 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13155.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.262, de 22 de março de 2016. Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e adquirirem participação nos termos e condições previstos no art. 2º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009; reabre o prazo previsto no art. 9º da Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015; altera a data da exigibilidade do disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 10 da Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 mar. 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13262.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 dez. 2018b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de

1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jun. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Consulta pública nº 01/2020 - Consulta pública acerca da regulamentação da modalidade lotérica Apostas Esportivas de Quota Fixa**. Brasília: Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2020/consulta-publica-no-01-2020-consulta-publica-acerca-da-regulamentacao-da-modalidade-loterica-apostas-esportivas-de-quota-fixa>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 94, de 7 de outubro de 2014. Regulamenta a prestação de contas da atividade lotérica a cargo da Caixa Econômica Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 out. 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/10/2014&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=164>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 30, de 8 de fevereiro de 2008. Define a metodologia de cálculos e apuração dos valores a distribuir e padroniza os prazos de recolhimento dos recursos ao Tesouro Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 fev. 2008. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=21613>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 563/DF**. N.º 419/2019 – SFCONST/PGR. Sistema Único nº 235.730/2019. Brasília, 6 ago. 2019c. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340781811&ext=.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL. Minuta de Decreto. **Regulamenta a modalidade lotérica apostas de quota fixa, criada pela Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e dá outras providências**. Brasília: Ministério da Economia, 2020b. (Consulta Pública). Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/arquivos/2020/200218_economia_secap_apostas_quota_fixa_minuta_decreto_11fevereiro2020.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 2, 1º de junho de 2007. É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 6 jun. 2007. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/595812/pg-1-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-06-06-2007>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

CAMPOS, A.F. **Indústria do Petróleo**: desdobramentos e novos rumos da reestruturação sul-americana nos anos 90. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2014.

CANTON, A.M. (Org.) **A Rede Lotérica no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_redeloterica.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CEF [Caixa Econômica Federal]. **A Sorte em Números 2017**. Brasília: CEF, 2018. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/Downloads/loterias-relatorios-anuais/sorte-em-numeros-por-2017.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CEF [Caixa Econômica Federal]. **Caixa Loterias**. Brasília: CEF, 2020a. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/governanca-corporativa/caixa-loterias/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CEF [Caixa Econômica Federal]. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Loterias. Brasília: CEF, 2019a. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/loterias-carta-servicos-cidadao/Carta_de_servicos_cidadao.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2020.

CEF [Caixa Econômica Federal]. Certificações das Loterias da Caixa. **Jogo Responsável**. Brasília: CEF, 2020b. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/jogo-responsavel/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

CEF [Caixa Econômica Federal]. Circular CAIXA nº 816, de 2 de abril de 2019. Regulamentação das Permissões Lotéricas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 3 abr. 2019b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/04/2019&jornal=600&pagina=1>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

CEF [Caixa Econômica Federal]. Demonstrações Contábeis da Caixa Loterias S.A. – Relatório de Administração. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jul. 2019c. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/demonstracoes-contabeis-da-caixa-loterias-s.a-201620317>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

CEF [Caixa Econômica Federal]. **Produtos**. Brasília: CEF, 2020c. Disponível em: <<http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CEF [Caixa Econômica Federal]. **Repasses Sociais e Relatórios Anuais**. Brasília: CEF, 2020d. Disponível em: <<http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais/>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

COUTO, E.L.V. **Fontes Renováveis não Convencionais de Energia Elétrica**: políticas de incentivo e aspectos regulatórios no Brasil e no Chile de 2000 a 2017. 2018. 136 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018. Disponível em: <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_12771_Euciane%20-

%20Disserta%E7%E3o%20%20final%20-%20PPGES.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2020.

GAMES MAGAZINE. A rede de vendas da Lotex no Brasil será uma das maiores do mundo no setor de loterias. **GMB**, 05 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/loteria/2020/2/5/a-rede-de-vendas-da-lotex-no-brasil-sera-uma-das-maiores-do-mundo-no-setor-de-loterias-16055.html>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

GOMES, D.V. **A Proteção dos Consumidores-Apostadores na Comercialização das Loterias**: a imposição do dever de informar em busca do jogo responsável. Brasília: SEAE/Ministério da Fazenda, 2017 (Prêmio SEAE de Loterias). Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3794/1/t2-2-l-daniela-004.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IDEC [Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor]. **Guia de Responsabilidade Social para o Consumidor**. São Paulo: IDEC, 2004. Disponível em: <http://prattein.com.br/home/images/stories/Responsabilidade_Social_Empresas/Guia_de_Responsabilidade_Social_para_o_Consumidor-IDEC.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

LOPES, B. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte (MG): Sebrae, 2008.

MELO, L. Consórcio de capital estrangeiro vence leilão da Lotex com proposta única. **G1**, 22 out. 2019. (Caderno Economia). Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/22/consorcio-estrela-instantanea-vence-leilao-da-lotex.ghtml>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

MITNICK, B. M. **The Political Economy of Regulation**. Nova York: Columbia University Press, 1980.

PEREIRA, A.C.; SILVA, G.Z.; CARBONARI, M.E.E. **Sustentabilidade, Responsabilidade Social e Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PINTO JR., H.Q.; FIANI, R. Regulação Econômica. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs). **Economia Industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SECAP [Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria]/ME [Ministério da Economia]. **Boletim de Acompanhamento do Mercado de Loterias**. Brasília: SECAP/ME, fevereiro de 2019. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/boletim-acompanhamento-loterias/arquivos/2019/boletim-loterias_fev19.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

SEFEL [Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria]/CADE [Conselho Administrativo de Defesa Econômica]. **Por Trás da Sorte**: panorama e análise do mercado de loterias e promoção comercial no Brasil. Brasília: Coordenação-Geral de Governança de Prêmios e Sorteios/SEFEL/MF, 2018.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SILVA, A.M.A. da. Regulação do Mercado Brasileiro de Loterias. In: **Innovación y Sustentabilidad de las Loterías**. Salvador, 25 de julho de 2018. (Apresentação). Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2018/apresentacao_alexandremanoel_cibelaessa.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

UE [União Europeia]. Resolução do Parlamento Europeu sobre os jogos em linha no mercado interno (2011/2084(INI)), de 15 de novembro de 2011. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas (Bélgica), 31 mai. 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2013%3A153E%3A0035%3A0043%3APT%3APDF>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

UE [União Europeia]. Recomendação da Comissão sobre princípios com vista à proteção dos consumidores e dos utilizadores de serviços de jogo em linha e à prevenção do acesso dos menores aos jogos de azar em linha (2014/478/UE), de 14 de julho de 2014. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas (Bélgica), 19 jul. 2014. Disponível em: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f84fa393-0f01-11e4-a7d0-01aa75ed71a1/language-pt>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

VAN DER LAAN, C.R. **A Regulação de Loterias e a Responsabilidade Social no Financiamento das Entidades Filantrópicas**. Brasília: SEFEL/Ministério da Fazenda, 2018 (Prêmio SEFEL de Loterias). Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3802/1/mh-cesar-rodrigues-van-der-laan-011.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

WLA [World Lottery Association]. **Marco de Juego Responsable**: guía de adhesión. Basel (Suíça): WLA, 2019a. Disponível em: <https://www.world-lotteries.org/images/documents/responsible-gaming/submission-guide/2019/WLA_Submission_Guide_2019-SP.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2020.

WLA [World Lottery Association]. World Lottery Association: the year in review. **Annual Report 2019**. Basel (Suíça): WLA, 2019b. Disponível em: <<https://www.world-lotteries.org/images/publications/annual-reports/WLA-Annual-Report-2019.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

ANEXOS

Tabela 5A. Brasil: Destinação dos Recursos das Loterias por Modalidade – Portaria MF nº 30/2008

Parcelas	Loterias de Números		Loterias Esportivas		Loteria Federal		Loteria Instantânea		Timemania	
	Distribuição		Distribuição		Distribuição		Distribuição		Distribuição	
	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva
Arrecadação Total	104,5%	100%	104,5%	100%	115%	100%	100%	100%	100%	100%
(-) Despesas de Custeio e Manutenção	20%	19,13%	20%	19,13%	20%	17,39%	30%	30%	20%	20%
(-) Comitê Olímpico Brasileiro	1,7%	1,63%	1,7%	1,63%	1,7%	1,63%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
(-) Comitê Paraolímpico Brasileiro	0,3%	0,29%	0,3%	0,29%	0,3%	0,29%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
(-) Entidades Desportivas – Clubes de Futebol	-	-	10%	9,57%	-	-	-	-	22%	22%
(-) Prêmio sem Dedução do Imposto de Renda	46%	44,02%	40%	38,28%	65%	56,52%	40%	40%	46%	46%
> Recolhimento ao Tesouro Nacional	36,5%	34,93%	32,5%	31,1%	28%	24,35%	28%	28%	10%	10%
Adicional para Ministério do Esporte	4,5%	4,31%	4,5%	4,31%	-	-	-	-	-	-
Ministério do Esporte	-	-	10,5%	10,05%	-	-	-	-	3%	3%
FUNPEN	3,14%	3%	3,14%	3%	3,45%	3%	3%	3%	3%	3%
FNC	3%	2,87%	3%	2,87%	3%	2,61%	3%	3%	3%	3%
FIES	7,76%	7,43%	3,41%	3,26%	1,96%	1,7%	6,6%	6,6%	3%	3%
FNS	-	-	-	-	-	-	-	-	3%	3%
Seguridade Social	18,1%	17,32%	7,95%	7,61%	19,59%	17,04%	15,4%	15,4%	1%	1%

Fonte: Elaboração própria a partir de Portaria MF nº 30/ 2008.

Tabela 6A. Brasil: Destinação dos Recursos das Loterias por Modalidade – Lei nº 13.756/2018

MODALIDADE/DESTINAÇÃO	Loteria de Prognósticos Numéricos ¹		Loteria Federal (Passiva) ¹		Loteria de Prognóstico Específico ¹		Loteria de Prognósticos Esportivos		LOTEX	Apostas de Quota Fixa	
	A ²	B ³	A ²	B ³	A ²	B ³	A ²	B ³		Físico	Virtual
Seguridade Social	17,32%	17,32%	17,04%	17,04%	1,00%	1,00%	7,61%	7,61%	0,40%	0,50%	0,25%
Fundo Nacional de Saúde	-	-	-	-	1,75%	0,75%	-	-	-	-	-
Fundo Penitenciário Nacional	1,00%	3,00%	0,81%	0,50%	1,00%	0,50%	1,00%	-	-	-	-
Fundo Nacional de Segurança Pública	9,26%	6,80%	5,00%	2,22%	5,00%	3,00%	11,49%	2,00%	13,00%	2,50%	1,00%
Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	-	-	-	-	0,50%	0,50%	-	-	-	-	-
Área do Desporto	4,33% ⁴	4,36% ⁵	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministério do Esporte	-	-	-	-	0,75%	0,25%	10,00%	3,10%	0,90%	-	-
Comitê Olímpico do Brasil	1,73%	1,73%	1,48%	1,48%	1,26%	1,26%	1,63%	1,63%	-	-	-
Comitê Paraolímpico do Brasileiro	0,96%	0,96%	0,87%	0,87%	0,74%	0,74%	0,96%	0,96%	-	-	-
Entidades Desportivas da Modalidade Futebol	-	-	-	-	22,00%	22,00%	-	-	1,50%	2,00%	1,00%
Entidades Desportivas Constantes do Concurso de Prognóstico Esportivo	-	-	-	-	-	-	9,57%	9,57%	-	-	-
Fundo Nacional da Cultura	2,92%	2,91%	1,50%	0,50%	-	-	1%	1%	0,90%	-	-
Entidades Executoras e Unidades Executoras Próprias (Escolas – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,00%	0,75%
Despesas de Custeio e Manutenção dos Serviços de Loteria	19,13%	19,13%	17,39%	17,39%	20,00%	20,00%	19,13%	19,13%	18,30%	14,00% ⁶	8,00% ⁶
Premiação Bruta (PAYOUT)	43,35%	43,79%	55,91%	60,00%	46,00%	50,00%	37,61%	55,00%	65,00%	80,00%⁷	89,00%⁷

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2018).

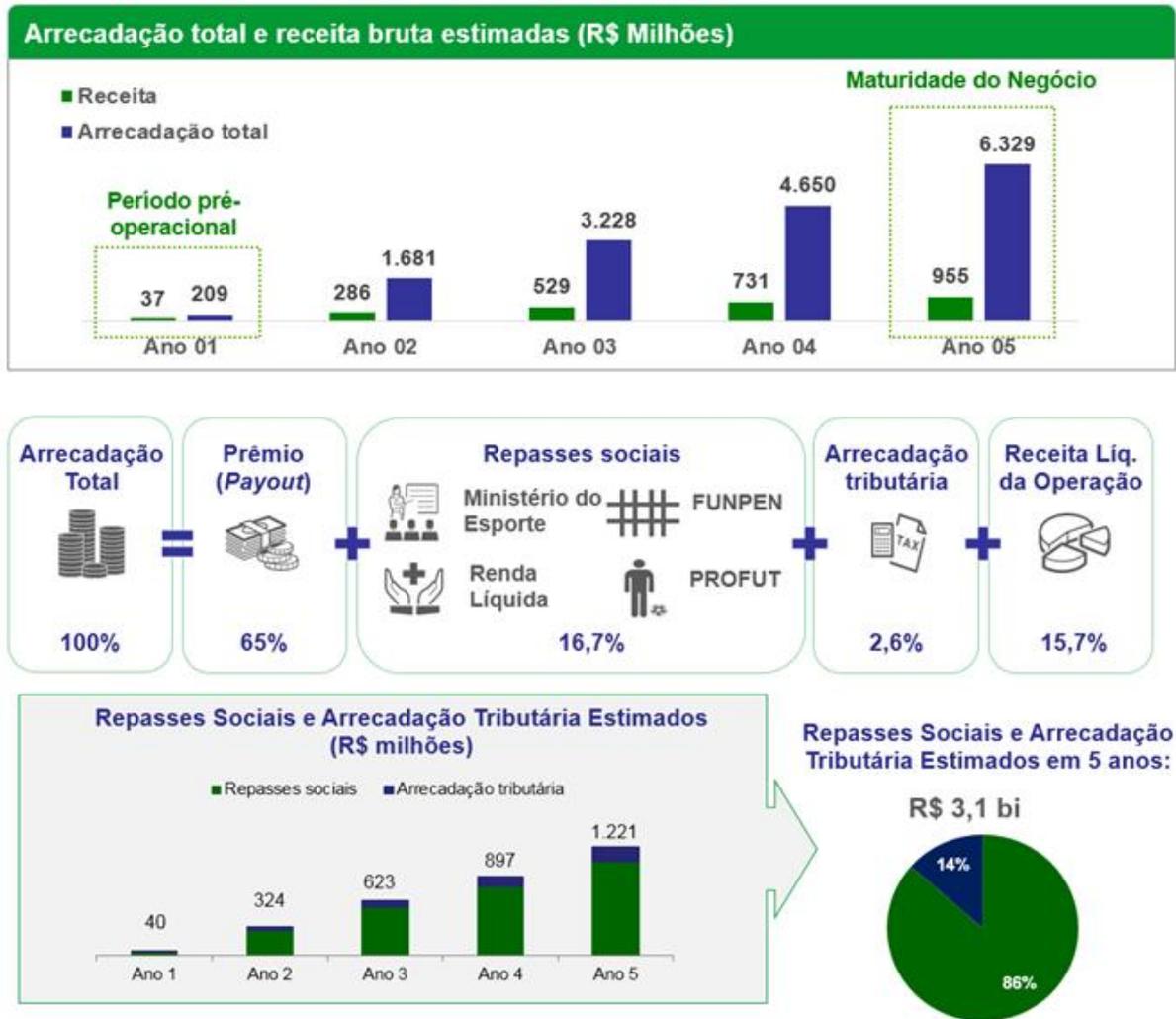
Notas: 1. A Loteria de Prognósticos Numéricos, a Loteria Federal e a Loteria de Prognóstico Específico são, segundo metodologia da *World Lottery Association* (WLA), da mesma modalidade (Prognósticos Numéricos). 2. A – refere-se ao período compreendido entre a publicação da Lei nº 13.756/2018 até o dia 31/12/2018. 3. B – refere-se ao período a partir de 1º/01/2019. 4. A destinação de recursos da Loteria de Prognósticos Numéricos para a Área do Desporto neste período é: (i) 3,5% para o Ministério do Esporte; (ii) 0,5% para o Comitê Brasileiro de Clubes; (iii) 0,22% para a Confederação Brasileira do Desporto Escolar; e (iv) 0,11% para a Confederação Brasileira do Desporto Universitário. 5. A destinação de recursos da Loteria de Prognósticos Numéricos para a Área do Desporto neste período é: (i) 3,53% para o Ministério do Esporte; (ii) 0,5% para o Comitê Brasileiro de Clubes; (iii) 0,22% para a Confederação Brasileira do Desporto Escolar; e (iv) 0,11% para a Confederação Brasileira do Desporto Universitário. 6. Estes valores são máximos estabelecidos pela Lei nº 13.756/2018. 7. Estes valores são mínimos estabelecidos pela Lei nº 13.756/2018.

Tabela 7A. Brasil: Resumo do Fundamento Legal e Estrutura de Mercado da Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX)

Legislação	Objetivo	Estrutura de Mercado
Decreto nº 99.268/1990 (revogado)	Introduzir a Modalidade Loteria Instantânea no Brasil	Regime de Monopólio da CEF
Lei nº 13.155/2015	Instituir o serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX)	Real Regime de Monopólio da CEF Pretendido Duopólio Concorrencial
Resolução CND nº 8/2015	Aprovar a criação da Caixa Instantânea S.A., subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, a fim de viabilizar a desestatização do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEX	
Decreto nº 8.648/2016 (revogado)	Incluir no Programa Nacional de Desestatização (PND) a LOTEX e a Caixa Instantânea S.A.	
Decreto nº 8.897/2016	Revogar o Decreto nº 99.268/1990, que cria a Loteria Federal sob a modalidade instantânea	
Lei nº 13.262/2016	Autorizar o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias	
Decreto nº 9.155/2017	Incluir a LOTEX no Programa Nacional de Desestatização	
Decreto nº 9.327/2018	Regulamentar a LOTEX	
Lei nº 13.756/2018	Dispor sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias	

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (1990; 2015a; 2015b; 2016a; 2016b; 2016c; 2017; 2018a; 2018b).

Figura 7A. Modelo de Negócio da LOTEX: Estimativa de Arrecadação Total, Receita Bruta, Repasses Sociais e Arrecadação Tributária



Fonte: Consórcio EY/M&P/Zancan, apud BNDES (2017).