

PRÊMIO SEAE DE LOTÉRIAS

Concurso de Monografia

2017

TEMA 1
A REGULAÇÃO DE LOTÉRIAS NO BRASIL

2º LUGAR

Semeando a Sorte: Regulação Econômica,
Tributação e Estímulo à Poupança no
Mercado Lotérico Brasileiro

Autor:
Luis Fernando Lima de Oliveira

Realização:



Idealização:

Seae
Secretaria de Acompanhamento Econômico

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

Patrocínio:



RESUMO

O mercado lotérico é um dos setores mais tradicionais e ao mesmo tempo dinâmicos da economia mundial, movimentando bilhões de reais anualmente, somente nas loterias federais brasileiras. O presente trabalho busca analisar esse segmento, tomando por objeto o problema do custo social do mau uso do prêmio por parcela dos ganhadores. Foi dada preferência ao método qualitativo, compreendendo o processo envolvido, por meio da análise de dados e da literatura específica do setor, nos planos jurídico e econômico. Para tanto, dividimos a pesquisa em duas partes. Na primeira, analisam-se as falhas de mercado, a necessidade de formação de poupança e estabelecer estímulos a uma boa governança dos prêmios obtidos e como a regulação pode oferecer esses instrumentos. Na segunda etapa, parte-se para o estudo da experiência internacional desse mercado, ressaltando ainda a importância das loterias brasileiras como fonte de receita estatal, para assim estabelecer propostas de alteração no marco legal das loterias brasileiras. Conclui-se que, ao oferecer alternativas ao apostador, com benefícios tributários na hipótese dele converter o levantamento imediato do prêmio para o pagamento parcelado, pode constituir uma fonte de poupança pública e também minimizar os problemas decorrentes do manejo ineficiente de grandes recursos recebidos de uma só vez.

PALAVRAS CHAVE: Loterias. Regulação. Tributação.

Concurso – PRÊMIO SEAE DE LOTERIAS – 2017

TEMA: A Regulação de Loterias no Brasil

TÍTULO: SEMEANDO A SORTE: REGULAÇÃO ECONÔMICA, TRIBUTAÇÃO E ESTÍMULO À POUPANÇA NO MERCADO LOTÉRICO BRASILEIRO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Caixa – Caixa Econômica Federal

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

Dec.-Lei – Decreto-Lei

EUA – Estados Unidos da América

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Nº – número

PIB – Produto Interno Bruto

SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
PARTE 1 – REGULAÇÃO ECONÔMICA DO MERCADO LOTÉRICO	6
1. Objetivos da regulação.....	6
1.1 Evitar os custos sociais do setor de jogos de azar.....	6
1.2 Formar poupança pública e privada.....	9
1.3 Influenciar as escolhas intertemporais	11
2. Formas de regulação	14
2.1 Monopólio estatal do setor	15
2.2 Regramento por meio de atos regulamentares	17
2.3 Política tributária como atividade regulamentar	19
PARTE 2 – ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO MERCADO LOTÉRICO E PROPOSTAS PARA SUA MELHORIA	23
3 Funcionamento do mercado lotérico	23
3.1 A experiência internacional	23
3.2 A destinação dos recursos provenientes de loterias no Brasil	25
3.3 A tributação dos prêmios no Brasil.....	27
4. Reformulando o marco legal do setor lotérico.....	28
4.1 Nova forma de pagamento de prêmio.....	28
4.2 Benefício tributário proposto	32
4.3 Formação de poupança pública e privada	35
CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS.....	40

INTRODUÇÃO

Acreditar na sorte é o que fazem os milhões de apostadores que todos os dias compram seus bilhetes nas loterias federais. É um contingente imenso de brasileiros que contribui para um mercado com capilaridade nacional, que emprega milhares de trabalhadores, movimentando bilhões em renda e a devolve à sociedade por meio de prêmios aos apostadores e repasses para as mais diversas finalidades de interesse social.

Contudo, o atual formato de pagamento das premiações provoca em muitos dos ganhadores um efeito inverso ao esperado. Parcela significativa dos que se tornam milionários da noite para o dia não consegue administrar a riqueza repentina e se envolve em negócios fracassados, desestrutura sua família e sua psique e acaba por ficar mais endividado do que antes. Por outro lado, essas somas vultosas poderiam ser utilizadas de forma mais produtiva, pela formação de um fundo de poupança, pública e privada, apto a dinamizar atividades econômicas.

Para evitar que dinheiro na mão se torne vendaval, faz-se necessário estabelecer ajustes no marco legal e regulamentar, para promover maior bem-estar para os apostadores e eficiência na distribuição de riqueza aos operadores e à sociedade. O presente trabalho busca analisar os problemas do modelo atual e propor essas alterações.

O estudo divide-se em duas partes. Na primeira, investigam-se as formas de regulação econômica do mercado lotérico, no que toca a objetivos além da mera configuração das apostas. Serão analisados os custos sociais decorrentes desta atividade, a necessidade de alocar as escolhas intertemporais com base em estímulos de eficiência, com objetivo de formação de poupança pública e privada.

Na segunda parte, faz-se um estudo do mercado lotérico propriamente dito, por meio da análise do seu funcionamento na experiência internacional, a importância social da arrecadação deste setor na economia brasileira e como a política fiscal incide sobre as operações. Ao final, são colhidas propostas para melhoria do sistema, com uso comparado de medidas adotadas em outros países, adaptando as soluções à realidade local.

Para tanto, opta-se pela metodologia analítica, investigando os conceitos, as normas que regulam o setor, as pesquisas científicas disponíveis e a literatura econômica e jurídica.

PARTE 1 – REGULAÇÃO ECONÔMICA DO MERCADO LOTÉRICO

1. Objetivos da regulação

A regulação da atividade lotérica, por via de regra, tem por objetivo estabelecer regras sobre o jogo em si, utilizando critérios matemáticos e estatísticos para formatar padrões de probabilidade de acerto, bem como valores das apostas conforme estas chances, destinação de prêmios e repasses sociais, oferta de jogos e premiações extras com sorteios em que o prêmio não se acumula para concursos seguintes, relação com demais *stake-holders*, como os permissionários lotéricos, publicidade, entre outras questões correlatas¹.

No presente estudo, busca-se averiguar outras questões atreladas a esta atividade econômica que, por vezes, são deixadas em segundo plano quando se estabelecem normas do setor. Neste tópico, trataremos de como a regulação pode influenciar na redução dos custos sociais advindos dos jogos de azar, e estimular uma troca positiva nas escolhas intertemporais dos agentes, como vetor de formação de poupança pública e privada.

1.1 Evitar os custos sociais do setor de jogos de azar

O casal britânico Adrian e Gillian Bayford realizou o sonho da vida de qualquer apostador, ao faturar o prêmio de 148,6 milhões de libras esterlinas na loteria, em agosto de 2012. Nas reportagens que se seguiram após a conquista, é possível ver fotos dos

¹ Uma análise primorosa do mercado de esportes e loteriais, com ênfase na probabilidade estatística na formatação de jogos e partilha de riscos entre a banca e os apostadores, conferir HAUSCH & ZIEMBA (2008). Em seu *Handbook of Sports and Lottery Markets*, os autores destrincham os diversos modelos matemáticos de jogos, com análise dos jogos puramente de sorte daqueles que dependem também de habilidades do jogador, como a aposta em eventos esportivos, como turfe ou campeonatos de futebol.

dois a sorrir, contando como pretendiam gastar o dinheiro para ajudar os parentes e abraçar causas sociais. No entanto, quinze meses depois, acertar o *jackpot* da Euromilhões não trouxe a felicidade esperada e eles anunciaram o fim do casamento, após acusações de traição e brigas familiares. Gillian deixou de falar com os pais e irmãos, a quem acusa de terem abandonado os laços de origem pela ganância. “O dinheiro era para tornar todos felizes. Mas eles se tornaram mais exigentes e ambiciosos. Eu lhes dei dinheiro, casas e carros, mas ainda assim eles queriam mais”, disse Gillian sobre seus familiares³.

Problemas assim são frequentes na vida dos vencedores de grandes prêmios. Por mais que qualquer um faça planos sobre o que fazer com tantos milhões se ganhar na loteria, nem todos estão preparados para conviver com a ideia de tantos dígitos na conta bancária. Ser catapultado para a condição de milionário pode gerar mais problemas do que corrigi-los. O convívio com parentes, amigos e antigos colegas de

² *Jackpot* é um termo extraído do pôquer. Trata-se de uma prática adotada com regularidade em clubes deste jogo de cartas, cassinos e canais de jogo na internet e consiste em utilizar parte do *rake*, a porcentagem cobrada a título de administração do jogo, em ações promocionais que possam atrair e fidelizar os clientes. Assim, o *jackpot* é um fundo monetário atribuído ao jogador que consegue atingir objetivos predeterminados pelo local. Geralmente, esse valor arrecadado provém do acúmulo de uma porcentagem pequena (por volta de 1%) retirada das fichas de toda mão jogada, com alguns locais usando o dinheiro já arrecadado do *rake* para formar o *jackpot* e outros locais cobrando esse valor a mais dos participantes diretamente na mesa. No setor lotérico, o *jackpot* corresponde a utilizar uma reserva de outros sorteios para pagamento de prêmio extra, proveniente deste acúmulo. A loteria Euromilhões prevê rodadas de *jackpots*, também chamadas *Super Jackpots*, que garantem prêmios de valores acumulados aos apostadores, de vencimentos com nove dígitos, sem importar se o prêmio máximo tenha sido ou não ganho no sorteio anterior. Os Supersorteios funcionam de acordo com as mesmas regras que os sorteios regulares e a única diferença consiste no tamanho do *jackpot* garantido. No caso de nenhum jogador ganhar o *jackpot*, o prêmio máximo irá passar para o sorteio seguinte. Como um sorteio regular, se não houver vencedores do prêmio máximo então o *jackpot* irá continuar a passar para o seguinte até atingir o prêmio máximo ou limite de *jackpot*. O fundo do *jackpot* para os Supersorteios do Euromilhões é subsidiado pelo EuroMillions Booster Fund do Euromilhões (Fundo de Impulso), que recebe 8,6% do Fundo do Prêmio Comum de cada sorteio regular do Euromilhões. No Brasil, utiliza-se esta tática de prêmios acumulados, em sorteios especiais de datas festivas, como a Mega Sena da virada do ano ou a Quina de São João.

³ Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3572212/Her-life-shredded-lies-fabrication-Family-Jekyll-Hyde-148m-lottery-winner-claim-given-just-1m-say-jackpot-win-sparked-spell-erratic-behaviour.html>> Acesso em: 16 set. 2017.

trabalho pode tornar-se um tormento, por propostas de empréstimo, diferenças de padrão de consumo e desconfiança face a qualquer aproximação.

Depressão, desestruturação familiar, obesidade, alcoolismo e vícios em drogas mais pesadas são alguns dos males que acometem muitos dos vencedores de concursos lotéricos. Não é raro que parcela dos agraciados perca toda a fortuna e, após os anos da fartura, veja-se em uma situação financeira pior do que antes do bilhete premiado. Para recuperar esses anos dourados, alguns podem enveredar por outro vício, o do jogo, na esperança de novo ganho fácil. No entanto, estatisticamente é comprovado que o raio da sorte não cai no mesmo lugar de forma tão fácil.

Segundo pesquisa realizada nos Estados Unidos, pela Universidade Vanderbilt, cerca de um terço dos ganhadores de grandes prêmios perde suas conquistas em poucos anos. Os cientistas investigaram a vida financeira de milhares de pessoas premiadas com quantias que variavam entre 50.000 a 150.000 dólares em loterias da Flórida, nos anos de 1993 a 2002. Nesse grupo, eles encontraram 1.934 ganhadores que pediram falência⁴. O número dos que haviam perdido tudo em até cinco anos após a premiação representou exatamente o mesmo percentual de residentes da Flórida que pediram falência no período analisado⁵.

Além das vítimas da própria *fortuna*, as más escolhas e as más influências deixam um rastro de prejuízos para toda a sociedade, como falências, dívidas perante investidores e o Fisco, desempregos e moléstias físicas e psíquicas, um quadro negativo que deve preocupar todo o setor de jogo e apostas. Cabe à

⁴ A legislação americana admite que pessoas físicas possam ter falência decretada e ter os bens bloqueados para pagamento dos credores, como ocorre com as pessoas jurídicas.

⁵ A conclusão consta do estudo "O Caminho da Vida Fácil? As Consequências Financeiras de Ganhar na Loteria", tradução livre de "The Ticket to Easy Street? The Financial Consequences of Winning the Lottery". Disponível em <<http://eml.berkeley.edu/~cle/laborlunch/hoekstra.pdf>>. Acesso em 16 set. 2017.

regulação estabelecer um marco normativo que vise a preservar o sistema, seu uso sadio para os usuários e sua imagem perante o corpo social. Nessa linha, as formas de regulação estatal podem oferecer uma contribuição positiva para atacar esta problemática.

1.2 Formar poupança pública e privada

Porquanto atividade econômica sujeita ao monopólio estatal⁶, o mercado lotérico, no Brasil, ingressa no conceito de receita pública não-tributária, ou seja, trata-se de forma de ingresso de recursos para a Fazenda Pública por meio da exploração de negócio empresarial. Para Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 208), “o caráter aleatório do jogo não existe para o concessionário de loterias que opera sob a base de cálculos atuariais, segundo as leis da probabilidade.” De fato, quando elaborado em bases racionais, com atenção à aritmética básica para solvabilidade do sistema, o lucro é certo para quem o opera.

O produto da arrecadação na exploração deste mercado, a par dos repasses sociais e após a liquidação das obrigações tributárias, o que deve ser objeto de análise na segunda parte deste trabalho, pode funcionar também como incremento à formação de poupança pública própria, como ocorre por meio da previsão legal para formação de um Fundo Especial da Loteria Federal.

O conceito de poupança segue a noção de renda não-consumida. Isto é, a poupança de qualquer agente econômico, seja de natureza estatal ou privada, pessoa jurídica ou pessoa natural, diz respeito a um esforço de reserva de capital o

⁶ Concordamos com a crítica de Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 208) ao disposto no art. 1º do Dec.-Lei nº 204/1967, que disciplinou a loteria como “serviço público exclusivo da União”. Trata-se, em verdade, de monopólio relacionado à exploração de atividade econômica e pode ser delegada a terceiros, como são as autorizações para revendedores.

qual não foi consumido em despesas imediatas e serve de colchão de economia para gastos, de consumo ou investimento, futuros.

Sobre o assunto, convém destacar a relação entre poupança pública e desenvolvimento econômico. Por conceito, poupança do setor estatal seria formalmente “a diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes de consumo do governo, incluídos, nestas últimas, os gastos referentes ao pagamento de juros incidentes sobre a dívida pública” (BRESSER-PEREIRA & RIBEIRO, 2008, p. 5). Esta noção, a despeito das peculiaridades legais e contábeis, assemelha-se ao conceito geral de poupança de qualquer agente.

O que permite uma distinção relevante versa sobre o papel do Estado como prestador de serviços e motor de investimentos públicos. Se o Estado possui equilíbrio fiscal de suas contas, com índices adequados de poupança, seus investimentos passam a ser feitos essencialmente a partir dessa reserva. A Fazenda Pública deixa de operar dívida no mercado, pela emissão de títulos públicos, ou esses papéis são oferecidos a um índice inferior de juros. Ao mesmo tempo, permite um nível de planejamento orçamentário mais adequado, de maior previsibilidade e segurança, e redução da carga tributária, pela garantia de formação de caixa por outros meios.

Essas conclusões foram compartilhadas, por outro ângulo, em *paper* elaborado por Luiz Carlos Bresser-Pereira e Thiago Ribeiro (2008, p. 8), nos seguintes termos:

Em verdade, quando a poupança pública é reduzida, forma-se um ambiente que remete ao “cobertor curto”: se não há poupança pública, ou ela é muito reduzida, têm-se duas opções: redução dos investimentos públicos ou aumento do déficit. No primeiro caso, a redução levará ao corte de algumas inversões essenciais, por exemplo, à infra-estrutura do país, o que mitigará seu potencial de crescimento; no segundo, a elevação do déficit deixará o país em situação delicada sob o ponto de

vista fiscal. As possíveis medidas para lidar com essa fragilidade fiscal, seja um aumento das taxas de juros oferecidas pelo governo, seja uma emissão monetária, acabariam, ambas, em maior ou menor prazo, comprometendo o ritmo de crescimento ao desestimular o investimento produtivo do setor privado.

Este entendimento a respeito da relevância de uma reserva financeira interna, *mutatis mutandis*, pode ser transposta para a poupança privada. Com efeito, há ganhos em escala para o particular que preserve parcela dos seus recursos, deixando de contrair dívidas, possibilitando que estas verbas sejam utilizadas no sistema financeiro para empréstimos a terceiros que pretendam materializar projetos econômicos e optando por bem-estar no longo prazo a satisfações imediatas. O desafio a ser tratado no presente trabalho consiste justamente em oferecer resposta a como o mercado de loterias pode servir para formação de poupança tanto da banca (no caso, a União, por meio da Caixa Econômica Federal) e os apostadores vitoriosos em seus bilhetes, numa relação positiva de escolha intertemporal.

1.3 Influenciar as escolhas intertemporais

Um dos maiores dilemas que ocorrem a todo ser humano consiste em estabelecer escolhas entre um prazer imediato ou uma maior recompensa no futuro. Nessa relação de *trade-off*, há uma tendência natural de se privilegiar a satisfação instantânea ao invés de aguardar um benefício, ainda que mais vantajoso, para um momento posterior.

É como oferecer um chocolate para uma criança e perguntar se ela prefere ganhar uma barra para comer agora ou esperar até a semana seguinte e ganhar duas. Na maior parte das vezes, o entendimento dos pequeninos é que o prazer de se deliciar agora vale mais do que aguardar até a incerteza da próxima semana.

Essa sensação de valorizar menos o que podemos ter no futuro quanto o que temos no momento chama-se *viés do presente* e pode ser explicado por meio do que se denomina *curva hiperbólica* ou *desconto hiperbólico*.

Essa relação de curva hiperbólica representa o custo da impaciência. Ela é identificada nestas situações em que há um lapso entre escolhas a ponderar entre o tempo presente e uma hipotética situação futura. Serve para explicar porque fazemos menos exercícios físicos ou comemos mais *junk food* do que deveríamos, mesmo sabendo dos efeitos diretos para a nossa saúde no futuro. Serve também para analisar os índices de poupança de uma determinada sociedade⁷.

Esse postulado contraria a visão tradicional dos economistas neoclássicos, para quem os agentes econômicos atuam de forma completamente racional, cercado-se de todas as informações possíveis e projetando as consequências de suas escolhas no porvir. Nesta linha, escolas mais atuais, como a da Nova Economia Institucional compreendem que os agentes possuem, em verdade, racionalidade limitada, pois não possuem condições de processar todas as informações que lhes chegam. E, por sua vez, essas informações seriam incompletas, sobretudo quando se lida com eventos incertos como o futuro, que dependem de variáveis cujo cálculo é demais complexo para se apurar nas situações cotidianas.

No que toca ao terreno da microeconomia, a relação pode se estabelecer pelo lado da restrição orçamentária do consumidor. Considerando o cálculo de dois períodos distintos (o tempo presente e um dado tempo futuro), sabe-se que a

⁷ A questão das escolhas intertemporais foi primeiramente postulada pelo professor escocês John Rae, em sua obra *A Teoria Sociológica do Capital*, de 1834, na qual ele descreve que os prazeres que podem ser desfrutados no agora despertam uma paixão que incita a posse. Assim, tanto mais rica seria a pessoa que pudesse exercer o autocontrole sobre seus impulsos. Da mesma maneira, tanto mais ricas seriam as nações que também soubessem exercitar a autorrestricção para reservar recursos para as próximas gerações, no que representa um ponto a mais na teoria formulada por Adam Smith sobre a importância da poupança para o progresso das economias.

restrição é exprimível por meio da equação abaixo, em que “c” é consumo, “y” é renda (paga no início de cada período), “r” é a taxa de juros e “1” e “2” são os períodos de tempo:

$$p_1c_1 + p_2c_2/(1+r) = p_1y_1 + p_2y_2/(1+r)$$

Para melhor apreciação econométrica, pode-se imaginar a situação de estabilidade das condições monetárias, em que elas se mantenham durante o período em análise. Assim, o agente conta com recursos provenientes de ativos, ou seja, bens que lhe rendem juros, conforme as seguintes equações:

$$A_0 = \text{ativos no período zero}$$

$$A_1 = A_0(1+r_1) + y_1 - p_1c_1$$

$$A_2 = A_1(1+r_2) + y_2 - p_2c_2$$

A posição de ativos no final do período (A_1) corresponde à soma do valor do ativo zero, com rendimentos, mais a renda do trabalho, subtraído do valor do gasto em consumo no período 1. Para o cálculo da posição dos ativos no período subsequente, utiliza-se a mesma operação, somando-se os recursos provenientes dos ganhos de capital e de trabalho, descontados dos gastos. Assim, há uma relação direta entre consumo e renda, na medida em que menor consumo importa em menor utilização das reservas provenientes dos ativos, que podem gerar maiores juros. Aumenta o bem-estar futuro do agente, pois este pode reduzir o esforço proveniente do trabalho e ainda assim contar com maior renda no porvir. *Ceteris paribus*, os numerários em A_3, A_4 , etc sofrerão acréscimos em progressão.

E por que, mesmo racionalmente, é tão difícil exercitar essa relação positiva de causalidade entre formação de poupança e rendimentos futuros? A resposta pode estar no chamado *hiato da empatia quente-frio*, que significa que, quando estamos em posições confortáveis, tendemos a não nos preocupar tanto com o futuro (ANDERSON; SZUCHMAN, 2011, p. 173). Isso explica porque ganhadores de grandes prêmios de loteria, após um período médio de cinco anos, perdem tudo que adquiriram e até mesmo passam a ocupar posição pior, com dívidas que antes não teriam contraído.

A principal e mais eficiente maneira de se estabelecer estímulos para o cumprimento de metas de longo prazo, influenciando na tomada positiva de decisões frente a dilemas de escolhas intertemporais, é a constituição de *artifícios de comprometimento*. Esses mecanismos podem ser construídos de diversas formas, conforme prevê a regulação, pela instituição de regras próprias e também por influxo de ordem tributária, instrumentos os quais devem ser observado no item a seguir.

2. Formas de regulação

O estudo da regulação, conceito oriundo da ciência econômica, tem merecido maior destaque também no plano jurídico, na medida em que passa a ser levado em consideração na formação de instituições e políticas públicas. De fato, possui natureza multifacetária e identidade em constante evolução. Segundo Alexandre dos Santos Aragão (2007, p. 35):

A noção de regulação implica a integração de diversas funções: pressupõe que um quadro seja imposto às atividades econômicas, devendo respeitar um certo equilíbrio dos interesses das diversas forças sociais presentes. Este quadro normativo é

estabelecido por decisões gerais e abstratas, constantes geralmente de regulamentos, pela aplicação concreta das suas regras e pela composição dos conflitos que delas advêm, dando lugar, nestas duas últimas hipóteses, a decisões individuais. Há, portanto, três poderes inerentes à regulação: aquele de editar a regra, o de assegurar a sua aplicação e o de reprimir as infrações.

A regulação ora sob exame, no que concerne ao mercado lotérico, consiste em analisar as instituições montadas nas normas do direito brasileiro e nos regramentos expedidos para seu funcionamento.

2.1 Monopólio estatal do setor

O setor econômico que lida com jogos de resultado aleatório é um dos mais antigos e lucrativos da humanidade, e abrange desde sorteios de números, eventos esportivos, corridas de cavalos, efemérides sociais, ao estilo “qual o nome do próximo herdeiro da família real britânica?”, e até mesmo eventos macabros, como as apostas sobre a morte de celebridades⁸.

No Brasil, a exploração das casas de jogo e apostas, como cassinos e mesmo as tradicionais bancas de jogo do bicho, é proibida, sendo tipificada como contravenção penal⁹. Abriu-se, porém, algumas oportunidades ao setor, por meio da constituição de monopólio estatal para gerenciamento, com a criação, por meio do Dec.-Lei n° 759/1969, da Caixa Econômica Federal (CEF), empresa pública federal cujas atribuições legais inclui:

⁸ O professor da Universidade de Harvard, Michael J. Sandel, analisa os aspectos morais do mercado de aposta em “bolões da morte” e do mercado de seguros de vida de pessoas com doenças incuráveis em sua obra “O que o dinheiro não compra”.

⁹ Art. 50, da Lei de Contravenções Penais (Dec.-Lei n° 3688, de 3 de outubro de 1941). Vale observar que a norma, além das loterias estatais, também exclui da tipificação as apostas em corridas de cavalos, desde que realizadas em hipódromos.

Art 2º A CEF terá por finalidade:

d) explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente (*sic*);

O estabelecimento de monopólios é uma prática econômica estabelecida, em geral, quando a competição é restrita ou inviável, como forma de evitar que a economia popular seja lesada, controlando preços e a qualidade dos serviços e produtos (ARAGÃO, 2007, p. 35). No caso brasileiro, fundou-se um modelo concentrado em uma única entidade, ligada ao governo federal, como forma de unificar os recursos amealhados pelo segmento como forma de receita pública¹⁰.

O monopólio impede, ao menos legalmente, a constituição de concorrentes no mesmo segmento, o que implicou a proibição da formação legal de cassinos e o fechamento de casas de bingo. No entanto, não impediu conflitos entre outros entes da Federação, como os Estados-membros, que também procuraram explorar a atividade lotérica e precisaram enfrentar disputas judiciais.

Recentemente, aponta-se para a possibilidade de flexibilizar esse monopólio, pela delegação de parte das loterias exploradas pela Caixa por meio de concorrência pública e acordo de concessão pelo prazo de 25 anos. É o que foi deliberado pelo Conselho do Programa de Parcerias de Infraestrutura (CPPI), por meio da edição da Resolução nº 16/2017, que formulou proposta de aprovação da modalidade operacional e das condições aplicáveis à desestatização do Serviço Público de Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEX.

¹⁰ Debate-se judicialmente sobre a faculdade dos Estados-membros oferecerem exploração de serviços lotéricos, diretamente ou sob delegação. O Supremo Tribunal Federal vem se manifestando no sentido de que seria possível esta operação. No entanto, os Estados não poderiam legislar sobre o caso. Nessa linha, foi editada a Súmula Vinculante nº 02, cujo enunciado prescreve “É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual que disponha sobre loterias e jogos de bingo”. Assim, qualquer alteração no plano legislativo federal sobre loterias, como se pretende aqui estabelecer, pode disciplinar também as loterias estaduais.

De todo modo, mesmo que se venha a celebrar o referido contrato de concessão, a titularidade do serviço continua sob a tutela da Administração federal. Ao atuar em regime de monopólio, a União também reforça seu poder de estabelecer regras sobre o setor, na medida em que é também a única, em tese, a ser impactada. Neste regime, os preços das apostas, a destinação dos recursos, o montante destinado ao pagamento dos prêmios, o que inclui as formas de distribuição aos ganhadores, podem ser todos determinados centralmente, sem preocupação como isso vai afetar a demanda.

2.2 Regramento por meio de atos regulamentares

O fenômeno regulador surge do reconhecimento das falhas decorrentes da ausência de controle sobre o mercado, como modo de formar um ambiente institucional de equilíbrio na concorrência e de segurança na prestação de serviços, estimulando a adoção de boas práticas de governança e proveito social da atividade econômica. Consoante ensinamento de José Fernandes Soares (2007, p. 346-347), a justificativa para a adoção de normas regulamentares rompe com a tradição neoclássica de que o equilíbrio nas relações de oferta e procura tenderia a ocorrer naturalmente:

No mundo neoclássico de rendimentos decrescentes, de mercados perfeitos e custos de transacção nulos, a história limita-se a entregar o processo económico ao seu inevitável equilíbrio. Mas no mundo real de mercados imperfeitos, de custos de transacção não nulos, em que o mecanismo de retroacção negativa dos preços de mercado falha em fornecer a informação adequada, o processo económico pode terminar num equilíbrio ineficiente determinado por decisões construídas sobre percepções recolhidas da herança cultural. Nestas circunstâncias a história conta, conta muito¹¹.

¹¹ Transcrição da edição original portuguesa.

Ainda de acordo com o pesquisador luso, quando não se mede com perfeição as consequências das decisões e o mercado não cumpre seu papel de coordenar as interações sociais em benefício coletivo, os agentes tendem a fazer uso do que Soares chama de “herança cultural”.

Esse fator cultural, para Douglass North (1990, p. 3), faria parte das instituições, ou seja, das regras do jogo, compreendidas como a estrutura de normas que molda a forma como as pessoas se comportam e interagem¹².

Estas normas podem ser formais (Constituição, leis ordinárias, atos administrativos, contratos, jurisprudência) ou informais (baseadas na tradição, na religião, nos costumes) e por meio delas é que se estabelece a base para as relações de produção, troca e distribuição. Oliver E. Williamson (1996, p. 4) estabelece uma distinção entre *ambiente institucional*, que são estas regras do jogo e sua eficácia, e *arranjos institucionais*, os quais seriam observados no comportamento dos agentes econômicos com vistas a reduzir os custos de transação.

O principal papel das instituições é produzir segurança jurídica e propiciar um ambiente propício ao desenvolvimento econômico, ao estabelecer uma ordem estável, ainda que não totalmente eficiente, para as relações sociais (NORTH, 1990, p. 6). O Direito exerce influência sobre o ambiente institucional, pois são as leis, os regulamentos e a posição jurisprudencial que estabelecem normas de conduta para os agentes¹³.

¹² “*Institutions are the rule of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*”

¹³ A Nova Economia Institucional reconhece o papel das organizações e do ambiente legal (*institutions matters*), e, a par disso, consegue desenvolver com maior precisão alguns pressupostos comportamentais dos agentes. O primeiro ponto, muito caro à ciência econômica, diz respeito à racionalidade. A economia neoclássica advoga que uma pessoa, ao agir, busca maximizar racionalmente seus interesses. Sucede que a racionalidade humana é limitada, tanto pela assimetria de informações, como pela capacidade reduzida de processar todas as informações mesmo

A regulamentação estatal do mercado lotérico ingressa neste ponto. No Brasil, este poder regulamentar cabe à Secretaria de Acompanhamento Econômico. A SEAE, órgão do Ministério da Fazenda, dedica-se à autorização, fiscalização, normatização e homologação das atividades: a) de distribuição gratuita de prêmios, realizadas por instituições financeiras; b) de captação antecipada de poupança popular; e c) de exploração de *sweepstakes*¹⁴. Além dessas atribuições, a regulação, a homologação, a normatização, o monitoramento, o acompanhamento e a fiscalização de loterias estão a cargo da Subsecretaria de Concorrência Internacional e Defesa da Economia Popular, integrante da SEAE¹⁵.

O poder regulamentar, proveniente da atuação de órgãos e agências governamentais, possui limites nas competências definidas em lei. Atos regulamentares não podem inovar na ordem jurídica. Há matérias, ainda que possam ser, sobretudo no âmbito da ciência econômica, genericamente compreendidas como regulamentares, que se submetem à reserva legal, como as normas de direito tributário.

2.3 Política tributária como atividade regulamentar

A principal função dos tributos é promover a arrecadação de receita para o tesouro estatal. Não é, porém, a única. A tributação provoca um efeito sobre a distribuição de capital e renda dos indivíduos e impacta a formação de classes

disponibilizadas. Além disso, fatores exógenos, de ordem emocional, interferem no processo de escolha e tomada de decisão.

¹⁴ Por *sweepstakes* compreendem-se os concursos promovidos por empresas ou associações, em que os participantes ingressam em uma espécie de competição, em que além do sorteio é preciso solucionar um problema. No Canadá, Austrália e alguns países europeus, propõem-se questões em branco para preenchimento ou desafios matemáticos. No Brasil, a legislação exige que o participante responda uma pergunta, ainda que com poucas opções, ao estilo *giveaway* (“qual a empresa oferece ganhos aos participantes deste concurso? A nossa ou a concorrente?”)

¹⁵ Disponível em <<http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/regulacao-de-loterias-e-promocao-comercial>>. Acesso em 16 set. 2017.

sociais. Nesse caso, o caráter arrecadatório mantém-se, mas pode ser até secundário. Alguns tributos, notadamente os impostos, podem ser manipulados como instrumento econômico, para fins de regular a disponibilidade monetária, distribuir renda, ajustar o câmbio, regular a oferta de bens, dentre outras consequências, fenômeno ao que se denomina extrafiscalidade.

A visão econômica compreende o tributo como parte do sistema de preços. Na medida em que se amplia a exação fiscal, por meio de alíquotas mais elevadas na mesma base de cálculo, o bem ou o serviço torna-se mais oneroso. Produtores e fornecedores internalizam essa majoração no preço oferecido ao consumidor. Ao tempo em que o preço eleva-se, cada vez menos consumidores podem adquirir o bem onerado, diminuindo a demanda. Em sentido inverso, se um item sofre desoneração tributária, consumidores de menor renda poderão adquiri-lo com maior facilidade, ampliando a demanda sobre ele.

Esta prática pode interferir mesmo em produtos que sequer sofrem alterações nas alíquotas. Assim, a majoração dos tributos incidentes sobre itens de consumo obrigatório, como produtos da cesta básica, até certo ponto faz com que os produtos considerados supérfluos deixem de ser gradativamente adquiridos¹⁶. E, também, na medida em que os produtos básicos são desonerados, os consumidores tendem a adquirir outros itens fora da pauta básica.

Este fenômeno representa uma forma de redistribuir renda, por meio de uma tributação progressiva de alíquotas em relação a bens e serviços seletivos, o que levou Becker (2007, p. 622) a afirmar que se trata de uma “revolução social pelo

¹⁶ Fala-se *até certo ponto* por ser possível observar que, se a tributação for elevada de forma significativa mesmo em itens de consumo obrigatório, chega-se a um grau na escala em que os consumidores terão de abdicar até mesmo destes itens.

impacto dos tributos, em lugar da força das armas”. Em sua obra clássica, conclui que:

A principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo¹⁷.

Ao passo que a participação do Estado na economia ampliava-se, os economistas apuraram que a extrafiscalidade poderia contribuir para atingir objetivos sociais. Com o uso da seletividade, o Fisco poderia taxar, de forma mais gravosa, produtos supérfluos e desonerar ou diminuir o impacto fiscal sobre bens direcionados ao consumo das massas. Em síntese, por um instrumento jurídico, seria possível intervir na economia, delineando estímulos e desestímulos ao consumo, modelando a sociedade considerada politicamente ideal (OLIVEIRA, 2010, p. 117-118).

No que cinge à atividade econômica em estudo, o mercado lotérico, a extrafiscalidade é capaz de influenciar positivamente a formação de poupança pública, por meio da adoção de alíquotas cobradas de forma regressiva aos ganhadores de prêmios que optem pela preservação de parcela de seus ganhos para formação de poupança de longo prazo.

Nesta primeira parte, buscaram-se apresentar as questões atinentes ao setor econômico de jogos e apostas, com ênfase nas falhas deste mercado e como as

¹⁷ Op. cit. p. 623-624

diversas formas de regulação poderiam influenciar na preservação de um ambiente positivo de negócios. Na segunda parte, passaremos analisar as características específicas deste segmento, com investigação a respeito do seu funcionamento no âmbito internacional e o seu aproveitamento na ordem jurídica brasileira, para sedimentar propostas de reforma no marco normativo do setor, de modo a oferecer um ambiente de melhorias para todos os agentes envolvidos e também oferecer uma alternativa para formação de poupança pública.

PARTE 2 – ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO MERCADO LOTÉRICO E PROPOSTAS PARA SUA MELHORIA

3 Funcionamento do mercado lotérico

O mercado lotérico é dos segmentos econômicos mais tradicionais e oferece uma gama das mais variadas de serviços. A regulamentação estatal tenta acompanhar a sua complexidade, propondo soluções que respeitem os direitos do consumidor, preservem a saúde financeira das bancas ou simplesmente monopolizando o setor, para usufruir dos preços pagos pelos apostadores como renda exclusivamente pública. Neste tópico inaugural da segunda parte do trabalho, trazem-se exemplos de modelos adotados internacionalmente, que podem servir de parâmetro de mudanças no Brasil, onde a importância do setor é demonstrada pela sua participação na receita orçamentária, tanto do ponto de vista de repasses a fins de interesse social como arrecadação tributária.

3.1 A experiência internacional

O modelo tradicional de pagamento dos prêmios, em jogos de conteúdo aleatório, seja loteria, bingo ou apostas em cavalos, prevê que, uma vez identificada a aposta vencedora, a banca paga a seu portador de forma imediata.

Uma das loterias mais populares dos Estados Unidos, porém, apresenta uma singularidade. A *Powerball*, presente em 44 dos 50 estados-membros, é uma modalidade em que os jogadores devem escolher cinco números entre 1 e 69, que na hora do sorteio aparecerão em bolas brancas. O sexto número, a *Powerball*, aparece em uma bola vermelha e vai de 1 e 26. A probabilidade de acertar o prêmio principal é de

um em 292 milhões. Porém, o prêmio é bem atrativo. Um dos maiores sorteios chegou a oferecer soma superior a 1,5 bilhão de dólares ao seu vencedor¹⁸.

A particularidade do Poweball é que o pagamento ao vencedor pode ocorrer de uma só vez ou em parcelas sucessivas, no prazo de 29 anos, até completar o resgate total do montante, à escolha do agraciado. Quem optar pelo recebimento parcelado, obtém uma menor incidência fiscal sobre o prêmio.

No que toca à tributação do prêmio obtido, há igualmente uma variedade de tratamento. Há países, como Austrália, Canadá, França, Hungria, Irlanda, Nova Zelândia, África do Sul e Reino Unido, que isentam o agraciado do recolhimento de impostos e taxas. A Alemanha diferencia o vencedor de concursos de azar, como as loterias, cujos rendimentos seriam isentos, daquele vencedor de competições de habilidade, como jogos de pôquer, cuja renda percebida deve ser tributada.

Os países ibéricos instituem tributos sobre as loterias, na razão de 20% sobre o total, a partir de 2.500,00 euros no caso da Espanha, e 5.000,00 euros em Portugal. Os Estados Unidos apresentam uma fórmula diversa de tributação, conforme o Estado membro da federação em que for sediada a loteria¹⁹. Em geral, prevê-se isenção para valores de pequena monta e tributação na fonte, que pode ser progressiva, em alíquotas que variam na faixa de 20% a 40%.

A mencionada *Powerball*, por exemplo, oferece essa sistemática de tributação. Nos bilhetes do Oregon, prevê-se 30% de tributação nos prêmios entre 600,00 dólares e 4.999,99 dólares, e 38% nos prêmios de 5.000,00 dólares em diante. Em Nova Jersey, o Fisco retém 30% de tributação nas premiações entre 600,00 dólares e 9.999,99 dólares, e 38% nos prêmios de 10.000,00 dólares e

¹⁸ Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/01/loteria-dos-eua-sorteia-premio-de-us-15-bilhao-nesta-quarta.html>>. Acesso em: 16 set. 2017

¹⁹ Nos EUA, o imposto de renda é cobrado pela União e também por cada Estado-membro.

acima. Por fim, no Estado de Nova York, há retenção fiscal de 30% nos prêmios entre 600,00 dólares e 4.999,99 dólares, e 38,82% nos prêmios a contar desse limite²⁰.

3.2 A destinação dos recursos provenientes de loterias no Brasil

A principal justificativa para a manutenção do monopólio estatal dos concursos de prognósticos no Brasil dá-se pela relevante função desempenhada como fonte de receita pública. Parcela correspondente a 48% do valor total da arrecadação com as loterias administradas pela Caixa Econômica Federal ingressa nos cofres fazendários para custeio e manutenção de programas públicos ou de relevante interesse social.

O mais relevante destes repasses sociais possui assento constitucional, conforme consta do art. 195, inciso III²¹, da CF/1988. Trata-se da transferência ao sistema de seguridade social, responsável pelas políticas públicas de saúde, assistência social e regime geral de previdência. Outro braço de relevo nas políticas sociais, o setor educacional é o segundo maior beneficiado, pelas contribuições, inclusive aquelas decorrentes de prêmios sorteados e não recolhidos pelos agraciados, no prazo de validade, voltadas ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação no ensino superior de estudantes matriculados em cursos não gratuitos, na forma da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

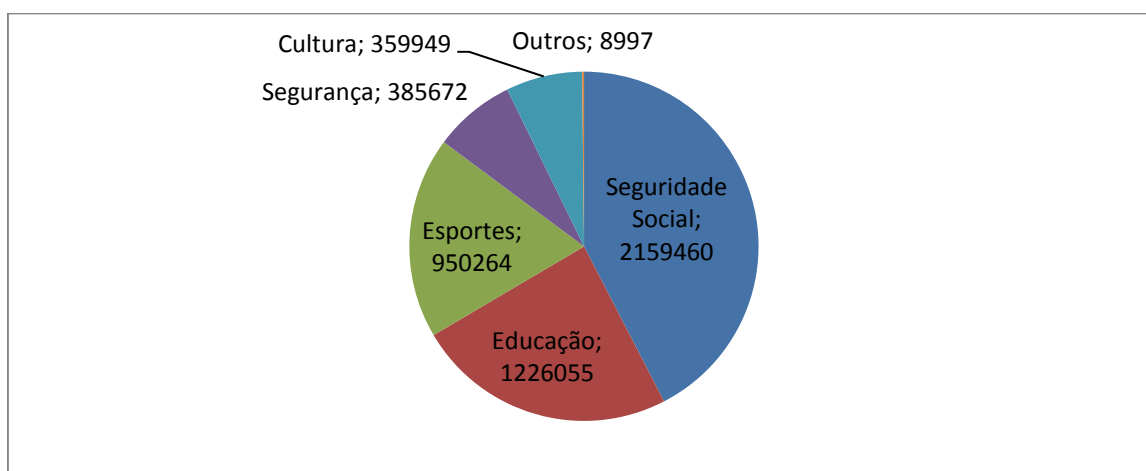
²⁰ Disponível em <<https://www.thelotter.com/pt/loteria-impostos/>>. Visualizado em: 16 set 2017.

²¹ 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: III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

Na sequência, o desporto também é agraciado, com repasses ao Ministério dos Esportes, ao Comitê Olímpico Brasileiro, ao Comitê Paralímpico Brasileiro, a Confederação Brasileira de Clubes e aos principais clubes profissionais de futebol do país²².

Por fim, há repasses no âmbito da segurança pública, ao Fundo Penitenciário Nacional, e no segmento cultural, diretamente ao Fundo Nacional de Cultura. Os gráficos abaixo²³ permitem visualizar o volume de recursos destinados a cada um dos agraciados no exercício de 2016.

GRÁFICO 1 - DESTINAÇÃO DE REPASSES SOCIAIS DAS LOTERIAS FEDERAIS EM 2016 (VALORES EM R\$ MIL)

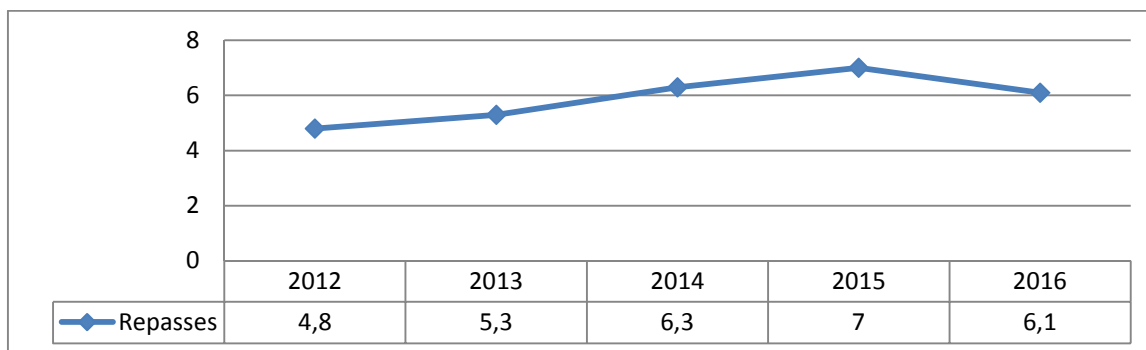


O segundo gráfico permite indicar a evolução dos repasses, no período de 2012 a 2016. Mesmo em um ano de crise econômica, como 2016, que afetou o volume total de apostas, o produto da arrecadação manteve uma média elevada.

²² A Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, instituiu a Timemania, loteria na qual se aposta em números e em um time, dentre os principais clubes de futebol do país, os quais são destinatários de 22% do total dos recursos arrecadados.

²³ Fonte: Relatório da Caixa Econômica Federal "A Sorte em números 2016". Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/Sorte_em_numeros_2016_PT.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017

**GRÁFICO 2 - HISTÓRICO DE REPASSES SOCIAIS DAS LOTERIAS FEDERAIS
ENTRE 2012 A 2016 (VALORES EM R\$ BILHÕES)**



3.3 A tributação dos prêmios no Brasil

Além dos repasses sociais, o produto da arrecadação das loterias também ingressa como receita pública pelo meio mais tradicional, ou seja, pelo pagamento de tributos decorrentes do montante auferido pelos vencedores. De fato, o prêmio pago, para efeitos fiscais, reveste-se do conceito de renda, a sofrer incidência do tributo respectivo, o imposto de renda para pessoas físicas.

No Brasil, a tributação dos prêmios é descontada diretamente pela fonte pagadora. Assim, o valor anunciado pela Caixa é o numerário líquido a que faz jus o ganhador, com recolhimento prévio de 30% do imposto de renda. Cabe ao contribuinte unicamente a obrigação acessória de prestar informação, em sua Declaração de Ajuste Anual, na coluna rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, ainda que não precise pagar nada a mais por isso, pois, do ponto de vista contábil, o prêmio não é somado à base de cálculo geral.

Quando comparado aos demais repasses, enunciados no tópico anterior, a arrecadação de imposto de renda sobre os prêmios pagos seria a terceira maior

forma de ingresso de receita para fins públicos. Em dados de 2016, o valor repassado à Receita Federal do Brasil ultrapassou a casa do 1 bilhão de reais.

Por se tratar de uma atividade monopolística, controlada pelo Estado, o sistema de recolhimento de tributos diretamente na fonte apresenta maior segurança para o Fisco ao mesmo tempo em que reduz os entraves burocráticos para o apostador, que de antemão fica ciente do valor de sua premiação, sem preocupação com apurar o percentual devido, preencher guias, adicionar códigos de receita para, ao final, recolher o tributo.

4. Reformulando o marco legal do setor lotérico

Neste derradeiro quarto do trabalho, com base nos fundamentos econômicos e jurídicos analisados, bem como pela análise comparativa da experiência internacional, extrai-se proposta de uma nova sistemática de pagamento e apuração fiscal do resultado lotérico.

4.1 Nova forma de pagamento de prêmio

Os custos sociais do mercado lotérico podem ser visualizados nas consequências negativas da má gestão dos prêmios obtidos. Os apostadores por vezes não sabem lidar com a fortuna obtida de modo adventício, erram a mão em investimentos, concedem empréstimo sem lastro e sem garantia, ostentam acima dos limites. Além disso, sofrem, no plano pessoal, a perda do ambiente familiar

saudável, na aproximação de falsos amigos, que somem tão logo a conta bancária se esvai, redundando em quadros de depressão e dívidas²⁴.

Ganhar um grande prêmio de loteria deve ser um evento a ser celebrado²⁵ e não uma espécie de maldição²⁶ a acometer os vencedores. Assim, a regulação pode avançar para converter essa premiação em algo positivo, que proteja o ganhador de uma alteração abrupta em seu modo de vida, mas que constitua uma forma de poupança de longo prazo para si e seus herdeiros.

Inspirada no modelo da loteria americana *Powerball*, propõe-se neste estudo a adoção de um sistema semelhante, em que o vencedor da aposta possa optar pelo recebimento do benefício, em uma única vez ou de forma parcelada, até seu esgotamento.

Ao receber o prêmio aos poucos, como uma pensão, o vencedor possui, na verdade, um colchão de reserva financeira, o qual pode utilizar para planejamento orçamentário, possibilitando a utilização para custeio de estudos, cursos, financiar investimentos em empreendimentos empresariais, aquisição da casa própria. Ao ser acrescido à sua renda de trabalho, essa reserva incrementa os ativos financeiros à disposição do agente, o que reflete na poupança futura.

²⁴ Edward Ugel, profissional que atuou por uma década no setor comercial das bancas lotéricas, em seu livro *Money for Nothing* (2008), além de descrever as origens e o desenvolvimento deste mercado, tece um panorama da vida de ganhadores de grandes prêmios. Para Ugel, ao sofrer uma mudança brutal e repentina em sua conta bancária, os vencedores acabam por se sentir responsáveis pela vida financeira e a felicidade de seus parentes e amigos, além de sofrerem uma exposição social similar a animais em um jardim zoológico. Ao cabo desta experiência, a ampla maioria deseja ter sua vida, ou, ao menos, sua privacidade, de volta. O título da obra, que pode ser traduzido de forma livre como “Dinheiro para nada”, serve de trocadilho para a célebre canção homônima da banda *Dire Straits*.

²⁵ Jenny Humphreys, em ensaio humorístico tipicamente britânico, elenca maneiras de gastar todo dinheiro adquirido em concursos de loteria, como montar um orfanato para crianças francesas no Atol Moruroa, para que assim a França abandone qualquer plano de teste nuclear na Polinésia (2000, p. 21). Pode-se dizer que é uma retribuição socialmente adequada de celebrar a sorte.

²⁶ O termo maldição (*curse*, no original, em inglês) é referido constantemente em reportagens sobre fracassos financeiros e pessoais de ganhadores de grandes prêmios lotéricos. A partir da exigência da ganhadora de 559,70 milhões de dólares no *Powerball jackpot* da loteria do Estado de New Hampshire de somente receber o prêmio sob a garantia de anonimato, a rede americana Fox News apurou histórias malfadadas de ganhadores, o que justificaria o inédito pedido. Disponível em <<http://www.foxnews.com/us/2018/02/06/curse-winning-lottery.html>>. Acesso em 15 fev. 2018.

Pelo lado pessoal, ao ter o dinheiro travado para ser pago em parcelas sucessivas, veda-se o risco dele ser gasto de modo integral em um curto lapso de tempo ou, reduz a possibilidade de aproveitamento em gastos supérfluos, de mera ostentação. Este mecanismo também refreia a vinda dos amigos de ocasião, uma vez que o agraciado não poderá dispor de seus recursos livremente. O padrão de vida passa a ter uma significativa melhora, mas de forma cautelosa, o que possibilita a manutenção do bom ambiente familiar e das raízes das verdadeiras amizades, que podem não se sentir à vontade para conviver em razão da barreira que uma grande diferença de recursos financeiros impõe.

Nesta linha, é necessário que haja uma maior flexibilidade nas escolhas desta pensão, conforme o valor a ser pago e as características do ganhador, com vistas a aprimorar o processo de escolha intertemporal. O portador do bilhete premiado que tenha idade avançada pode não se sentir estimulado a esperar por um lapso muito grande de tempo para poder usufruir integralmente da verba conquistada. Ao passo que um jovem sortudo pode preferir receber uma parcela considerável do prêmio em primeira mão, para fins de quitar suas dívidas e também investir em empreendimentos próprios, que podem lhe trazer retorno, deixando a outra parte do prêmio guardada como reserva necessária se os negócios não trouxerem êxito.

Contar com uma verba garantida por um período determinado de tempo é uma fórmula vantajosa para a sociedade, na medida em que possibilita a realização ponderada de riscos. O apostador pode decidir aprimorar sua qualificação profissional, dedicando-se de forma exclusiva a cursos, ou a abrir negócios inovadores, hipóteses as quais não optaria se não pudesse contar com uma verba segura mensalmente, para sustentar a si e a seus dependentes.

Nessa linha, a página *Investopedia*, dedicada a análises de investimentos financeiros, ao comparar o recebimento de prêmios lotéricos de uma só vez ou por meio de pagamentos anuais (em 20 ou 30 anos, conforme as normas próprias de cada programa), conclui ser mais vantajosa essa segunda possibilidade, sobretudo para ganhadores com senso de longo prazo, tanto pelos benefícios fiscais como por um bônus intangível, que é proteger o ganhador dele mesmo²⁷.

O portal eletrônico chama a atenção para a questão hereditária, tendo em vista que muitos Estados americanos exigem dos herdeiros o pagamento do imposto de transmissão considerando a integralidade do valor remanescente a receber, ainda que o pagamento seja anual. Muitos sucessores podem não ter a quantia exigida neste momento, o que os levaria a renunciar ao benefício para não entrar em falência pessoal ou contrair dívidas. A solução proposta em alguns Estados é converter as parcelas anuais em um único pagamento da quantia restante, recolhendo o tributo na fonte²⁸.

Deve-se ponderar que o direito das sucessões recebe um tratamento legislativo diverso do previsto na legislação brasileira, sendo ele também variável conforme cada Estado-membro americano. Ademais, as alíquotas são previstas, na média, em percentuais muito superiores aos praticados pelo Brasil. De todo modo, se a intenção é promover a poupança de longo prazo e desestimular a má gestão de recursos provenientes de grandes prêmios, a opção por antecipar as parcelas anuais dos herdeiros, os quais nem mesmo tiveram o mérito de se arriscar a adquirir

²⁷ No original “But perhaps the biggest argument for taking the annuity is more intangible—to protect you from yourself”. O sítio reitera o ponto abordado no presente estudo, de que os ganhadores sofrem o assédio de familiares, amigos e desconhecidos e são vítimas de sua inexperiência em administrar grandes montantes. O artigo cita estudos acadêmicos que apontam que os vencedores de grandes prêmios, em média, ficam com somente 16 centavos de cada dólar faturado. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/managing-wealth/worth-playing-lottery/>>. Acesso em 15 fev. 2018.

²⁸ Op. cit.

um bilhete, mostra-se um contrassenso. Com efeito, pode até levar os ganhadores a optar pelo recebimento do prêmio em uma só tacada, para evitar dissabores familiares. Em suma, se o recebimento em parcelas anuais mostra-se a medida mais adequada para os ganhadores, por igual razão aplica-se a seus sucessores.

Esse ponto, extraído da comparação entre modelos estrangeiros, demonstra a relevância do planejamento tributário para adequar o modelo de pagamento do prêmio aos objetivos propostos no presente estudo, sendo formulada proposta de trato fiscal, consoante se detalha no tópico seguinte.

4.2 Benefício tributário proposto

No modelo sugerido de novo formato de pagamento de prêmios, com opção de depósito parcelado dos valores, o planejamento tributário assume um papel primordial como artifício de comprometimento, para que se torne uma alternativa atrativa para o beneficiário.

Com efeito, sabemos que uma escolha intertemporal, para ser bem manejada, depende do estímulo que o agente deve ter para poder optar em não obter a satisfação de forma imediata e trocar por maior vantagem no longo prazo. No caso ora em debate, o estímulo deve ser oferecido sob a forma de benefício fiscal.

Mais uma vez adaptando-se a legislação americana, que concede desconto nos tributos de quem opta por receber o prêmio em até 29 anos, a proposta aqui formulada também entende ser necessário oferecer descontos fiscais. Seguindo essa linha de raciocínio, se, atualmente, quem opta por receber o prêmio em uma só tirada é onerado em 30% do imposto de renda, diretamente na fonte, aquele que optar por deixar na instituição financeira para se pago em prestações deve sofrer

uma incidência fiscal em menor alíquota, ou com tributação decrescente, conforme o tempo envolvido.

Tomando por base a alíquota presente no modelo atualmente em vigor e a proposta formulada neste estudo, podem-se apresentar modelos alternativos, que devem ser melhor estruturados por meio de estudos atuariais a serem levados a efeito pela SEAE, mas que, desde logo, permitem avanço comparativo:

TABELA – COMPARATIVO ENTRE O MODELO TRIBUTÁRIO ATUAL E A PROPOSTA APRESENTADA NO PRESENTE ESTUDO

Modelo atual	Tributação de IRPF com alíquota de 30% sobre o valor bruto do prêmio, recebido em parcela única
Alternativa 01	Tributação regressiva de alíquotas de IRPF, com variação de 35% para resgate até dois anos até 10% para resgate acima de 10 anos.
Alternativa 02	Tributação de IRPF com alíquota de 40% para a parcela que o apostador queira resgatar de forma imediata a premiação e regressiva, com variação de 35% para resgate até dois anos até 10% para resgate acima de 10 anos para os valores restantes.

Alternativa 03

Tributação de IRPF com alíquota de 15% sobre os rendimentos do valor aplicado, caso o apostador decida receber seus valores de forma parcelada.

Para definir a regressividade da tabela, utiliza-se o regime de tributação previsto para os planos de previdência suplementar, em que se tributa o resgate até 2 anos em 35%, com redução de 5% na alíquota incidente a cada dois anos que o valor se mantém em depósito até atingir o percentual de 10% quando a quantia permanece depositada por mais de 10 anos.

Esse modelo apresenta coerência dentro do sistema tributário brasileiro e facilita sua aplicação tanto pela instituição financeira como para os usuários contemplados, que possuem um *benchmarking* consolidado para basear sua opção.

A primeira alternativa altera o sistema de recebimento, do modelo em que a aposta vencedora recebe toda quantia em uma só vez para o sistema postergado, com tributação regressiva. A segunda alternativa, considerada mais flexível, permite que o apostador opte pelo sistema o qual prefere receber seu numerário. Para tornar mais atrativo o modelo postergado, prevê-se o incremento de 30% para 40% na alíquota do imposto de renda incidente sobre o prêmio, o que também deve compensar a perda de receita pela adoção da regressividade fiscal.

A terceira alternativa prevê que o apostador prefira trocar o resgate do prêmio integral, de forma imediata ou postergada, por uma espécie de pensão mensal a lhe ser depositada, cujos rendimentos decorrentes da aplicação financeira devam sofrer incidência fiscal na alíquota de 15%, como se fora uma aplicação de longo prazo.

Uma possibilidade extra de manejo fiscal poderia ocorrer ao se facultar ao ganhador a dedução de parte do imposto de renda devido nas operações para agraciar diretamente os beneficiários à sua escolha, dentre o leque constante dos repasses sociais obrigatórios. Assim, o contribuinte, a exemplo do que ocorre na declaração de ajuste anual de imposto de renda, no qual pode indicar entidades oficiais para receber parcela do seu imposto de renda, abatendo a doação da base de cálculo do tributo, poderia da mesma forma indicar previamente se preferiria que a verba fosse direcionada à seguridade social, ao Fundo de Cultura, ao Fundo de Segurança ou a qualquer um dos fundos públicos previstos.

Essa medida torna o contribuinte um sujeito ativo da doação e, de outro modo, pelo lado do altruísmo, reforça o estímulo para que ele receba o prêmio parceladamente.

4.3 Formação de poupança pública e privada

A qualidade do padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços. Por sua vez, a produtividade depende de fatores, como o nível de poupança, isto é, parcela do PIB que não é utilizada para consumo público ou privado (KENNEDY, 2004, p.128). Um país que possua nível elevado de poupança nacional – que corresponde à soma das poupanças pública e privada – tende a gerar renda extra para empréstimos, impactando o mercado com juros menores (MANKIWI, 2014, p. 536-537)

A incidência tributária pode constituir um estímulo primordial para a formação de poupança privada para o particular ganhador do prêmio. Na outra ponta, pode servir também para a formação de poupança pública.

Com efeito, na medida em que os recursos permaneçam na tutela da instituição financeira que detém o monopólio do segmento – isto é, a Caixa Econômica Federal – ela deve utilizar a verba depositada para concessão de empréstimos em segmentos dos quais executa com prioridade políticas públicas, como o setor imobiliário, habitacional, saneamento básico e também obras de infraestrutura urbana.

De fato, no plano macroeconômico, somente pela intermediação de um agente financeiro é que se pode eficientemente alocar depósitos derivados de poupança, como as verbas recebidas por meio de concurso lotérico, para atividades de investimento (MANKIW, 2014, p. 535).

Toda essa verba pode ser alocada no Fundo Especial da Loteria Federal, atualmente existente, ou ainda direcionada a fundo especial próprio, criado para o fim de recepcionar e servir de caixa para controle destes valores. Contabilmente, as verbas estariam afetadas nesta conta, à parte do orçamento global da Fazenda, e mesmo do orçamento específico da Caixa, aos moldes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Seria preciso, porém, garantir um índice de rendimento superior ao FGTS. Deveras, uma vez que não seria obrigatório, o novo fundo deve ser mais atrativo, ao menos condizente com os fundos de investimento disponíveis no mercado em condições similares.

Sugere-se que o fundo funcione nos moldes de um plano de previdência suplementar, produto administrado pela Caixa, que possui expertise suficiente e apresenta resultados confiáveis e boa governança para operá-lo. Ademais, trata-se de um produto que sofre controles interno e externo e possui regulamentação

própria e confiança do mercado em seu funcionamento, o que traria credibilidade e rastreabilidade aos optantes.

Aplicar as verbas de concurso lotérico em fundo de previdência suplementar acrescenta ainda outras vantagens ao investidor, não observadas em outros fundos de investimento, como o fato de não ser onerado semestralmente com antecipação de imposto de renda sobre rendimentos (o chamado “come-cotas”), não precisar ser registrado em processo de inventário para transmissão a herdeiros e, por fim, possuir relativa proteção à penhora judicial.

Trata-se, por fim, de importante medida para atuar no âmbito do comportamento do agente econômico. Racionalmente, é melhor aguardar um tempo para obter uma satisfação maior a consumir imediatamente um ganho, com satisfação menor. Nesse dilema entre preferência temporal positiva (satisfação imediata) versus preferência temporal negativa (satisfação postergada ou diluída), deve-se eliminar ao máximo a incerteza (FRANK, 2013, p 255-257). Na hipótese vertente, a forma escolhida seria a de utilizar mecanismos de estímulo fiscal para que o ganhador do sorteio lotérico possa pesar na balança e concluir ser preferível postergar o recebimento de seu prêmio. Ihe é mais vantajoso, inclusive do ponto de vista financeiro, a extrair toda a quantia de inopino.

CONCLUSÃO

O mercado lotérico é um segmento econômico palpitante, onde a cada lance, a cada jogada ou a cada bolinha que gira no globo pode definir quem vai ser o próximo milionário.

Contudo, trata-se também de um setor que provoca graves prejuízos à economia, na medida em que nem todos estão preparados para receber uma bolada que mude para sempre sua condição financeira do dia para a noite. Com frequência, as apostas vencedoras redundam em maus negócios, falências, desestruturas familiares, quadros depressivos, dívidas e falências ainda maiores do que seriam observadas se o dinheiro não tivesse vindo daquela forma.

Como forma de preservar a saúde do sistema e dos agentes e resguardar este relevante setor da economia, responsável por vultosas somas de recursos para a seguridade social, educação, segurança, cultura e desporto, bem como empregador direto e indireto de milhares de brasileiros, propõe-se aqui uma reforma pontual da regulamentação.

Aos vencedores, seria oferecida uma oportunidade de benefício tributário caso deixassem parcela de seu ganho em depósito financeiro. Assim, o participante ganharia um ativo disponível por longo período de tempo, capaz de incentivar novos negócios e aumentar sua produtividade e bem-estar, sem precisar lidar com propostas de alto risco. A tabela regressiva de imposto de renda é formato essencial para oferecer uma vantagem e um estímulo em um quadro de escolha intertemporal, em que a satisfação imediata deve ser inferior ao ganho futuro.

O que o Estado poderia abrir mão de receita tributária imediata ganharia na composição de uma forma de poupança pública, a ser aplicada no investimento em novas formas de produção, gerando emprego, renda e receita tributária de forma

indireta. Essa reformulação deve sofrer estudos atuariais, conforme o valor arrecadado, pois somente poderá ser implementada por meio de alteração legislativa, em especial no que toca à tributação. Sugere-se a adoção pontual deste mecanismo, em jogo lotérico específico, para testar sua atratividade no mercado e os possíveis benefícios aqui sugeridos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Jenny; SZUCHMAN, Paula. **Spousonomics**: use a economia para lidar melhor com seus relacionamentos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Regulação da economia: conceito e características contemporâneas. In: PECCI, Alketa (Org). **Regulação no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 31-71.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. **Lei das Contravenções Penais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0204.htm>. Acesso em: 17 dez. 2017.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0759.htm>. Acesso em: 17 dez. 2017.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11345.htm>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Resolução nº 16, de 23 de agosto de 2017. Aprova a concessão comum como modalidade operacional para desestatização do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEEX, define outras condições aplicáveis ao processo de desestatização e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.projetocrescer.gov.br/legislacao-e-arquivos>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Loteria e Promoção Comercial.** Disponível em <<http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/regulacao-de-loterias-e-promocao-comercial>>. Acesso em 16 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 02. É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1188>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. RIBEIRO, Thiago. **Os efeitos da poupança pública sobre o crescimento econômico: análise para um painel de países**. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Texto-discuss%C3%A3o/08.Poupan%C3%A7a-TiagoRibeiro-TD-171.pdf>> Acesso em: 16 set. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório “A Sorte em números 2016”. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/Sorte_em_numeros_2016_PT.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

CARBONE, Christopher. **The ‘curse’ of winning the Lottery?** Fox News. Nova Iorque, 6 fev. 2018. Disponível em <<http://www.foxnews.com/us/2018/02/06/curse-winning-lottery.html>>. Acesso em 15 fev. 2018.

FRANK, Robert H. **Microeconomia e comportamento**. 8. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

HANKINS, Scott. HOEKSTRA, Mark. SKIBA, Paige Marta. The Ticket to Easy Street? The Financial Consequences of Winning the Lottery. Berkeley, 16 fev. 2009. Disponível em: <<http://eml.berkeley.edu/~cle/laborlunch/hoekstra.pdf>>. Acesso em 16 set. 2017.

HAUSCH, Donald B., ZIEMBA, William T. **Handbook of Sports and Lottery Markets**. Elsevier, 2008.

HUMPHREYS, Jenny. **101 Ways to Spend yours Lottery Millions**. Chichester: Summersdale Publishers, 2000.

INVESTOPEDIA. **The Lottery**: Is It Ever Worth Playing? Disponível em: <<https://www.investopedia.com/managing-wealth/worth-playing-lottery/>>. Acesso em 15 fev. 2018.

KENNEDY, Peter E. **Economia em Contexto**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LEDWITH, Mario. Watson, Rachel. Cockroft, Steph. **Dailymail**. Londres, 4 maio 2016. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3572212/Her-life-shredded-lies-fabrication-Family-Jekyll-Hyde-148m-lottery-winner-claim-given-just-1m-say-jackpot-win-sparked-spell-erratic-behaviour.html>> Acesso em: 16 set. 2017.

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York, NY: Cambridge University Press, 1990.

OGLOBO. Rio de Janeiro, 13 jan. 2016. **Loteria Powerball sorteia prêmio de US\$ 1,5 bilhão nos EUA nesta quarta.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/01/loteria-dos-eua-sorteia-premio-de-us-15-bilhao-nesta-quarta.html>>. Acesso em: 16 set. 2017

OLIVEIRA, Luis Fernando Lima de. A extrafiscalidade como incentivo ao desenvolvimento econômico sustentável. *Direito Tributário em Questão*, Porto Alegre, n. 6, p. 111-131, jul.-dez. 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SOARES, José Fernandes. **Teorias Económicas de Regulação**: Grupos de interesse, procura de renda e aprisionamento. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

THELOTTER. **Tudo sobre os impostos lotéricos**. Disponível em <<https://www.thelotter.com/pt/loteria-impostos/>>. Visualizado em: 16 set 2017.

UGEL, Edward. **Money for Nothing**: One Man's Journey Through the Dark Side of Lottery Millions. Harper Collins, 2008.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Mechanisms of Governance**. New York, NY: Oxford University Press, 1996.