

**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO**

MESTRADO EM: Desenvolvimento e Cooperação Internacional

**A POLÍTICA PÚBLICA DAS LOTARIAS
Possibilidades para o financiamento do desenvolvimento**

MARIA MARGARIDA CARQUELJEIRO TOMAZ GOMES

Orientação: Professor Doutor João António Ramos Estêvão

Júri:

Presidente Professor Doutor João António Ramos Estêvão
Vogais Professor Doutor Rogério Roque Amaro
Professor Doutor António Manuel de Almeida Serra

Julho / 2007

A POLÍTICA PÚBLICA DAS LOTARIAS - Possibilidades para o financiamento do desenvolvimento

Maria Margarida Carqueijeiro Tomaz Gomes

Mestrado em: Desenvolvimento e Cooperação Internacional

Orientador: Prof. Doutor João Estêvão

Provas concluídas em: Dezembro de 2007

RESUMO

Num contexto de estagnação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e de acordo global sobre a urgência de encontrar formas inovadoras de cumprir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), a discussão sobre o potencial de novas fontes de financiamento é uma prioridade. Os substanciais montantes envolvidos no mercado mundial do jogo de Estado (em 2005, atingiram os 182 mil milhões de dólares) levaram à sugestão da criação de uma Lotaria Global cujos proveitos revertessem para o desenvolvimento.

Com este trabalho pretende-se discutir as possibilidades e dificuldades que podem surgir na construção de tal fonte de financiamento bem como na construção de outras formas de financiamento associadas às lotarias de Estado. Uma lotaria, na acepção geral do termo, é um poderoso mecanismo de geração de receitas ao dispor de um Estado e as questões de política envolvidas na sua exploração têm grande influência sobre a vida pública de uma sociedade, não podendo ser levemente considerados os aspectos sobre os quais se funda a sua operacionalização. Onde existem, os jogos de Estado são parte integrante da orgânica da sociedade. Se, por um lado, são o resultado da procura da satisfação de uma necessidade de entretenimento e de interacção social; são, por outro, o garante de um suplemento financeiro público a ser aplicado naquela sociedade para o seu desenvolvimento social e económico.

Seja através da construção de uma estrutura que permita levar a cabo uma Lotaria Global, ou através da conciliação de um conjunto de políticas que permitam uma mais eficaz e inovadora gestão deste negócio nos mais diversos países que optaram por introduzir uma lotaria o que se pretende é verificar qual o potencial deste mecanismo na geração de receitas e eficiente utilização das mesmas para o fim do desenvolvimento. Como base foi utilizada a experiência de exploração de jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para o período de anos compreendido entre 2000 e 2005.

Palavras-chave: Lotarias, Finanças Públicas, Financiamento do Desenvolvimento

Classificação JEL: F35, H00, H53

THE PUBLIC POLICY OF LOTTERIES - Possibilities for Development Finance

Maria Margarida Carqueijeiro Tomaz Gomes

ABSTRACT

In the context of both the stagnation of Official Development Assistance (ODA) transfers and a global agreement about the need to find innovative ways to achieve the Millennium Development Goals (MDG), the debate around the new sources of development finance is of main concern. The substantial sums involved in the lottery global market (with combined sales amounting to 182 billion dollars in 2005) have brought about the proposal for a Global Lottery, of which the proceeds would revert to development programmes.

In this essay, it is argued the possibilities and difficulties found in the construction of such a source of development finance as well as in the construction of other means of financing associated with state lotteries. The lottery is a powerful mechanism of raising money at the disposal of a State. Every policy aspect involved in its operation has great influence upon the public life of the society. Where adopted, state lotteries are part of a society's organisation. If, on the one hand, they are the result of meeting the consumer's demands for entertainment and social interaction; they represent, on the other hand, a finance supplement to the society's economic and social development.

Either through the creation of a structure that allows states to take forward a Global Lottery or through the reconciliation of a set of policies which contribute for an improved and innovative management of the lottery business, the main goal here is to assess the potential of such a revenue generation mechanism and efficient use of its proceeds for development finance. For this purpose, empirical evidence of the Portuguese State Lottery (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) was used for the period 2000-2005.

Key Words: Lotteries, Public Finance, Development Finance

JEL Classification: F35, H00, H53

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| CAPÍTULO I. O JOGO | 12 |
| 1. O Fenómeno do Jogo | 12 |
| 2. Tipologia do Jogo | 13 |
| 3. Porquê Jogos de Estado? | 16 |
| 4. O Debate em Torno das Lotarias Modernas | 18 |
| 5. Modelos de Organização de uma Lotaria de Estado | 22 |
| 5.1. Organização Administrativa e Jurídica | 23 |
| 5.2. Organização Económica | 25 |
| 6. Objectivos do Governo | 26 |
| | |
| CAPÍTULO II. A ORGÂNICA DO JOGO DE ESTADO | 30 |
| | |
| 1. O Jogo de Estado | 30 |
| 1.1. A Economia do Jogo | 31 |
| 1.2. O Design de Jogo | 32 |
| 2. Os Jogadores e os consumidores | 35 |
| 2.1. Classificação do Jogo | 35 |
| 2.2. Caracterização e Comportamento do Jogador | 36 |
| 2.3. O Comportamento do Consumidor | 40 |
| 2.4. O Bem-estar do Consumidor | 46 |
| 3. O Negócio do Estado | 48 |
| 3.1. A Aplicação das Receitas | 51 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO III. OS JOGOS SOCIAIS: O Caso Português | 55 |
| 1. Introdução | 55 |
| 1.1. Quadro Regulamentar | 55 |
| 1.2. Tipologia | 56 |
| 2. O Mercado de Jogo em Portugal | 58 |
| 3. Os Jogos Sociais | 63 |
| 3.1. Design de Jogo | 64 |
| 3.1.1. Lotarias | 64 |
| 3.1.2. Apostas Mútuas | 66 |
| 3.2. Comportamento dos Jogos | 69 |
| 4. Os Jogadores | 72 |
| 4.1. Caracterização e Comportamento do Jogador | 72 |
| 4.2. Porque jogam? | 77 |
| 4.3. Não Jogadores | 77 |
| 5. O Negócio do Estado | 78 |
| 5.1. Os jogos sociais como fonte de receita pública | 78 |
| 5.2. Os beneficiários da SCML | 82 |
| CAPÍTULO IV. AS POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO OFERECIDAS PELAS LOTARIAS | 87 |
| 1. O Contexto da Ajuda ao Desenvolvimento | 87 |
| 1.1 Ajuda Pública ao Desenvolvimento | 87 |
| 1.2 Ajuda Privada ao Desenvolvimento | 89 |
| 2. Novas fontes de financiamento do desenvolvimento | 93 |
| 3. A Posição das Lotarias no Palco da Ajuda ao Desenvolvimento | 95 |
| 4. As Possibilidades de Financiamento do Desenvolvimento | 101 |
| 4.1 A Lotaria Global | 101 |
| 4.2 Desenvolvimento como beneficiário das Lotarias Nacionais dos Países Desenvolvidos | 105 |
| 4.3 Alianças mais alargadas entre lotarias nos Países Desenvolvidos | 111 |
| CONCLUSÕES | 120 |
| BIBLIOGRAFIA | 136 |

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E GRÁFICOS

Capítulo I

| | |
|---|----|
| Quadro I.1: O Debate em torno das Lotarias Modernas | 19 |
| Quadro.I.2: Vendas globais dos jogos de Estado em 2005 | 23 |
| Figura.I.1: Modelos de exploração controlada pelo Estado | 24 |
| Quadro.I.3: Modelos alternativos para as lotarias de Estado | 27 |

Capítulo II

| | |
|---|----|
| Figura.II.1: Classificação dos jogos de fortuna e azar | 35 |
| Figura.II.2: Valor do Jogo | 36 |
| Quadro.II.1: Simulação de apostas | 39 |
| Quadro.II.2: Participação no jogo por características sociais | 42 |
| Gráfico.II.1: Procura de jogo | 46 |

Capítulo III

| | |
|---|----|
| Figura.III.1: Jogos de Fortuna e Azar em Portugal | 57 |
| Quadro.III.1: Volume de jogo em Portugal (em euros) | 61 |
| Gráfico.III.1: Estrutura do Mercado do Jogo em Portugal | 61 |
| Gráfico.III.2: Estruturas do mercado com e sem jogo ilegal para o ano de 2000 | 62 |
| Quadro.III.2: Probabilidades do Totoloto | 68 |
| Gráfico.III.3: Comportamento dos Jogos Sociais (1980-2005) | 71 |
| Gráfico.III.4 : Caracterização da amostra da população portuguesa | 73 |
| Gráfico.III.5: Caracterização sócio-demográfica do jogador semanal | 74 |
| Quadro.III.3: Despesa mensal em jogos sociais | 75 |
| Figura.III.2: “Maioria curiosa, poucos intensos” | 76 |
| Quadro.III.4: Análise Financeira do DJ-SCML | 79 |
| Quadro.III.5: Receitas Fiscais do Estado | 80 |
| Quadro III.6: Comparação das receitas dos jogos sociais com as receitas de impostos seleccionados | 80 |
| Quadro.III.7: Taxa liberatória sobre os prémios dos Jogos Sociais | 82 |
| Quadro.III.8: Transferências para os Beneficiários da SCML | 83 |

Capítulo IV

| | |
|---|-----|
| Quadro IV.1 – Volume APD (mil milhões de dólares) | 87 |
| Quadro IV.2 – Doações privadas (mil milhões de dólares) – 2005 | 90 |
| Quadro IV.3 – Doações Privadas para as Nações Unidas (dólares) – 2005 | 91 |
| Quadro IV.4 - Receitas das Lotarias de Estado por país e por nível de rendimento (classificação do Banco Mundial) em milhões de USD – 2005 | 97 |
| Quadro IV.5 – Quadro-resumo das vendas de lotaria por classes de rendimento | 98 |
| Gráfico IV.1 – Análise redistributiva das lotarias | 99 |
| Quadro IV.6 - Resumo do potencial de arrecadação de receitas | 118 |

ANEXOS

Anexo 1

| | |
|--|-----|
| Gráfico.A1.1: Distribuição Sócio-demográfica da População e Jogadores na Dinamarca | 124 |
| Gráfico.A1.2: Distribuição Sócio-demográfica da População e Jogadores em França | 124 |
| Gráfico.A1.3: Distribuição Sócio-demográfica da População e Jogadores na Alemanha | 125 |
| Gráfico.A1.4: Distribuição Sócio-demográfica da População e Jogadores na Hungria | 125 |

Anexo 2

| | |
|---|-----|
| Quadro.A2.1: Exemplo de Plano de Prémios da Lotaria Clássica | 126 |
| Quadro.A2.2: Exemplo de Plano de Prémios da Lotaria Popular | 127 |
| Quadro.A2.3: Exemplo de Plano de Prémios da Lotaria Instantânea | 128 |

Anexo 3

| | |
|--|-----|
| Quadro.A3.1: Distribuição por continente do tipo de jogo | 129 |
|--|-----|

Anexo 4

| | |
|--|-----|
| Quadro.A4.1: População dos Estados do Powerball | 131 |
| Quadro.A4.2: População dos Estados do Mega Millions | 132 |
| Quadro.A4.3: População dos Estados do Euromilhões | 132 |
| Quadro.A4.4: Vendas Powerball 2005 (em euros e dólares) | 133 |
| Quadro.A4.5: Vendas Mega Millions 2005 (em euros e dólares) | 134 |
| Quadro.A4.6: Vendas Euromilhões 2005 (em euros e dólares) | 134 |
| Quadro.A4.7: Ocorrência empírica de Jackpot no Euromilhões (2004-2006) | 135 |

INTRODUÇÃO

Em 2003, numa Conferência anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento, o tema das Finanças Públicas Globais subiu ao púlpito pela voz de Tony Atkinson tendo sido invocada a necessidade de desenvolver novas ideias para resolver o problema incessante do financiamento do desenvolvimento. Num contexto de estagnação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e de acordo global sobre a urgência de encontrar formas inovadoras de cumprir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), a discussão sobre o potencial de novas fontes de financiamento emergiu como prioridade (Atkinson, 2003).

Entre as diversas formas inovadoras discutidas naquela Conferência, quer públicas quer privadas, surgiu a proposta de uma Lotaria Global. Alvitrada por Addison e Chowdhury, na sequência do projecto subordinado ao tema de “Fontes Inovadoras para o Financiamento do Desenvolvimento”, esta hipótese surge da tomada de consciência dos substanciais montantes envolvidos no mercado mundial do jogo de Estado (Addison e Chowdhury, 2003). Em 2003, ano em que se deu este debate, estes montantes situavam-se na ordem dos 126 mil milhões de dólares. Em 2005, atingiram os 182 mil milhões de dólares.

Com o presente exercício de dissertação pretende-se discutir as dificuldades mas essencialmente as possibilidades que podem surgir na construção de tal fonte de financiamento ou formas equivalentes de financiamento. Uma lotaria, na acepção geral do termo¹, é um poderoso mecanismo de geração de receitas ao dispor de um Estado e as questões de política envolvidas na sua exploração têm grande influência sobre a vida pública de uma sociedade, não podendo ser levemente considerados os aspectos sobre os quais se funda a sua operacionalização. Onde existem, os jogos de Estado são parte integrante da orgânica da sociedade. Se, por um lado, são o resultado da procura da satisfação de uma necessidade de entretenimento e de interacção social; são, por outro, o garante de um suplemento financeiro público a ser aplicado naquela sociedade para o seu desenvolvimento social e económico.

¹ De um modo geral, utiliza-se a denominação de lotaria para fazer referência ao conjunto dos jogos de Estado.

O trabalho encontra-se estruturado de forma a construir as bases de entendimento da referida orgânica que levem a uma conclusão sobre as referidas dificuldades e possibilidades e dificuldades. Num *primeiro capítulo*, é feita uma abordagem histórica ao tema das lotarias. Desde o modo como se tornaram parte integrante das sociedades até à forma como se tornaram num importante palco de debate político, é feita uma introdução aos aspectos mais caros às lotarias de Estado.

Num *segundo capítulo*, desenvolvem-se os mecanismos associados ao jogo propriamente dito. Constituindo uma actividade económica muito específica face aos sectores tradicionais da economia, o jogo deve ser explicado em todas as suas vertentes: na económica (subsecção 1.1), de mecânica (subsecção 1.2), na interacção com os jogadores, enquanto jogadores e consumidores (secção 2), e na sua capacidade de geração de receitas (secção 3). No *terceiro capítulo*, é feita uma aplicação caso concreto da exploração dos Jogos Sociais pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), fazendo interagir a base teórica do capítulo anterior com a evidência empírica da realidade portuguesa. Embora se enquadre nas tendências internacionais, a experiência da SCML apresenta algumas particularidades e acima de tudo revela, de um modo mais claro, o instrumento de finanças e políticas públicas que é uma lotaria. Transportando a análise para o nível nacional, não só se quantifica o que individualmente é produzido por uma lotaria dentro de um quadro de preferências dos consumidores específicas mas também se sugerem o tipo de decisões que se colocam ao legislador e ao operador na gestão de uma lotaria (secção 5).

No *quarto e último capítulo*, discutir-se-ão, então, as possibilidades de utilização das lotarias como fonte de financiamento do desenvolvimento. Seja através da construção de uma estrutura que permita levar a cabo uma Lotaria Global, ou através da conciliação de um conjunto de políticas que permitam uma mais eficaz e inovadora gestão deste negócio nos mais diversos países que optaram por introduzir uma lotaria, o que se pretende é verificar qual o potencial deste mecanismo na geração de receitas e eficiente utilização das mesmas no objectivo do financiamento do desenvolvimento.

A ainda escassa cobertura deste tema pela literatura científica produziu algumas dificuldades no desenvolvimento de certos aspectos básicos. Ainda assim, abrangem-se as mais diversas e antagónicas atitudes e posições face ao tema que permitem fazer a análise desta forma alternativa de financiar o desenvolvimento. A verdade é que, à excepção da ameaça de liberalização do mercado das lotarias de Estado no mercado interno Europeu, existem condições para crer que esta é uma actividade que está ainda para ficar tal como existe na actualidade.

CAPÍTULO I. O JOGO

1. O Fenómeno do Jogo

“Desde os primórdios da civilização as actividades lúdicas têm desempenhado um importantíssimo papel na vida humana. O homem possui uma necessidade profunda de tensão e aventura, uma necessidade constante de desafiar o destino, uma tendência inata para o jogo e para os riscos que ele comporta”

in Neves (1983, p.11)

A citação que dá início a esta dissertação reflecte um aspecto que lhe é absolutamente central: a tendência humana para o jogo. Aliás, a literatura em matéria de jogo não permite discórdia sobre este assunto. Quer o jogo adquira um carácter mais familiar, mais profissional, quer seja explorado pelo Estado ou por empresas privadas, legais ou ilegais, existe tradicionalmente um conjunto fixo de indivíduos que procuram algum tipo de satisfação na participação nesta actividade.

De facto, considerado em todas as suas dimensões, este fenómeno constitui uma característica universal das sociedades e é no seio destas que, desde o princípio da humanidade, tem vindo a desenvolver-se. No entanto, foi só com o progresso técnico intrínseco à evolução dos tempos que a presença do jogo se tornou mais expressiva, tendo as transformações nas estruturas produtivas permitido que o ócio se alastrasse e se ocupasse dos novos tempos livres e que as actividades puramente lúdicas sofressem um novo e crescente desenvolvimento (Titiev, 1991). Mas não só passaram as actividades lúdicas a ocupar um espaço mais alargado nas realidades sociais como também o jogo passou a encerrar em si mesmo aquilo que caracteriza a sociedade em que se realiza e insere. Constatou-se uma passagem de um mundo desorganizado e violento a um mundo assente no princípio da estratificação dos indivíduos num sistema de deveres e direitos, o que está intimamente ligado à evolução do jogo, das suas regras e objectivos (Huizinga, 1972).

Assim se tornou o Jogo numa forma de entretenimento, organizado segundo um conjunto de regras e procedimentos, em que o Homem disputa uma vantagem, quer seja

ela económica, de prestígio ou de autoavaliação², gerando uma competição em que uns ganham e outros perdem (ou deixam de ganhar), um processo muito semelhante ao económico, político e de organização social. Aparentando ser uma actividade inútil, já que não vem trazer a satisfação de nenhum imperativo básico ou fisiológico de sobrevivência do Homem (Matoso, 2002), representa, porém, uma inutilidade incompleta uma vez que na maioria das situações, o jogo tem presente uma forte componente educacional, aliada ao prazer e à distracção.

O jogo ocupa grande parte da vida das sociedades e tal fenómeno não deve ser ignorado sob pena de não se conseguir chegar a perceber todas as suas dimensões e compreender todas as suas repercussões e potencialidades.

Neste sentido, ao longo daquilo que será uma discussão sobre as opções de política que se afiguram a um Estado que angaria receitas à custa das necessidades de entretenimento de um indivíduo, há que entender o jogo nos seus objectivos e finalidades, neste caso os jogos de fortuna e azar a dinheiro que têm a particularidade de atrair “*o homem, por trazerem a esperança de um enriquecimento fácil e repentino, obtido a partir do acaso e não do labor*” (Neves, 1983; p.11).

2. Tipologia do Jogo

Sendo o universo do Jogo de âmbito muito alargado, importa reduzi-lo ao essencial para a discussão. Na tipologia geral do Jogo, existem dois grandes grupos de jogos: os jogos de Fortuna e Azar e os jogos de Perícia e Habilidade³. Em qualquer um dos dois tipos verifica-se a presença dos elementos sorte e habilidade, mas um deles é predominante consoante o grupo. No primeiro, o elemento que predomina é a sorte, podendo conter um elemento de habilidade; no segundo grupo, o elemento predominante é a habilidade, contando, por vezes, com a sorte.

² O desejo de afirmação pessoal como tendência natural do espírito humano (Pinto et al, 1982; p.7)

³ Classificação feita por Matoso (2002) em *Jogos Sociais*

Aqueles que se pretende aqui retratar são os primeiros na sua vertente de jogo a dinheiro. A definição legal do jogo varia de jurisdição para jurisdição. Como se verá, aliás, são várias as opções deixadas aos Estados na sua actividade, directa ou indirecta, de exploração de jogos. No entanto, de um modo geral, para a definição jurídica do jogo que aqui se retrata, o de Fortuna e Azar, três elementos são essenciais⁴:

- Um pagamento ou contribuição com algum valor;
- Um resultado aleatório; e
- Um prémio.

Sem um destes três elementos, o jogo de fortuna e azar, tal como é explorado por operadores em todo o mundo, não toma forma. Significa, assim, participar num jogo o acto de incorrer num risco, num evento organizado, em que a sorte tem lugar⁵. Relembre-se que a habilidade também pode ter lugar neste tipo de jogos, mas sempre acompanhada do elemento sorte.

Dentro desta definição inserem-se os seguintes tipos de jogos⁶, de acordo com o mecanismo de funcionamento:

- *Jogos de Lotaria*: são jogos que dependem exclusivamente da sorte e cuja participação se faz através da escolha de certa quantidade de números ou símbolos de um conjunto maior, do qual são extraídos os números ou símbolos premiados;
- *Jogos de Apostas Mútuas*: jogos em que cada jogador que faz o prognóstico correcto de um dado resultado ganha uma parcela igual da porção total do prémio para que contribuiu;

⁴ Um levantamento feito sobre a legislação de alguns países Europeus e Estados dos Estados Unidos da América permite comprovar a generalização sugerida por Simonis e Lafaille (2006, p.)

⁵ Pinto et al (1982, p.23) fala numa celebração de um contrato aleatório em que as partes (jogador e operador ou jogadores e operador) se submetem “*deliberadamente a um risco, a uma álea, a uma possibilidade de ganhar ou perder (...) O êxito de tais contratos depende do resultado incerto de um acontecimento (...) O risco (de ganhar ou perder) recai sobre ambas as partes*”.

⁶ Adaptado da tipologia proposta no relatório elaborado pelo Instituto Suíço de Direito Comparado para a Comissão Europeia, “Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union” (ISDC, 2006)

- *Jogos de Apostas sobre Probabilidades*: são jogos cuja participação exige um pagamento (uma aposta) sobre o resultado de um qualquer evento, sobre a probabilidade de algo ocorrer ou ainda sobre se algo é verdadeiro ou falso (muito associado ao desporto);
- *Jogos de Apostas Hípicas*: são tidos, na grande maioria dos casos, como uma categoria distinta das apostas, mas com características semelhantes;
- *Jogos Bancados*: baseia-se na existência de uma figura distinta, a banca, que surge como mais um jogador (e que representa o operador);
- *Jogos Não Bancados*: é o caso do jogo do Bingo;
- *Jogos em Máquinas*: jogos oferecidos em máquinas e cujo resultado depende exclusivamente da sorte.

De um modo geral, esta tipologia vem caracterizar os jogos de fortuna e azar explorados em todo o mundo. Mas enquanto que a definição dos jogos disponíveis no mercado de fortuna e azar é importante para o entendimento deste sector, para efeitos deste trabalho mais importante ainda é a identificação de quem se encontra nos bastidores da sua exploração. As organizações estatais de lotarias, os casinos, os registadores oficiais de apostas (*bookmakers*) e as instituições de caridade são os principais, constituindo os primeiros o escopo deste trabalho. Adicionalmente, para efeitos deste exercício, e para coerência dos aspectos que serão tidos como hipóteses, assume-se que os restantes tipos de operadores exploram uma categoria específica de jogos, que serão denominados de jogos comerciais pelos fins lucrativos que preconizam.

Mas antes de se avançar torna-se necessário um esclarecimento sobre os termos e denominações a serem utilizados de ora em diante. É comum, no sector dos jogos, a utilização da denominação de lotarias para o conjunto de todos os jogos de Estado. Assim, serão utilizados alternativamente os termos jogos de Estado, lotarias de Estado e, mais adiante, no capítulo sobre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), jogos sociais (denominação exclusiva do ordenamento jurídico português). Note-se, adicionalmente, que também a entidade que explora os jogos de Estado, o operador, será com frequência denominado de lotaria de Estado. Como haverá oportunidade de se verificar, é uma sobreposição de termos que em nada deverá pôr em causa o claro entendimento das ideias expostas.

3. Porquê Jogos de Estado?

A exploração dos jogos a dinheiro pelo Estado tem uma explicação histórica. Por todo o mundo, esta actividade começou a ser levada a cabo pelos Estados com base em motivos de ordem financeira. Cedo os Estados descobriram na exploração dos jogos um mecanismo de angariação de fundos públicos, que poderiam vir a colmatar (e na generalidade dos casos colmataram de facto) os seus mais ou menos graves desequilíbrios financeiros.

A abordagem história da realidade das lotarias nos Estados Unidos da América feita por Dasgupta (2005) evidencia bem esta tendência. Neste trabalho a autora retrata a dinâmica do recurso a este instrumento. Os governos americanos da era colonial procuraram as lotarias no sentido de obterem receitas públicas suplementares. Durante o século XVIII as lotarias de Estado americanas funcionaram como uma arma de combate às dificuldades fiscais, dificuldades na provisão de bens públicos e falhas de mercado. Num contexto de indisponibilidade de crédito em larga escala e de limitações na provisão privada de bens públicos, as lotarias surgiram como uma forma de contribuição voluntária sem paralelo naquela fase da história. Contudo, o recurso a este mecanismo conheceu um declínio quando a capacidade de mobilização de capitais pelos agentes privados e públicos para aplicação em melhorias internas se tornou menos limitada. As novas formas de financiamento aliadas a situações de corrupção observadas nas lotarias levaram, assim, a um descrédito destas últimas. Eventualmente, estas acabariam por regressar quando os governos se mostravam incapazes de arrecadar receitas por outras vias⁷.

Este comportamento oscilante não é exclusivo das lotarias americanas e muito menos se confina ao plano financeiro. Também no plano moral as lotarias suscitaram uma dinâmica de aceitação e recusa da actividade do jogo. O jogo a dinheiro não teve uma sobrevivência fácil no desenvolvimento do conjunto das sociedades. Enquanto se enraizava nas estruturas sociais foi levantando inúmeras dificuldades de aceitação baseadas em motivos de ordem moral. Uma moralidade envolvida não nas

⁷ A primeira organização de lotaria da era moderna nos EUA foi a de New Hampshire, um Estado que não detinha poder de tributação (Walker, 1998; p.360)

características do jogo mas nas consequências que este poderia vir a ter sobre a sociedade em que se inseria - tal como considerava S. Tomás de Aquino, segundo C. Mota Pinto: “*Parece de entender-se também que, segundo o pensamento de São Tomás de Aquino, o jogo não era ilícito em si mesmo, na sua estrutura e mecânica, e que, portanto, não era moralmente ilícito. A ilicitude emergiria, sim, das consequências que do jogo derivam, ou seja, do lucro e do dano*” (Pinto et al, 1982; p.52).

Na Europa Ocidental, verifica-se uma certa tolerância ao jogo durante os séculos XVI e XVII. Na passagem para o século seguinte, contudo, a atitude oficial de muitos desses países torna-se mais restritiva chegando mesmo a uma situação de proibição total já no século XIX – “a Inglaterra aboliu as lotarias em 1826, a Bélgica e a Holanda em 1830, a França em 1836, a Noruega e a Suécia em 1841 e a Suíça em 1865” (Neves, 1983; p.18). Portugal foi excepção nesta tendência sendo apontada como uma das razões a aplicação dos proveitos em causas de beneficência.

Entre tolerância e total proibição, o Estado viu-se impossibilitado de controlar o natural florescimento do jogo (clandestino ou legalmente explorado em países vizinhos). Não havia, portanto, outra saída senão permitir o jogo, encontrando-se para tal uma via intermédia que vem adaptar o poder regulamentador do Estado à realidade. Surge a autorização regulamentada. Sob apertado controlo do Estado, as regras e procedimentos dos jogos passaram a estar definidas legalmente, obedecendo a imperativos que visavam canalizar e limitar o desejo pelo jogo, permitindo a manutenção da ordem pública e contendo os surtos de criminalidade organizada. Ao assumir a forma da instituição oficial do jogo, e como preconiza Cardoso Neves em *Lotaria Nacional* (1983), o Estado legitima a actividade pelos objectivos filantrópicos que a norteia, não implicando a perda de riqueza nacional e não se demitindo da sua função preventiva de assegurar a ordem pública. A “imoralidade do jogo” foi, assim, superada.

Nos dias de hoje, fruto da transformação das sociedades, os costumes liberalizaram-se. A aceitação das actividades de jogo é já natural (embora persistam vozes que se opõem). Aliás, o actual exercício da exploração de jogos pelo Estado provou já que estes jogos não causam danos à sociedade (Lafaille e Simonis, 2005). É uma actividade que assumiu uma enorme popularidade por todo o mundo e que faz parte do quotidiano

de muitos indivíduos, tendo-se atenuado as razões que no passado justificavam a proibição dos jogos.

4. O Debate em Torno das Lotarias Modernas

É quase tão antiga a tendência para o repúdio do jogo como é a tendência humana para o jogo. Através do confronto de opiniões que se segue, espera-se conseguir uma mais alargada mas também actual descrição do debate que se gerou em torno das lotarias modernas.

Ao longo da história existiu sempre uma facção que defendia a adopção, pelo Estado, deste mecanismo de angariação de receitas públicas enquanto que uma forte oposição, fundada em argumentos de cariz ético e moral, se construía (esta oposição foi diminuindo com a transformação dos valores da sociedade mas mantém-se ainda). Este é, de facto, um tema sensível. Não é objectivamente que os defensores da adopção de jogos de Estado conseguem defender a sua posição. Esta defesa surge da aceitação de uma propensão humana discutível, ainda assim observável. Mas da mesma deficiência fundamental sofrem os argumentos dos opositores que, embora valorizem princípios cuja importância é difícil de negar, não têm em conta a referida propensão humana para o jogo.

No quadro que se segue, dividem-se as opiniões contra e a favor sobre um conjunto seleccionado de aspectos muito ligados às lotarias de Estado. Vejamos em pormenor em que termos surge este debate.

Quadro I.1: O Debate em torno das Lotarias Modernas

| | Contra | A Favor |
|-------------------------------------|---|--|
| Promoção do Jogo pelo Estado | Estado não deve encorajar uma actividade que pode perturbar o normal funcionamento da economia | O Jogo é uma inevitabilidade. O Estado deverá entrar em cena como regulador, um garante da ordem pública |
| Impacto na Economia | O dinheiro apostado em lotarias é retirado da economia e não é utilizado em bens ou serviços que suportem o emprego ou actividades significativas | As lotarias têm um impacto positivo na economia (pelas remunerações dos agentes que fazem a venda directa ao público e pela criação de emprego indirecto - fornecedores de bens e serviços, publicidade) |
| Geração de receitas | As lotarias são ineficientes e inequitativas quando comparadas com o sistema fiscal de um Estado | A lotaria é um negócio e deve ser encarado como tal. Não detendo o poder coercivo e sancionatório do sistema fiscal não pode a ele ser comparado. |
| Regressividade | A compra de um produto de lotaria resulta numa tributação altamente regressiva | A regressividade é uma realidade para qualquer produto com um preço fixo, qualquer que ele seja. |
| Filantropia | Os recursos adicionais das lotarias vêm substituir a acção do Estado | As receitas das lotarias representam um aumento dos recursos para as causas social e económica com benefícios para a sociedade como um todo |
| Publicidade | As lotarias de Estado fazem uma publicidade agressiva dos seus produtos, incitando ao jogo | Como qualquer outro negócio, as lotarias de Estado dão a conhecer o seu produto através da publicidade, fornecendo ao jogador a informação que este procura |
| Probabilidades | As probabilidades de ganho para os jogos de Estado são muito fracas. Um jogador informado não opta por fazer este investimento | Se ninguém ganhasse a lotaria, ninguém jogaria. A compra de um produto de lotaria oferece a possibilidade de desafiar a sorte e investir num sonho. Mas mais do que com as probabilidades, os jogadores estão preocupados com as estatísticas do jogo. É mais fascinante para um jogador ter a percepção da frequência de um evento do que da probabilidade da sua ocorrência. Ainda assim, o efeito psicológico da ilusão é mais forte. |
| Entretenimento | As lotarias são, de um ponto de vista económico, inúteis. Um desperdício de dinheiro. Dão a ideia de alguma coisa obtida sem esforço. | As lotarias são um bem de entretenimento, como outro qualquer |
| Problema de Jogo | Uma lotaria não só fornece uma oportunidade fácil de jogar mas também funciona como incentivo à adesão a outras formas de jogo | Os jogos de lotaria exibem características que lhes são exclusivas (a reduzida frequência da oferta de jogo, as fracas probabilidades de ganho) que atenuam o impacto que o jogo pode ter na psicologia de um indivíduo mais propenso ao jogo |

Um primeiro aspecto refere-se à *promoção do jogo pelo Estado*. Do lado opositor, surge o argumento de que ao permitir a exploração do jogo (e na grande maioria dos casos sob a sua alçada), o Estado encoraja a participação numa actividade que pode atentar contra a estabilidade e saúde económico-social de uma sociedade. As implicações sobre o consumo e a poupança dos agregados familiares bem como a existência de um imposto implícito fazem da actividade das lotarias de Estado uma actividade que não é economicamente neutra. O jogo é assumido como um mal social que gera dependência e causa danos sociais (Hansen, 2004; Kearney, 2004; Tomlinson, 2003)⁸. Em resposta a estes argumentos, o defensor afirma que o jogo é uma inevitabilidade e que a única entidade com autoridade para o regular será o Estado. Só este poderá pôr em curso mecanismos de doseamento da oferta de jogo, com isto permitindo a entrada de benefícios a outros níveis para a sociedade, tais como o entretenimento e a angariação de receitas públicas. Deste modo, “*as lotarias não implicam perda de riqueza nacional, mas apenas a sua redistribuição*” (Neves, 1983; p.18)

Quanto à *geração de receitas*, surge, do lado contestatário, a consideração de que não é um mecanismo nem eficiente nem equitativo quando comparado com o sistema de colecta de impostos (Clotfelter e Cook, 1989). Se considerados os elevados custos operacionais ainda mais ineficiente se torna. Mas embora angariem receitas que se equiparam às produzidas pelos impostos, pela sua aplicação pública, o mecanismo que as angaria em nada se assemelha aos esquemas fiscais tradicionais. Como sugere Morgan (2000), as lotarias não gozam do poder coercivo e sancionatório destes últimos, dependendo da compra voluntária de um bem de entretenimento. Por esta razão não podem ser comparadas com os impostos. As lotarias são um negócio como outro qualquer e devem ser encaradas como tal.

Frequente é o argumento da *regressividade das lotarias*. Ao recolher uma maior parcela do rendimento das classes de menores rendimentos de uma sociedade, a compra de um produto de lotaria resulta numa tributação regressiva. O opositor questiona-se, por isso,

⁸ É importante referir que com este formato opositores/defensores se pretende apenas um confronto entre argumentos antagónicos. A utilização de citações é meramente instrumental e não define (embora em alguns casos coincida com) a posição do autor citado perante as lotarias, na sua vertente de entretenimento ou de mecanismo de geração de receitas públicas.

sobre se não seria mais justo se a angariação de receitas adicionais fosse conseguida através de um aumento da tributação tradicional do Estado⁹ (Tomlinson, 2003; Clotfelter e Cook, 1989). Perante tal posição, o defensor coloca a questão da seguinte forma: a regressividade é uma realidade para qualquer produto com um preço fixo. A questão da regressividade só se coloca porque, a par desta problemática, é normalmente invocado o argumento de que são os indivíduos de mais baixos rendimentos quem mais participa nestes jogos. Mas optar por jogar é uma escolha livre e não se encontra confinada aos mais pobres.

A relação das lotarias com as *boas causas* também vem a ser posta em causa pelas posições antagónicas de opositores e defensores. O primeiro remete o problema para a fungibilidade das receitas fiscais com a entrada destas novas receitas. Isto surge na sequência de grande parte dos operadores de lotarias consignarem os seus resultados a projectos ou funções específicas. Não estarão estes recursos adicionais a substituir a acção do Estado, se este contar com as receitas das lotarias no processo de orçamentação das suas despesas? (Clotfelter e Cook, 1989). O defensor, por sua vez, admite que os padrões de financiamento daquelas actividades se podem alterar com a introdução de uma lotaria mas considera que, de um modo geral, as lotarias resultam num aumento de recursos a ser canalizado para a causa social ou económica. Admite também que, ao apoiar-se nas receitas adicionais provenientes dos jogos, os Estados podem optar por afectar menos recursos fiscais às actividades já financiadas pelos jogos, aliviando assim os seus orçamentos, possibilidade que não desvirtua os objectivos do jogo.

Outra questão bastante controversa prende-se com a *publicidade* aos jogos de lotaria. No âmbito dos jogos de fortuna e azar, esta é uma actividade altamente regulada, sendo que na grande maioria dos casos só as lotarias de Estado estão autorizadas a promovê-la. Este aspecto remete novamente para a questão do incitamento ao jogo pelo Estado e para o facto daquela publicidade não incidir sobre uma informação rigorosa sobre os

⁹ Este exercício foi, de facto, levado a cabo por Clotfelter e Cook, no seu livro *Selling Hope*. Quando avaliado o aumento necessário do imposto sobre as vendas de bens para angariar o montante produzido pelas vendas de jogos de lotaria para um total de quinze Estados americanos, em 1986, quatro Estados revelaram ser necessário um aumento de 1% naquele imposto (apresentando os restantes Estados valores inferiores). Relembre-se que também este imposto é de natureza regressiva.

jogos (exemplo do facto das fracas *probabilidades* de ganho não serem comunicadas). O defensor responde que, embora seja credível que a publicidade poderá ter um impacto positivo sobre as vendas, é um facto não comprovado (Clotfelter e Cook, 1989; p.212). O serviço prestado ao jogador através da publicidade está criado de acordo com as suas necessidades e exigências (regras, estatísticas e resultados dos jogos e informação sobre a aplicação dos resultados). Por exemplo, mais do que nas probabilidades, o jogador está preocupado em saber as estatísticas do jogo, por exemplo, com que frequência são premiados certos números. Aliás, “a importância das estatísticas para os jogadores é evidenciada pela omnipresença deste tipo de dados nas páginas de Internet de muitos operadores de lotarias” (Lafaille e Simonis, 2005; p.22).

O debate em torno das lotarias modernas pretende fazer nota das mais importantes questões relacionadas com o jogo. Embora permitam situar-nos no centro das questões mais caras às lotarias, representam apenas uma leve contribuição para o trabalho que presentemente se desenvolve.

5. Modelos de Organização dos Jogos de Estado

Os alicerces da discussão ficaram construídos. Desenvolvida a história da evolução das lotarias de Estado, legitimada a sua existência e discutida a opção moral de adopção deste mecanismo de geração de receitas debate-se agora o funcionamento efectivo dos operadores em países que decidiram, de facto, adoptá-lo. A dimensão do sector dos jogos de Estado é, hoje em dia, considerável em termos das receitas que produz. Na sua publicação anual dos resultados das lotarias ao nível global, a *La Fleur's Magazine*, com extensa produção de trabalhos de investigação no âmbito deste sector, deu a conhecer a dimensão mundial do sector para o ano de 2005.

Quadro.I.2: Vendas globais dos jogos de Estado em 2005

(USD milhões)

| Região | Vendas Totais | Peso |
|--------------------------|----------------------|----------------|
| África | 1.090,6 | 0,60% |
| Oceânia | 3.371,3 | 9,75% |
| Ásia. Médio Oriente | 34.569,2 | 18,95% |
| Europa | 81.564,7 | 44,71% |
| América Central e do Sul | 4.781,3 | 2,62% |
| América do Norte | 57.033,7 | 31,27% |
| Total | 182.410,8 | 100,00% |

Fonte: La Fleur's Magazine - Maio 2006

Esta ilustração compreende 177 operadores de lotaria de 80 países. A região dominante é claramente a Europa, com 81,5 mil milhões de dólares em vendas de produtos de lotaria, cuja contribuição é maioritariamente feita pela Itália, Espanha e Alemanha. Em segundo lugar surge a região da América do Norte, com 31,27% das vendas mundiais, que compreende o maior vendedor nacional de jogos de lotaria, os Estados Unidos da América (49,6 mil milhões de dólares). A escala financeira a que esta expressão de negócio actua faz com seja importante objecto de estudo mais aprofundado, não só para avaliar da utilidade actual desta profusa angariação de fundos mas também para aferir o potencial deste negócio em anos vindouros.

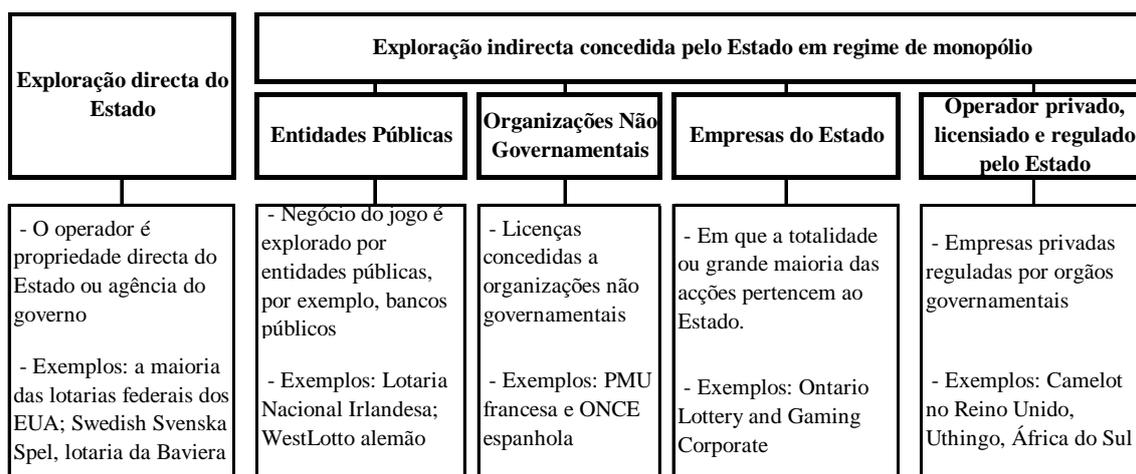
Note-se, pois, que são 177 os operadores de jogos de Estado estudados em 2005. Cada um tem a sua forma de exploração do negócio e um enquadramento jurídico distinto. E as diferenças podem ser consideráveis. Assim, enquanto que será feita uma tentativa de conjugar todas as diferenças nesta análise global, algumas especificidades serão deixadas de lado. De igual modo, a análise parte de certos pressupostos que se justificam pelas semelhanças que também exibem estes diferentes operadores. Saliente-se, finalmente, o facto do mercado dos Estados Unidos da América ser alvo da mais extensa investigação científica e que, por esta razão, servirá de suporte a grande parte da análise.

5.1 Organização Jurídica e Administrativa

A análise conjunta das lotarias de Estado permite-nos desenhar os mais comuns quadros de organização jurídica e administrativa que regem o mais recente funcionamento dos operadores nacionais. As possibilidades de estrutura a adoptar são diversas, sendo as

que se encontram resumidas no seguinte quadro as mais relevantes para o estudo. Os modelos de exploração directa e indirecta pelo Estado são os mais utilizados. A restante estrutura, que compreende o recurso a um operador privado não é, de facto, comum, mas sim relevante pelas diferenças que exhibe em relação às anteriores estruturas e pelo papel que o Estado passa a representar na vida das operações de jogos de lotaria. Vejamos,

Figura.I.1: Modelos de exploração controlada pelo Estado



Fonte: Gaast e Pinotti (2005), "Dissected and Re-Assembled" (2005)

Assim, o Estado pode optar por deter a exploração directa, o que implica assumir a dupla responsabilidade de legislador e operador. Poderá não ser a melhor forma de exploração de um negócio que exige alguma audácia e, principalmente, definição clara dos termos em que deve operar. O mecanismo de auto-regulação que se impõe “pode levar a conflitos internos significativos” (Gaast e Pinotti, 2005: p.22). No extremo oposto, em que o Estado concede a licença de exploração a um operador privado em regime de monopólio, temos que este conflito poderá já não se verificar. A eficiência que se pretende deste negócio seria garantida por um diferente tipo de gestão sujeito à apertada regulamentação e controlo exercidos pelo Estado, o regulador (Lafaille e Simonis, 2005). O que poderá ser questionável em relação à adopção de tal estrutura são os limites a que seria levada a referida eficiência. Tendo presente que os jogos de Estado se encontram estruturados por forma a conter surtos descontrolados de participação em jogo, garantindo desta forma a ordem pública, uma gestão privada deste negócio, que como qualquer outro negócio perseguiria o lucro, poderia pôr em causa alguns dos pressupostos ditados por lei em relação à exploração dos jogos de Estado. A

verdade é que, actualmente, os mecanismos de regulação postas em curso e as exigências de transparência e responsabilidade perante os resultados já não justificam estas preocupações relativamente a uma exploração privada. O Estado será sempre capaz de criar uma comissão reguladora e um conjunto apertado de regras que regulem a actividade do operador ao mais pequeno detalhe, não permitindo desvios e a perda de integridade do jogo.

Mas ao atribuir essa responsabilidade a empresas ou outras entidades públicas e organizações governamentais, o Estado pode encontrar um meio termo entre os apetites de eficiência e a regulação eficaz do negócio. Aquelas entidades públicas poderão ter a capacidade de enfrentar os desafios que se impõem a este negócio, fazendo uma gestão equiparada à gestão privada mas com um conceito de responsabilidade perante sociedade diferente daquele de uma empresa privada.

5.2 Organização Económica

O modelo de organização económica mais comum no sector do jogo é o monopólio. Embora se verifiquem algumas situações de oligopólio (estrutura mais frequente no caso do jogo comercial, como por exemplo, a exploração de casinos em que há um limite à concessão de licenças de exploração), a estrutura de monopólio é a que prevalece no mundo das lotarias, podendo o Estado conceder, como referido, a licença de exploração ou explorar ele próprio o negócio (Viren, 2006; Gaast e Pinotti, 2005).

Verifica-se, nesta actividade, que “a estrutura económica da operação dos jogos é apenas um meio para um fim, o bem público” (Lafaille e Simonis, 2005: p.73). Como tal, e tendo este fim em perspectiva, será de salientar os efeitos que esta estrutura de monopólio tem sobre as receitas apuradas ou as causas financiadas e não os seus efeitos sobre os jogadores, fornecedores ou investidores, embora não se descurem estes últimos. Supondo-se que se dá uma abertura do mercado do jogo de lotarias e que se verifica a existência de tantos quantos possíveis operadores de jogos de lotaria no mercado¹⁰, a primeira medida a ser tomada por um operador eficiente seria a de

¹⁰ A este respeito, o estudo de Gaast e Pinotti (2005) defende que a tendência do mercado dos jogos de lotaria em caso de abertura do mesmo seria para uma reorganização, para uma situação de monopólio natural. Ora, sabemos que as grandes acumulações de prémios (os conhecidos jackpots) atraem milhares

aumentar a parcela das receitas dos jogos destinada a prémios de modo a atrair mais jogadores (com efeitos positivos sobre o seu bem-estar). Esta medida poderia promover, no entanto e acima de tudo, um decréscimo da parcela das receitas destinada às boas causas. De modo a fazer face a uma diminuição dos resultados líquidos resultante do acto de premiar mais intensivamente os jogadores, os operadores teriam de atrair mais jogadores ou promover formas de jogo mais dispendiosas, situação obviamente indesejada tendo presente que uma das principais funções dos jogos de lotaria é o controlo e doseamento da participação no jogo.

Todos os argumentos a favor da concorrência apoiam-se, pelo contrário, no jogador e nos principais intervenientes na exploração do jogo, os fornecedores e investidores. Mas serão os interesses destes últimos que se querem ver defendidos? Também. Mas há que definir bem o âmbito de actuação de um negócio que foi estabelecido com um objectivo específico cujos interesses a defender respondem a uma grelha de prioridades previamente estabelecida.

6. Os Objectivos do Estado

Neste contexto, quais serão os objectivos de uma lotaria de Estado? O modelo organizacional, administrativo e económico duma lotaria depende do objectivo que um Estado define para a exploração deste negócio. É comum a referência às organizações de lotarias como sendo máquinas de fazer dinheiro. Este dinheiro tem uma aplicação conhecida e, pelo seu carácter, tem criado um ambiente de bastante tolerância à operacionalização de jogos e alargou a sua aceitação pública.

Mas afinal, será o objectivo do governo a maximização das receitas para as boas causas? Ou será o de proteger a sociedade de excessos? Manter a dignidade do Estado na tarefa de arrecadação de fundos? Num quadro ideal, seriam as três em simultâneo,

de jogadores. Uma grande acumulação tem maiores possibilidades de acontecer à medida que a base de jogadores se aproxima do total da população jogadora de um Estado. Se esta base se encontra subdividida por diversos operadores, a acumulação não chega a assumir montantes satisfatórios para o jogador. Isto leva a concluir que a abertura à livre concorrência dificilmente levará a um mercado com muitos operadores. Mais tarde ou mais cedo, a perseguição pelo maior dos Jackpots levará à redução dos operadores até uma situação de operador único, o monopólio natural.

tornando-se prioridades para o governo os três aspectos mais centrais à exploração destes jogos, a saber:

- Assegurar a segurança e integridade dos jogos;
- Maximizar as receitas dentro de um quadro de política bem definido;
- Minimizar os danos do jogo (criar entretenimento não explorando intencionalmente as características dos jogos que poderão causar danos)¹¹.

Todavia, o sentido do inevitável *trade-off* entre maximização das receitas e minimização dos danos do jogo define, no final, a política prosseguida por um dado Estado na realidade da exploração dos jogos de lotaria. Daí que Clotfelter e Cook (1989) discutam três modelos de organização distintos, que surgem como opções para candidatos e actuais exploradores de jogos. Num quadro semelhante ao que se segue, os autores definem modelos funcionais alternativos que variam com base no objectivo definido pelo Estado. Voltando às questões inicialmente colocadas, ficamos perante uma escolha tripartida consoante o objectivo primordial é a maximização das receitas, a protecção do consumidor, ou uma regulação do comportamento da sociedade.

Quadro.I.3: Modelos alternativos para as lotarias de Estado

| Modelo | Objectivo | Promoção | Variedade do Produto | Taxa de <i>Pay-out</i> |
|-----------------------------------|--|-------------------------------------|----------------------|------------------------|
| Receita | Maximizar as receitas do governo | Poucas restrições | Ilimitada | Baixa |
| Consumidor | Maximizar o bem-estar do consumidor | Verdade na publicidade - restrições | Ilimitada | Elevada |
| Regulador do Comportamento | Acomodar a procura existente enquanto desencoraja o envolvimento excessivo | Mensagens informacionais e avisos | Limitada | Baixa |

Fonte: Clotfelter e Cook (1989)

Nota: *Pay-out* é a parcela das receitas dos jogos que é devolvida aos jogadores na forma de prémio. A definição deste conceito surge mais adiante no trabalho (Cap. II, secção 1.1).

Um Estado que assume como objectivo a maximização da receita das vendas do jogo terá tendência a fazer um marketing mais agressivo dos seus produtos, permitindo no entanto que uma parcela pequena das receitas geradas seja devolvida ao jogador em forma de prémio. Por outro lado, se assume o objectivo da satisfação do consumidor, a

¹¹ Lafaille e Simonis (2005), pp.69

prioridade será a da satisfação das suas necessidades enquanto jogador e uma melhoria do seu bem-estar, traduzida numa maior parcela das receitas destinada a prémios. Por último, Clotfelter e Cook (1989) preconizam a existência de um terceiro objectivo, mais harmonizador e coincidente com o quadro ideal, um objectivo regulador de comportamentos que consagra em si a história conturbada de legitimação do jogo. Perante este objectivo o Estado organiza-se de modo a acomodar a procura de jogo enquanto desencoraja o envolvimento excessivo. Centrais a este modelo de organização são, por exemplo, as características dos jogos, a frequência da oferta e o preço da aposta. Novamente, a parcela destinada a prémios assume um menor peso no total das receitas das vendas.

Através das políticas adoptadas por um Estado, o jogo e a sua exploração podem assumir um carácter mais ou menos económico, mais ou menos social, mais ou menos regulador. Também daqui se conclui que um Estado pode operar a sua lotaria, seja ela de exploração pública ou privada, com um objectivo primordial que não a maximização de receitas. No entanto, não seria e não é uma situação comum. Como a história indica, a existência dos jogos prende-se com razões de ordem fiscal e/ou financeira¹². Ao revelar-se uma tão importante ferramenta de finanças públicas, os jogos assumem, quase naturalmente, a forma de uma máquina de fazer dinheiro, dinheiro este que ora vem engrossar os orçamentos do Estado, ora vem aliviá-los da pressão financeira de certas funções sociais e económicas que são do seu dever levar a cabo. Todavia, mais adiante abordar-se-á o conteúdo deste quadro para discussão das políticas que surgem nos bastidores das possibilidades de financiamento do desenvolvimento.

¹² A necessidade de intensificar os gastos público, de colmatar desequilíbrios orçamentais, de combater o potencial de concorrência transfronteiriça e, talvez, alguma revolta dos contribuintes, pressionaram muitos Estados no sentido de adoptarem o mecanismo das lotarias (Walker, 1998; p.362)

Conclusão do capítulo

A abordagem histórica do jogo bem como o debate mais recente sobre as lotarias de Estado ilustram a sua atribulada existência no seio de uma sociedade. A dimensão ética que subjaz ao jogo forma um obstáculo à sua inconsequente comercialização numa sociedade e o poder político e legislativo surge como incorporando tal preocupação. Os moldes em que, hoje em dia, estas actividades lúdicas surgem no seio duma sociedade reflectem precisamente esta evolução: a manutenção da exploração do jogo sob a alçada do Estado, bem como a manutenção do regime de monopólio. Os fins sociais e económicos que apoiam bem como o entretenimento que proporcionam (Walker, 1998) têm vindo a justificar a presença dos jogos de Estado por todo mundo, introduzindo assim a inevitável propensão humana para o jogo no quadro legal.

CAPÍTULO II. A ORGÂNICA DO JOGO DE ESTADO

Qualquer que seja o modelo político adoptado ou a adoptar, uma questão preside ao processo de exploração do jogo de Estado e esta é: como desenvolver um jogo de lotaria com grandes benefícios sociais e reduzidos custos sociais? (Walker, 1998; p.363). Definindo a orgânica do jogo de Estado como sendo as partes essenciais da sua constituição, pretende-se neste capítulo abordar cada uma delas, constatando diferentes realidades e caracterizando a sua função numa sociedade.

1. O Jogo de Estado

Fruto da história da legitimação e apertada regulamentação dos jogos, bem como da responsabilidade que o Estado tem perante a sociedade, estes jogos resultaram num conjunto de características bem distinto das de outros jogos operados no mercado. Das características exclusivas aos jogos de Estado destacam-se, em primeiro lugar, o reduzido *pay-out* que é a parcela das receitas de jogos destinada a prémios. Significa isto que, por comparação aos jogos comerciais, os jogos de Estado são capazes de captar uma maior parcela de recursos a serem distribuídas pela sociedade; em segundo lugar, a baixa frequência da oferta de produtos de jogo. Tipicamente, os concursos são feitos numa base semanal (por vezes, duas vezes por semana) numa tentativa de dosear o desejo de participação dos jogadores. Os ânimos são refreados entre concursos, apostando-se num equilíbrio da participação. Já o mesmo não acontece com os jogos comerciais que apresentam uma oferta relativamente ilimitada. O ritmo e o estímulo à participação num jogo de casino, por exemplo, é muito superior (oferta diária, à hora ou até ao segundo); em terceiro lugar, está o tipo de jogo oferecido. De um modo geral, as regras de um jogo de Estado são populares e as suas características não incitam à participação excessiva ou, dito de outra forma, visam não criar dependência. O facto de serem jogos que não exigem grande conhecimento ou perícia, de dependerem tão fortemente do factor sorte, faz deles jogos menos estimulantes, ainda que proporcionem diversão; e, por último, as boas causas. Nenhum outro tipo de operador de jogo utiliza as receitas do seu negócio para o financiamento das chamadas boas causas, as actividades ou projectos de cariz social. O carácter lucrativo dos jogos comerciais não encontra paralelo nas actividades de utilidade pública financiadas pelos jogos de Estado. A parcela destinada às boas causas varia de operador para operador mas de uma forma

geral, esta encontra-se entre os 30% e os 35% da receita bruta obtida na venda dos jogos.

1.1. A Economia do Jogo

A forma atípica desta actividade económica que se deve à irregular definição de preço e quantidade dos bens de jogo, tem por base dois conceitos, aos quais já se fez inúmeras referências mas que devem ver-se esclarecidos antes de mais: as taxas de *pay-out* e de *take-out*.

Ora, em primeiro lugar, surge o conceito de *pay-out* (*p*). O *pay-out* surge na forma de uma taxa e constitui a parcela das receitas dos jogos que é destinada a prémios. Trata-se do pagamento que os premiados retiram da sua participação no jogo em questão. Na maioria dos jogos comerciais, a parcela das receitas para prémios pode chegar aos 90% (relembre-se que estes jogos têm por objectivo único a obtenção de lucro para operador, daí que seja intensa a incidência sobre a dimensão do prémio). Por sua vez, os jogos de Estado exibem taxas de *pay-out* na ordem dos 50%, o que significa que apenas metade das receitas auferidas com os jogos regressam à sociedade na forma de prémios. Ao recíproco do *pay-out*, é dado, geralmente, o nome de *take-out* (*t*). Também na forma de taxa, esta última refere-se agora a toda a parcela de receitas que não reverte para prémios e que é utilizada para cobrir as despesas operacionais do operador de jogos e para distribuir pelas boas causas, denominação geralmente dada aos projectos financiados pelas receitas dos jogos, pelo seu carácter filantropo. Deste modo, temos:

$$\text{Receitas Brutas de Jogo } (R) = \text{Prémios } (P) + (\text{Despesas Operacionais} + \text{Rendimentos dos Agentes} + \text{Boas Causas}) \quad (1)$$

ou alternativamente,

$$(R) = \text{pay-out } (p).R + \text{take-out } (t).R \quad (2)$$

Considere-se o exemplo de um jogo de Estado. Uma vez que a participação no jogo pelo hipotético jogador só lhe devolve metade do preço pago por essa participação (os referidos 50% de taxa de *pay-out*), o valor esperado do jogo, $E(p)$, é negativo para o consumidor uma vez que o retorno em prémio é menor do que o preço nominal (Pn) do

bem (Garret e Sobel: 2002). Isto assemelha-se ao activo financeiro com risco que oferece, pelo investimento de uma certa quantia, um retorno em prémio.

$$E(P) = Pn.p \quad (3)$$

Mas como poderá definir-se a quantidade deste bem, já que uma unidade de preço não equivale a uma unidade de quantidade? Clotfelter e Cook (1990) convencionaram uma definição para quantidade que nos levará à definição de preço: uma unidade de produto é igual ao valor esperado do prémio obtido com o bem ao preço nominal de um dólar. O preço será, assim, o custo de adquirir essa unidade.

$$Pr(Q) = C(Q) = Pn - E(P) \quad (4)$$

Em que $C(Q)$ é o custo de adquirir uma unidade do bem;

Pn é o custo nominal desse bem, e;

$Pr(Q)$ é o preço efectivamente pago pelo consumidor por cada unidade do bem.

Da mesma forma, a perda financeira subjacente a esta definição é uma perda esperada. Walker (1998) sugere ser o preço efectivamente pago pelo entretenimento, assumindo que os jogadores retiram entretenimento da participação no jogo¹³.

1.2. O Design de Jogo

O responsável pelo desenho de um jogo enfrenta duas decisões primordiais para o seu sucesso, quer no que se refere à participação do jogador quer no que diz respeito ao objectivo final de gerar receitas públicas. Ora, prendem-se estas decisões com a estrutura de prémios por detrás de cada jogo bem como com a quantidade de receitas que serão distribuídas na forma de prémios (taxa de *pay-out*). Através destes dois elementos, não só se determina a atractividade de um jogo para o público em geral como se determina a capacidade que tem de gerar as referidas receitas (quanto maior a parcela das receitas distribuída em forma de prémios mais atractivo será o jogo em

¹³ A consideração de que o jogador retira valor de entretenimento do jogo é um pressuposto fundamental na análise económica de Walker.

causa). Mas quanto maior for esta parcela menor será aquela que determina o montante a distribuir pelas boas causas. Daí que este seja um assunto sensível e que carece de algum aprofundamento. Embora a lei regulamente com algum nível de rigor os termos em que estes elementos são fixados, o operador de jogos de lotaria tem um papel importante na definição dos níveis óptimos dentro do legalmente permitido.

A estrutura de prémios

A estrutura de prémios de um jogo determina qual a distribuição que é feita do montante definido para prémios. O objectivo é atribuir um grande prémio, muitos pequenos, alguns médios, ou uma combinação de todos? De facto, a estrutura escolhida pode influenciar importantes elementos tais como o montante do maior prémio e as desigualdades entre os valores dos vários níveis de prémios. A decisão a tomar envolve, pois, o desenvolvimento de critérios que determinem o sucesso do jogo. A decisão pela atribuição de um grande prémio só poderá ser levada a cabo com a eliminação de outros prémios menores; a decisão por muitos prémios só poderá ser feita por meio de uma diminuição do prémio médio atribuído e assim por diante. No final, é a experiência e o sucesso vivido que determinam qual o melhor equilíbrio porque, enquanto uma escola de pensamento considera que a melhor forma de continuar a vender produtos de jogo é mantendo a ideia de que é possível ganhar (ou seja, a atribuição de prémios tem de ser facto regular), outra escola defende a ideia de que os grandes prémios é que mantêm a actividade do jogo, situação que se atinge em detrimento de uma mais alargada distribuição de prémios (Clotfelter e Cook, 1989: pp.67).

A taxa de *pay-out*

Outro elemento muito caro ao desenho do jogo é a taxa de *pay-out*. Embora se verifique, no cômputo geral, uma forte regulamentação do nível a que esta taxa é fixada na grande maioria (senão na totalidade) das organizações de jogos de Estado, existem organizações de lotaria que influenciam este elemento mais do que outras. Como é que este elemento se torna importante na criação de um jogo? Pelas mesmas razões atrás enunciadas. De facto, o montante destinado a prémios determina o sucesso de um jogo pois traz a possibilidade de produzir maiores prémios, factor essencial à atractividade de um jogo. Como referido, a taxa de *pay-out* representa um importante papel na determinação do preço do jogo.

Probabilidades

Paralelamente às decisões que deverão ser tomadas em relação à estrutura de prémios e taxa de *pay-out*, também a determinação das probabilidades em jogo é da responsabilidade do operador de lotarias e enquadra-se no capítulo do desenho do jogo. A probabilidade determina a dificuldade de ganho para um dado jogo bem como tem grande influência sobre o comportamento das vendas.

O exemplo do jogo Loto é o que melhor contribui para um bom entendimento dos factores que estão sob o domínio do operador e do responsável pelo desenho do jogo no estabelecimento das probabilidades em jogo. A teoria das probabilidades é um bom suporte. Ora, o jogo do Loto baseia-se na previsão correcta de uma certa quantidade de números premiados que serão extraídos de outra quantidade maior de números consecutivos. Assim, os jogadores encontram-se perante uma escolha de n números de um conjunto maior de N números consecutivos. A probabilidade de ganho depende, então, de n e N (quanto maior for n mais difícil será de prever os números premiados uma vez que são mais os números sujeitos a previsão; e quanto maior o N , maior o número de combinações possíveis). Dadas as circunstâncias do mercado, quais os valores desejados para n e N é a questão que se coloca ao responsável pelo desenho do jogo. Se $n=6$ e $N=49$, a probabilidade de obter a combinação premiada é aproximadamente de 1 para 14 milhões¹⁴. Se, alternativamente, $n=6$ e $N=53$, então a probabilidade de ganhar é de aproximadamente 1 para 23 milhões¹⁵. Deste modo, vê-se afectada também a probabilidade do número de premiados. Para um $N=49$, há uma probabilidade de premiados com o primeiro prémio de 4,3 mas se o $N=53$, esta probabilidade decresce para menos de 3. Os números indicam que à medida que N cresce, diminui a probabilidade de se verificar algum vencedor (situação que ocorreria, por exemplo, com $N>62$, *ceteris paribus*). Mas existem mais classes de prémios, com maiores probabilidades de ganho, ainda que os prémios se reduzam com aumento de probabilidade (Walker, 2001).

¹⁴ $49 C 6 = 13.983.816$. Este é o número de combinações possíveis quando de um universo de 49 números consecutivos são escolhidos 6 números.

¹⁵ $53 C 6 = 22.957.480$

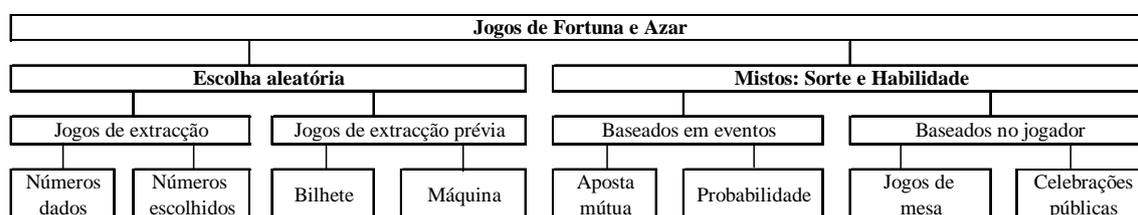
Entendem-se, assim, os instrumentos que estão à disposição do operador e que o ajudam a melhor dominar os sucessos ou insucessos de um dado jogo. Um jogo bem desenhado é aquele que proporciona entretenimento ao jogador e simultaneamente maximiza as receitas obtidas. Ora, um desenho de jogo maximizador das receitas é obtido quando pequenas alterações marginais no preço são compensadas por alterações na quantidade vendida, com largos benefícios para a sociedade. Mas se as verdadeiras probabilidades de jogar são mal compreendidas pelos jogadores então pode haver algum custo social associado. No entanto, se há conhecimento das mesmas e os jogadores são racionais, os jogos podem trazer ganho social, como qualquer outro bem de entretenimento. Avaliem-se, portanto, os jogadores como indivíduos que procuram entretenimento e os consumidores que procuram satisfação.

2. Os Jogadores e os consumidores

2.1. Classificação do Jogo

Escolha e variedade de produtos são elementos centrais ao negócio dos jogos. Como em qualquer outro mercado, são os jogadores que determinam aqueles jogos que deverão manter-se no mercado e os jogos que não os satisfazem. E não são poucas as formas de jogo que os jogadores optaram for fazer sobreviver no mundo dos jogos. Lafaille e Simonis (2005) classificaram aqueles produtos que, no cômputo global, se encontram em actividade. Vejamos como se ilustra a referida classificação:

Figura.II.1: Classificação dos jogos de fortuna e azar



A figura não distingue entre jogos de Estado e jogos comerciais mas todos eles se inserem na definição jurídica fornecida no primeiro capítulo. Deste modo, do lado esquerdo da figura vimos representados os jogos cujo resultado depende única e exclusivamente da sorte. Seja a extracção feita antes ou após participação, a acção do

jogador coloca-se entre um nível totalmente passivo e um mais participativo mas sem recurso a qualquer tipo de habilidade. Neste grupo insere-se uma grande parte dos jogos de Estado à excepção daqueles que são distribuídos em máquinas (as conhecidas *slot machines*) normalmente disponibilizadas em casinos.

Do lado direito temos os jogos que fazem interagir a sorte com a habilidade. À excepção do jogo de apostas mútuas baseado em eventos, também muito comum entre os jogos de Estado, este tipo de jogos está muito associado ao estilo explorado pelos operadores comerciais ou esquemas de angariação de fundos para projectos de caridade.

São estas características que determinam o valor que é conferido ao jogo pelo jogador. O facto de apresentarem elementos que exigem uma participação mais activa ou mais passiva, de serem disponibilizados com maior ou menor frequência e de envolverem quantias maiores e menores de dinheiro fazem com que o jogador valorize os jogos de diferentes formas.

2.2. Caracterização e Comportamento do Jogador

Numa acepção genérica, o jogador atribui maior valor àquele jogo que lhe confere **maior prémio** e exige mais **envolvimento** da sua parte. Lafaille e Simonis (2005) desenharam um esquema que retrata este valor conferido.

Figura.II.2: Valor do Jogo

Valor do Jogo

| | | | | | |
|---------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|----------------------|---|
| Incidência de Ganho | Elevada | | | | Jogos de mesa (Roleta) Corridas de cavalos |
| | Média-elevado | | Números pré-extraídos | | Apostas |
| | Média-reduzida | | | | Bingo |
| | Reduzida | Números dados | Números escolhidos | | |
| | | Reduzido | Médio-reduzido | Médio-elevado | Elevado |
| | | Envolvimento do Jogador | | | |

Fonte: Lafaille e Simonis (2005)

Uma primeira conclusão a retirar desta figura é a diferença de valor atribuído a um jogo tipicamente comercial e ao jogo de Estado. À medida que a escala de incidência de ganho e envolvimento do jogador sobe do reduzido para o elevado, as características dos jogos vão se vendo alteradas, partindo daquelas que são mais caras aos jogos de Estado rumo às características típicas de um jogo comercial. Esta situação não só salienta o papel do Estado como explorador de jogo (e inerentes responsabilidades de protecção do consumidor) como evidencia a importância que têm as características do jogo na prossecução deste negócio. Os comportamentos do jogador também se adaptam à oferta existente e podem resultar em situações menos desejadas.

O comportamento face ao jogo, seja ele determinado pelo prémio a que se propõem os jogadores, ou pelo entretenimento que buscam, vai depender deste valor atribuído, determinado pelas características do jogo. É sobre estes elementos que o operador de jogos explora as possibilidades do seu negócio e o sucesso de que gozam os seus produtos entre o público consumidor.

Para explicar a participação dum indivíduo num jogo, Clotfelter e Cook (1989) desenham quatro perfis de típicos jogadores: o investidor, o jogador puro, o crente e o participante, sugerindo com esta tipificação os comportamentos mais comuns face ao jogo. Ora, vejamos.

O Investidor

Este tipo de jogador vê num bilhete ou aposta de lotaria um activo financeiro com risco. Deste modo, aplica ao jogo os métodos que utiliza para avaliar aqueles activos financeiros e a segurança de neles investir. Embora este tipo de jogador seja raro, ele existe e vai desenvolvendo técnicas baseadas na observação das tendências de jogo dos outros jogadores, esperando com isto estabelecer uma possibilidade lógica de ganho. Um dos métodos adoptados é a selecção de números não populares. Sabe-se que a grande maioria de jogadores faz uma “selecção consciente”¹⁶. O investidor toma conhecimento destas tendências e estuda um esquema de jogo com um valor esperado

¹⁶ Está estudada a incidência de apostas num dado conjunto de números. Por motivos que ultrapassam a razão humana, muitos jogadores acreditam que certos números apresentam mais probabilidades de serem extraídos ou simplesmente nutrem uma maior simpatia por um dado conjunto de números, esperando que lhes traga sorte. Daí a existência de números mais populares, que são escolhidos com mais frequência pelos jogadores. Note-se que este facto aumenta a probabilidade de uma acumulação do primeiro prémio em semanas subsequentes.

tendencialmente positivo e que, no longo prazo (a extensão deste prazo é, obviamente, indefinida), lhe pode trazer algum resultado (Clotfelter e Cook, 1989).

O Jogador

O jogador vê na sua participação um bom investimento na medida em que confere um valor subjectivo ao ganho de um prémio, seja porque este mais do que compensa a quantia gasta na aquisição do jogo ou por que o indivíduo tem uma percepção exagerada sobre as probabilidades de ganho. Mantendo-se as características injustas do jogo, ele pode ser entendido como uma forma (muitas vezes a única) de sair de uma dificuldade financeira ou de subida do nível de vida. O jogador está, assim, disposto a pagar para incorrer nesse risco mesmo que em contexto de aversão ao risco.

O Crente

Não há nenhum método que permita ao jogador melhorar as probabilidades que tem de ganho. Pode apostar em mais números ou adquirir mais jogos de lotaria mas as probabilidades mantêm-se. Porém, não é assim que todos os jogadores pensam. Por ignorância ou por factores psicológicos mais prevaletentes, há jogadores que fazem persistir a ilusão de controlo. Têm fé num certo conjunto de números e acreditam que possuem técnicas que lhes permitem chegar ao prémio final. Estes jogadores negam a existência do factor sorte, conferindo propriedades místicas a certos números e nutrindo a ilusão do controlo sobre o jogo¹⁷.

O Participante

Por último, existem aqueles jogadores que pura e simplesmente apreciam o acto de jogar. Para estes a participação representa uma forma de interacção social e uma forma de entretenimento com um prémio como mais valia.

A grande diferença entre estes grandes quatro grupos é a perspectiva que cada um tem sobre as reais probabilidades de ganho e a preferência pelos elementos monetários ou não monetários de um jogo. Embora a dimensão do primeiro grupo seja muito pequena,

¹⁷ O tema da ilusão do controlo foi profusamente estudado por Ellen Langer que mostrou que os indivíduos se comportam como se controlassem acontecimentos que dependem apenas da sorte. Langer é citada inúmeras vezes nas discussões sobre o jogo, nomeadamente, por Clotfelter e Cook (1990) e Walker (1998).

sendo poucos os jogadores que entendem o jogo como um investimento equiparado a um activo financeiro com risco, os restantes grupo são comuns e definem a vasta maioria de jogadores. Muitas das características destes três últimos são comuns e podem interagir entre si. A participação num jogo não deixa de ser um evento social, em que se dá a possibilidade de, ocasionalmente, ganhar algum dinheiro (a esperança de elevar o nível de vida é um sentimento, mais ou menos escondido, mas comum a todos os jogadores (Clotfelter e Cook, 1989: p. 81). Não é mais do que uma forma de entretenimento, como tantas outras, em que são despendidas pequenas quantias e em que a maioria dos jogadores perde dinheiro¹⁸.

Revelam-se, assim, alguns dos efeitos redistributivos de uma lotaria. De facto, são muitos os que perdem para que apenas uns poucos ganhem. As quantias perdidas individualmente não são, normalmente, muito elevadas, e ainda mais tendo em consideração que há algum retorno em termos de entretenimento.

¹⁸**Quadro.II.1: Simulação de apostas**

| Padrão de Aposta | Total apostado | % de concursos com ganho líquido ao fim de 5 anos | Maior ganho líquido | Maior perda líquida | % de pessoas que perdem mais de metade do montante apostado |
|-------------------------|-----------------------|--|----------------------------|----------------------------|--|
| A | \$3.120,00 | 2,0 | \$1.520,00 | -\$2.960,00 | 58,1 |
| B | \$520,00 | 17,6 | \$855,00 | -\$520,00 | 49,9 |
| C | \$1.600,00 | 0,0 | -\$326,00 | -\$1.067,00 | 62,9 |

Fonte: Clotfelter e Cook (1989)

Para a construção deste quadro foi utilizado um gerador de números aleatórios que simula três padrões distintos de jogo para um período de cinco anos. Num primeiro padrão, o A, caracterizado por um volume de participação mais elevado, para o montante total apostado de \$3.120,00, o maior ganho líquido conseguido é de \$1.520,00 em 2% dos concursos em que houve participação. A perda líquida foi de \$2.980,00. O padrão B, mais moderado no volume de apostas, exhibe uma percentagem de concursos com ganho mais elevada e com ganho líquido maior do que a perda líquida. O padrão C, que em termos de volume de montante apostado se encontra ao centro dos anteriores padrões, retrata o jogador típico de jogos instantâneos e as perdas são substanciais, verificando-se uma muita fraca incidência de ganho. A conclusão sai confirmada: os jogadores acabam por perder mais de metade do montante inicialmente apostado.

2.3. O Comportamento do Consumidor

Assim como é um bem de entretenimento, o jogo é um bem de consumo. E tal como é relevante estudar o comportamento do jogador face ao jogo é também essencial avaliar o comportamento do consumidor face ao mesmo na sua qualidade de bem de consumo.

Porque é que as pessoas jogam? Esta questão tem intrigado bastantes economistas quando considerada a racionalidade do consumidor. De facto, e como descrito pela economia do jogo, parece não existir racionalidade na escolha de jogar na sua acepção mais económica. Para além do jogador só esperar receber de volta metade daquilo que pagou pela sua participação no jogo, este último depende da sorte. Mais, a grande maioria dos jogadores é considerada avessa ao risco. Como é que um indivíduo avesso ao risco incorre no tipo de risco envolvido no jogo? Walker (1998, p.365) sugere como explicação o facto do jogo poder trazer um prazer adicional não pecuniário (resultante do entusiasmo, entretenimento e sonho ou até mesmo do facto de serem financiadas actividade de desenvolvimento social e económico). Neste sentido, se este prazer compensa a despesa de participação no jogo, a aversão ao risco já não assume um papel tão incoerente na decisão do jogador ou então poder-se-á mesmo sugerir uma posição neutra do jogador face ao risco.

Quem joga? Uma análise rigorosa sobre quem joga exigiria um estudo caso a caso uma vez que as características de quem joga variam muito de sociedade para sociedade, consoante o tipo de jogos oferecidos, o valor conferido ao jogo, a atitude moral da população, a forte prevalência religiosa e outras crenças, entre outros. Mas para efeitos da presente discussão é necessária alguma generalização, embora se tente expor os dois lados da esfera de debate, que, novamente, se divide em duas posições extremas. Quem se opõe à exploração dos jogos de lotaria considera que este mecanismo de angariação de receitas públicas é predador dos pobres e das minorias e que o gasto em jogo desloca o consumo e a poupança, com um peso regressivo sobre os seus rendimentos; aqueles que defendem este instrumento de finanças públicas, suportam a ideia de que os jogadores têm origem em diversos níveis de rendimento e que havendo procura, o Estado capitaliza essa procura ao satisfazê-la através do fornecimento de um produto que vem substituir outro tipo de jogos (nomeadamente o ilegal). Argumentam

adicionalmente que a compra de jogos de lotaria é uma compra voluntária de um bem de entretenimento.

Da literatura existente sobre o comportamento do consumidor, destaca-se o trabalho de Kearney (2004) pela avaliação que faz das despesas feitas em jogo e como estas afectam as decisões de consumo em geral e os seus níveis de poupança.

Mas antes de se aprofundarem os aspectos essenciais ao comportamento do consumidor, faça-se um pequeno desvio para caracterizar o típico consumidor de jogos de lotaria. Assim, através da evidência empírica, se entendem os argumentos utilizados pelos dois lados da discussão. Para este efeito, foram seleccionados alguns dos estudos que caracterizam a população jogadora nos Estados Unidos da América e na Europa. Dizem respeito a diferentes períodos de tempo, o que permite uma caracterização mais alargada do consumidor.

Um inquérito de Política Pública da Área Metropolitana de Detroit (1991), fornecido no estudo de Tomlinson (2003) sobre as desigualdades económicas das lotarias de Estado, vem demonstrar que as lotarias funcionam como um imposto altamente regressivo e com muito maior impacto sobre os menos privilegiados da sociedade norte americana.

Observe-se o quadro,

Quadro.II.2: Participação no jogo por características sociais

| | % Jogadores | Despesa Anual em \$ | % do rendimento |
|--------------------------------|-------------|------------------------|-----------------|
| Rendimento | | | |
| < \$10.000 | 70,7 | 139 | 1,51 |
| \$10.000 - \$19.999 | 73,1 | 168 | 0,84 |
| \$20.000 - \$49.999 | 78,0 | 144 | 0,42 |
| \$50.000 - \$69.999 | 83,3 | 127 | 0,24 |
| \$70.000 | 80,4 | 139 | 0,18 |
| Educação | | | |
| < Ens. Secundário | 70,1 | 225 | 1,28 |
| Ens. Secundário | 78,1 | 154 | 0,60 |
| Ens. Secundário - Licenciatura | 78,7 | 153 | 0,53 |
| Licenciatura | 74,3 | 93 | 0,25 |
| Raça | | | |
| Negra | 69,3 | 192 | 0,96 |
| Branca | 79,5 | 119 | 0,36 |
| Sexo | | | |
| Feminino | 80,8 | 123 | 0,52 |
| Masculino | 73,3 | 162 | 0,53 |
| Idade | | | |
| 18-29 | 72,4 | 130 | 0,44 |
| 30-55 | 79,1 | 138 | 0,46 |
| >55 | 71,1 | 153 | 0,80 |
| | | 2134 | 142,27 |

Fonte: Inquérito de Política Pública da Área Metropolitana de Detroit em Tomlinson (2003)

No universo inquirido da população de Detroit, encontra-se, de facto, evidência de que os indivíduos de nível de rendimento mais reduzido despendem em jogo exactamente a mesma quantia que os indivíduos de nível de rendimentos mais elevados, cerca de 139 dólares, o que está de acordo com o que suportam os defensores das lotarias, ou seja, que pobres e ricos gastam a mesma quantia em jogos de lotaria (note-se que indivíduos de todos os níveis de rendimento participam em jogo). No entanto, se analisada a coluna do peso que esta despesa tem sobre o rendimento auferido por cada um dos níveis observa-se que, naturalmente, os mais pobres exibem uma maior parcela destinada a jogos. Daqui resulta o argumento da elevada regressividade dos jogos sobre os rendimentos.

Identicamente, o estudo demonstra os níveis de educação mais sensíveis à participação. Aqueles com maior participação são os que se encontram na classe dos menos instruídos, com habilitações literárias inferiores ao ensino secundário, sendo que o nível

de participação varia negativamente com o aumento do nível de instrução. Também nesta sociedade, quem mais despende em jogos de lotaria são os indivíduos de raça negra, os homens e a classe etária mais elevada. Mas, para os grupos considerados, a despesa feita em jogo é, em média, de 145 dólares. Quem mais se afasta desta média são os indivíduos com mais reduzidas e com mais elevadas habilitações literárias, concluindo-se que seja o primeiro o grupo mais sensível à participação em jogo mas, no geral, a participação encontra-se bem distribuída. Esta distribuição da participação pelos níveis de rendimento é, aliás, compatível com a noção de prazer não pecuniário de Walker (1998).

Num estudo feito para Associação Europeia de Organizações de Lotaria – AELTE (London Economics, 2006), foram reunidos alguns dados referentes aos hábitos de jogo em todos os países da União Europeia. Os quatro países seleccionados para definir as tendências europeias foram a Dinamarca, a França, a Alemanha e Hungria. Foram avaliados, portanto, os grupos que jogam desproporcionadamente face ao total da população, estando esta dividida por características socio-económicas, tais como o sexo, a idade, nível de educação, rendimento e emprego.

Uma consideração geral, para o conjunto dos países estudados, é que toda a população joga nas lotarias e que não existem diferenças socio-económicas significativas entre a população jogadora e a população em geral, ou seja, o jogo acontece na mesma proporção em que se distribui a população geral pelos grupos socio-económicos. As pequenas diferenças que se verificam são, por exemplo, ao nível de uma maior taxa de participação entre os homens do que entre as mulheres. Como é sabido, isto contraria a estrutura geral da população na maioria dos países, em que há mais mulheres do que homens. Na Dinamarca, observa-se uma maior participação dos idosos relativamente à população jovem assim como àqueles que se encontram nos níveis médios de rendimento e educação. No entanto, isto é também o que caracteriza a população dinamarquesa (uma população mais envelhecida ou muito concentrada nos níveis de rendimento médios e níveis escolares médios); pelo contrário, em França, são os jovens que mais jogam em lotarias; por sua vez, na Hungria, os estudantes e população mais jovem no geral parecem não ser muito sensíveis à participação em jogo (os quadros que presentemente se analisam encontram-se em anexo – Anexo 1, na sua forma original).

Ora, deste pequeno desvio deve assumir-se que estamos a tratar de realidades diferentes. A população dos EUA, embora genericamente semelhante à Europeia, exhibe características muito próprias que podem desviar a análise num sentido ou noutro. No entanto, uma conclusão é geral. Todos os grupos socio-económicos identificados participam nos jogos de Estado. Com maior ou menor intensidade verifica-se, e para isto conta muito o contributo europeu, que toda a população participa e que são as características gerais desta que determinam a caracterização da participação no jogo de lotaria em cada país. Tendo um preço fixo as lotarias terão, obviamente, um peso maior nos orçamentos dos agregados menos privilegiados. Mas esta é uma consequência que decorre da maioria dos bens de consumo. Está provado que os indivíduos mais pobres despendem uma maior proporção do seu rendimento em jogos de lotaria que os mais ricos, mas isto não significa que só os mais pobres participam e que são eles os financiadores desta “máquina de fazer dinheiro”.

Tendo presente quem joga, reuniram-se as condições para voltar à discussão inicial: o comportamento do consumidor. Coloca-se a questão sobre se as despesas em jogos de lotarias vêm substituir outras despesas de consumo (alimentação, saúde, álcool, tabaco, educação, serviços, transporte, entre outras). Se sim, que tipo de despesa sai mais afectado?

O estudo de Kearney (2004) começa por investigar a resposta das despesas de um agregado à introdução de uma lotaria num Estado¹⁹. A autora verifica que esta introdução está associada a um declínio de 122 dólares em bens de outra espécie que não de jogo. O que leva a crer que a despesa em lotarias substitui a despesa noutros tipos de consumo. Depois de outras análises, os estudos confirmam que este efeito é maior se o Estado em questão introduz a lotaria antes dos seus Estados vizinhos; que o declínio noutro tipo de despesas não é um fenómeno temporário; e que o jogo da lotaria não é financiado por uma redução de consumo de outro tipo de jogos. Finalmente, os

¹⁹ O estudo faz uso dos dados sobre despesas de agregados familiares do *Bureau of Labour Statistics* (BLS), inquérito sobre “despesas do consumidor” entre os anos de 1982 e 1998 nos EUA. Durante este período de tempo foram 21 os Estados norte americanos que adoptaram uma lotaria. É comparada a alteração nas despesas do agregado em Estados em que se dá a introdução de uma lotaria e Estados em que não se dá esta introdução.

agregados de rendimentos inferiores tem a resposta mais pronunciada a esta introdução (em termos de redução nas outras despesas, em despesas de alimentação, por exemplo).

Outro trabalho relevante é o de Imbens, Rubin e Sacerdote (1999). O objectivo deste estudo é o de estudar os efeitos do rendimento ganho por outras vias que não a do trabalho, nomeadamente as transferências de dinheiro pelo governo (por exemplo, subsídios de segurança social). A forma que os autores encontraram para o fazer foi através da análise dos premiados de jogos de lotaria e a consequência de um ganho desta natureza sobre a oferta de trabalho, remunerações, poupança e consumo. As consequências de um rendimento não auferido pelo trabalho variam consoante as condições em que é auferido, no entanto, é provável que a resposta ao ganho de um prémio de lotaria seja muito semelhante à do recebimento de uma transferência do governo e que, embora os jogadores deste tipo de jogos possam apresentar características que a generalidade da população não apresenta, as suas respostas a um rendimento auferido não pelo trabalho seja indicativa da resposta da generalidade da população.

Os autores concluem que o ganho de um prémio relativamente modesto (15.000 dólares por ano) não afecta a oferta de trabalho ou remunerações com significância²⁰. No entanto, conduz a uma redução de poupança em várias categorias. O ganho de um prémio bastante mais elevado (80.000 dólares por ano) reduz a oferta de trabalho, quando medida em horas, assim como a participação na força de trabalho e contribuições para a segurança social. Este último prémio leva a despesas em bens de maior valor embora tenda a aumentar a poupança.

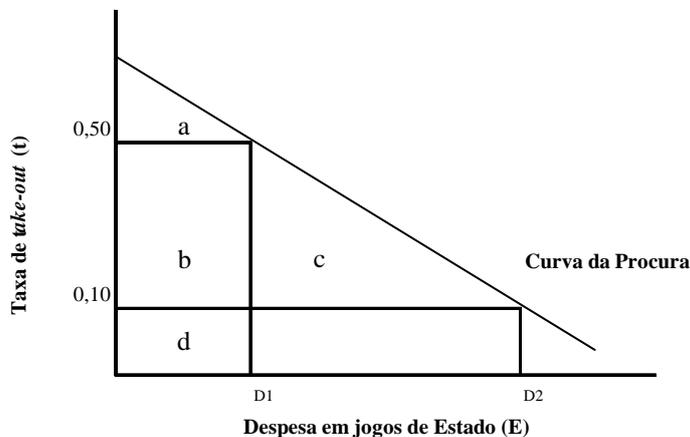
²⁰ A grande maioria dos operadores de jogos de lotaria nos EUA oferece uma opção de atribuição de grandes prémios por anuidades. É uma medida que visa limitar o descontrolo de despesa pelos premiados. Porém, este esquema não é facultado por todos os operadores. As conclusões deste estudo poderão ser elucidativas sobre algumas das consequências que tem o recebimento de prémios sobre a economia de um certo Estado, mas note-se que são conclusões que partem do pressuposto de que existe, de facto, um esquema de repartição do prémio por anos.

2.4. O Bem-estar do Consumidor

Com o estabelecimento de uma lotaria de Estado, é criado mais um bem de consumo. Isto faz com que, em termos de bem-estar, os consumidores bem informados fiquem melhor do que se encontravam anteriormente, uma vez que têm perante si um novo bem de entretenimento, detendo a escolha de adquiri-lo ou não (Clotfelter e Cook, 1989). A questão mais sensível surge, no entanto, quando é imposta, mesmo que implicitamente, uma taxa sobre o consumo deste bem. Ao manter uma parcela das receitas com um destino específico, as conhecidas boas causas, o Estado pode estar a induzir uma redução no bem-estar do consumidor, mesmo que não elimine por completo o possível ganho em bem-estar, uma vez que o consumidor ficaria melhor se o preço deste bem fosse mais reduzido.

Analisem-se, portanto, os efeitos deste imposto implícito sobre o bem-estar à luz da avaliação normalmente utilizada para a apreciação dos efeitos de um imposto sobre o utilizador.

Gráfico.II.1: Procura de jogo



O gráfico faz a representação da curva individual de procura de jogos de lotaria como função da taxa de *take-out* (relembre-se, a parcela das receitas dos jogos que não é devolvida na forma de prémios).

Cada ponto da curva demonstra a quantia que o consumidor está disposto a pagar para cada nível da taxa de *take-out*. Como já mencionado, os jogos de Estado exibem como característica uma taxa de *take-out* na ordem dos 50%. A esta taxa, o consumidor está

disposto a despendir uma quantia $D1$ em bens de lotaria. Considerando que a área abaixo da curva de procura representa o valor que o consumidor atribui a este bem, ao adquiri-lo a uma taxa de 50% (que acarreta um custo total de $b+d$) obtém um ganho que iguala a área a , o excedente do consumidor. Considerando adicionalmente, como hipótese, que a uma taxa de *take-out* de 10% o operador dos jogos de Estado cobre todos os seus custos operacionais e paga ainda os rendimentos dos seus agentes, resulta daqui que a área representada no gráfico por b corresponde ao já referido imposto implícito pago pelo consumidor pela aquisição deste bem. Mas a uma taxa de *take-out* de 10%, nível a que as receitas do jogo pagam apenas os custos operacionais e os rendimentos dos agentes, o consumidor está disposto a pagar $D2$. Nesta situação, o ganho resultante para o consumidor seria a soma das áreas a , b e c do gráfico.

Desta avaliação resultam as seguintes conclusões. Há criação de excedente de consumidor à taxa de *take-out* de 50%, portanto, uma melhoria de bem-estar; no entanto, esta melhoria seria tanto maior quanto menor fosse o *take-out* (a uma taxa de *take-out* de 10%, o excedente de consumidor é igual a $a+b+c$).

Resta saber se os consumidores estão bem informados porque “se os consumidores não estão a tomar decisões bem informadas, então as consequências de uma lotaria sobre o bem-estar pode ser ambígua” (Kearney, 2004: p.11). A resposta dos agregados familiares à introdução de uma lotaria é o aumento das despesas em jogo (do Estado ou comercial) à custa de outras formas de consumo. Se os consumidores se encontram totalmente informados, são racionais e as externalidades não forem relevantes, então esta alteração de comportamento aumenta o bem-estar do agregado. Se, no entanto, os consumidores estão de facto a tomar decisões mal informadas, então o efeito sobre o bem-estar não é claro. Será que os consumidores estão a decidir informadamente?

A hipótese de que um consumidor de bens de lotaria está a ser enganado implica que a procura por esse produto não responde a um valor esperado do jogo mas sim a um valor de prémio anunciado. Se os consumidores são avessos ao risco, então a participação nos jogos reflecte uma decisão completamente racional e informada apenas se for retirado algum valor de consumo ou de entretenimento (Walker, 1998). Assim sendo: será que um consumidor informado e racional dos jogos de lotaria retira entretenimento destes jogos? Para tal é preciso avaliar se a procura do consumidor responde a variações em

características dos jogos (tais como, o aumento do número de concursos, da quantidade de números a escolher). A conclusão que a autora daqui retira é a de que os consumidores são totalmente informados: retiram um valor de entretenimento da participação que iguala o preço do jogo (um menos o valor esperado – *pay-out*) e ao fazerem investimentos, reconhecem aqueles que são melhores investimentos. Por outro lado, como evidenciado pelo comportamento dos jogadores, também é consistente assumir que os consumidores são parcialmente irracionais, pelo desconhecimento que têm sobre as reais probabilidades de ganho ou pela ilusão de controlo do jogo.

Em jeito de conclusão, a verdadeira questão encontra-se, pois, na perspectiva que se tem sobre este bem de consumo. Poderia dar-se uma situação de melhoria do bem-estar para o consumidor ao reduzir a taxa de *take-out*, com o conseqüente (possível) aumento das vendas (produzido pela maior atractividade do jogo) e também conseqüente diminuição das receitas distribuídas pelas boas causas. Também poderia assumir-se que nenhum consumidor faz uma decisão informada e racional mas não poderíamos retirar o valor de entretenimento que lhe atribuí. Daqui resultaria toda uma inversão da lógica construída por detrás dos jogos de lotaria. A manutenção do duplo propósito do governo de desencorajar o consumo excessivo de jogo e a obtenção de mais recursos para aplicação em boas causas seria assim posta em causa.

Este é um negócio do Estado e, como qualquer outro negócio, é regido pelas leis da eficiência e maximização do lucro. Esta última pode ser posta em causa pela elevada taxa de *take-out*. Conclui-se, então, que o nível a que se encontra geralmente fixada serve bem o público na sua qualidade de interessado neste negócio. Não o serve satisfatoriamente, porém, na sua qualidade de consumidor. É a importância dada a este subtil *trade-off* entre a maximização de receita e a minimização dos custos sociais do jogo que está no centro da actividade de exploração dos jogos pelo Estado e que levantará todas as questões de opções políticas.

3. O Negócio do Estado

Por acreditar que não é possível conter, com o devido êxito, as diversas manifestações do jogo a dinheiro numa sociedade, o Estado entra em cena de modo a atenuar os riscos inerentes à prática descontrolada desta actividade. Assim, vai ao encontro da procura

dos consumidores, doseando os fluxos de oferta. Nas palavras de Neves (1983, p.98), o Estado “procura, desta forma, recolher as pequenas poupanças disponíveis para o jogo, de forma a devolvê-las à comunidade sob a forma de benefícios sociais, na mais ampla acepção do termo”. Os jogos apresentam, assim, um objectivo social bem definido não podendo ser considerados como uma mera fonte de receitas para o Estado.

Daí que na base deste mecanismo esteja a ideia de que toda a sociedade é accionista deste negócio e que os lucros do mesmo são do interesse público. Ainda que, enquanto negócio e tal como se apresentam hoje em dia, as lotarias de Estado sejam conduzidas por um objectivo bem definido: angariar a maior quantidade possível de receitas para os tesouros públicos. Isto torna-se evidente quando considerado o elevado preço de um produto (que contém uma taxa de *take-out* de cerca de 50%).

Qualquer que seja o modelo administrativo e jurídico que adoptam, as lotarias acabam por gozar de uma certa autonomia na gestão do seu negócio. Fundamental ao seu funcionamento é a estrutura de monopólio que pretende assegurar os mais elevados padrões de gestão e integridade do jogo ao mesmo tempo que garante o normal funcionamento da sociedade num ambiente de ordem pública.

Foi assim que, ao longo da história, foram adquirindo o apoio do público, bem como o apoio dos restantes interessados no negócio, nomeadamente, os beneficiários das causas pelos jogos financiadas. É por isso que, actualmente, o seu negócio se rege por um objectivo de crescimento e um requisito mínimo de sobrevivência.

Ao um nível global, este negócio produz receitas brutas na ordem dos 180 mil milhões de dólares. Uma tentativa de uniformização da distribuição destas receitas brutas globais leva-nos para uma afectação de cerca de 50% para prémios, 15%-20% para custos operacionais e 30%-35% para distribuição pelas boas causas (através de transferências para o sector público). Ora, estes 30-35% representam uma considerável quantia que varia entre os 54 e os 64 mil milhões de dólares.

Ora, este negócio do governo é frequentemente criticado devido ao método de que se serve para arrecadar recursos públicos. Considera-se que as lotarias envolvem uma pesada estrutura, com elevados custos operacionais, e que é um meio ineficaz de

obtenção de receitas públicas²¹, quando comparado com o mecanismo da recolha de impostos pelo Estado. Porém, enquanto que estas novas receitas públicas podem ser comparadas com as receitas fiscais em termos da sua aplicação final, o bem público, não são comparáveis aos impostos, em termos de método de recolha. Como negócio, as lotarias não podem deixar de exibir custos operacionais e o mecanismo de angariação de receitas não goza do poder coercivo do Estado na sua função tributária. O imposto que daqui resulta é angariado de forma voluntária devido à natureza também voluntária do consumo do bem que dá lhe origem²².

Para todos os efeitos, é necessária uma análise da eficiência e equidade do imposto implícito segundo os critérios de avaliação dos tradicionais impostos do Estado. Por estes critérios, este mecanismo não representa uma forma nem equitativa nem eficiente de geração de receitas (Morgan, 2000; pp.761). No ponto sobre o comportamento do consumidor (2.3), foi avaliada a equidade deste imposto implícito. As conclusões reunidas referem-se à confirmação da regressividade do mesmo (tendo como termo de comparação o rendimento, concluiu-se que, mesmo que os indivíduos de nível de rendimento mais reduzido e aqueles com rendimentos mais elevados despendam a mesma quantia neste bem de entretenimento, o peso dessa quantia no rendimento total é maior para o primeiro grupo e menor para o segundo grupo). Mas concluiu-se também que nenhum grupo económico representava um gasto desproporcional em relação ao seu peso na população total. No entanto, quando comparado com outros impostos também regressivos, o imposto implícito é o mais regressivo de todos²³.

Para concluir sobre a eficiência do imposto implícito, é necessário avaliar se o nível a que se encontra fixado é apropriado quando comparado com outros bens da mesma

²¹ Walker coloca a ineficiência económica deste mecanismo nos 30% dos recursos arrecadados com os jogos (1998, p.376).

²² Hansen (2004) denuncia esta declaração como que ignorando o facto de que o que é, de facto, voluntário é a aquisição do produto de jogo e não o imposto implícito. Embora as lotarias sejam uma actividade recreativa e não uma necessidade primária, todos os bens tributados são adquiridos voluntariamente, não obstante a coercibilidade dos respectivos impostos.

²³ Clotfelter e Cook (1991) estudam a incidência dos impostos para a população dos EUA. Como medida desta incidência utilizam um Índice de Concentração de Impostos que assume valores negativos para os impostos regressivos e valores positivos para os impostos progressivos. Utilizando, em primeiro lugar, esta medida ao imposto implícito e, de seguida, aos impostos sobre o rendimento e consumo (com especial ênfase sobre o álcool, tabaco e combustíveis), os autores concluem que o nível de regressividade observado para o imposto implícito é sempre maior do que o nível de regressividade dos restantes impostos (à excepção do imposto sobre o rendimento, que se sabe ser progressivo).

natureza. Segundo a teoria económica, uma taxa elevada de imposto justifica-se na base da consideração de que o bem em causa é potencial gerador de externalidades negativas com efeitos perniciosos para os que não o consomem (exemplo do tabaco e do álcool). Uma taxa mais elevada também poderá ser justificada se a medida tiver um efeito reduzido sobre a quantidade consumida. Ora, nenhuma destas situações se verifica no caso das lotarias: as externalidades negativas para os restantes indivíduos não são tão significativas como as produzidas pelo consumo excessivo de tabaco ou álcool, nem o consumidor é insensível a variações no preço do bem - a procura-preço deste bem é elástica (Clotfelter e Cook, 1989; p.230). A elevada taxa sobre os jogos pode, assim, ser considerada como contendo um elemento regulador de comportamento e de protecção do consumidor, tal como acontece com o tabaco e o álcool, que exibem, por norma, elevadas taxas sobre o consumo, com o objectivo de desencorajar o seu consumo. No entanto, no que se refere às lotarias, já se verificou que o objectivo que se impõe na generalidade é a maximização das receitas, para gerar mais recursos públicos. Se o objectivo primordial fosse a melhoria do bem-estar do consumidor, o resultado seria uma taxa de imposto mais reduzida²⁴.

3.1. A Aplicação das Receitas

Mas ainda não foi abordado o tema da aplicação dessas receitas. Tendo em perspectiva os fins em que são aplicadas e assumindo que beneficiam os menos privilegiados da sociedade, as lotarias podem ser tidas como progressivas. Adicionalmente, as lotarias tornaram-se num meio de financiamento de bens públicos que dificilmente será substituído por outro qualquer mecanismo.

Em muitos casos estas receitas compõem um fundo geral que é transferido para o Estado, engrossando os seus orçamentos e adicionando estas receitas às receitas fiscais e não fiscais. Todavia, noutros casos, os Estados definem leis que consignam as receitas provenientes dos jogos a projectos ou áreas específicas de actuação tais como a educação (sector da maior importância para justificar o funcionamento de lotarias de Estado nos EUA, por exemplo), desenvolvimento económico, transportes e/ou programas de idosos, entre muitos outras funções sociais e económicas do Estado.

²⁴ Vide secção 2.5, p.23

Mais difícil de definir é qual das duas opções a melhor. Isto porque o que se espera da consignação de receitas a um programa específico é que esta venha adicionar recursos de financiamento do programa. Em muitos projectos, as receitas provenientes das lotarias são apenas uma parte das receitas totais desses mesmos projectos, sendo a restante parte financiada por outros meios, entre os quais as receitas fiscais do Estado. No entanto, ao contarem com esta entrada adicional de proventos, os Estados podem decidir afectar, em sede de orçamento, um menor montante para a prossecução desse projecto. Assim, nada garante que haja um apoio aumentado com a consignação das receitas dos jogos ou uma alteração no padrão de despesas (com excepção da situação em que as receitas consignadas perfazem uma grande parcela do orçamento total do projecto). Uma investigação elaborada por Novarro (2002) vem contradizer esta ideia assim como uma série de estudos feitos sobre o tema da consignação. A inovação que traz ao debate é o facto de estudar a evolução das despesas em educação, entre os anos de 1976 e 2000, em todos os Estados norte-americanos. Ao contrário dos estudos anteriores, este autor introduz a comparação desta evolução para Estados que operam lotarias e Estados que não as operam, concluindo que um dólar de receita das lotarias consignado à educação representa um aumento na despesa total em educação em mais 36 cêntimos do que um dólar de receita não consignada e em mais de 60 cêntimos que um dólar consignado a um projecto que não a educação.

Mas paralelamente à perspectiva financeira, a consignação pode ter um efeito muito desejável que é o de dar maior visibilidade aos projectos financiados. O facto do público saber em que é que o dinheiro é aplicado tem fortes benefícios não só sobre a credibilidade da organização mas também sobre a capacidade de cativar os espíritos mais filantrópicos de entre a sociedade.

Conclusão do Capítulo

Concluindo, a resposta à questão sobre como desenvolver um jogo de lotaria com grandes benefícios sociais e reduzidos custos sociais é influenciada por um conjunto de aspectos que estão no centro da orgânica do jogo de Estado.

O Estado dispõe de um conjunto de instrumentos que o permitem moldar as características específicas deste tipo de jogo. A estrutura de prémios, a taxa de *pay-out* e as probabilidades de um jogo determinam o nível de envolvimento do jogador e o valor de entretenimento que este lhe confere (Clotfelter e Cook, 1990; Lafaille e Simonis, 2005; Walker, 1998). Desta forma, o Estado permite a entrada numa forma atípica de actividade económica no mercado. A irregular definição de preço e quantidade do jogo de Estado assim o ditam.

Numa perspectiva de racionalidade económica, é difícil de entender a participação de um agente numa actividade não maximizadora do seu bem-estar. No entanto, assim como é um bem de consumo, o jogo é um bem de entretenimento e a esperança de obtenção de um grande prémio impõe uma dimensão psicológica à decisão individual de jogar. Os quatro perfis de jogadores sugeridos por Clotfelter e Cook (1989) exploram todos estes aspectos do comportamento humano.

Neste contexto, o comportamento de um consumidor de jogo tem impactos no meio económico envolvente da mesma forma que é por ele afectado. Se é verdade que num contexto de recessão, os consumidores são mais propensos à participação no jogo (Mikesell, 1994), também é verdade que os consumidores influenciam os níveis de emprego e poupança quando incorrem em despesas de jogo ou quando são premiados pela sua participação (Kearney, 2004; Imbens, Rubin e Sacerdote (1999).

Mas as consequências que se propagam no seio do público jogador e no meio económico que o envolve revelam também alguns dos efeitos redistributivos de uma lotaria. Acontece que na base do mecanismo das lotarias está a ideia de que toda a sociedade é accionista deste negócio e que os lucros gerados são do interesse público, uma vez que as receitas são utilizadas para fins de redistribuição (Ferreira, 1998).

Está provada a regressividade dos jogos de Estado, sendo que os indivíduos mais pobres despendem uma maior proporção do seu rendimento em jogos de lotaria que os mais ricos, mas isto não significa que só os mais desfavorecidos participam e que são eles os financiadores desta “máquina de fazer dinheiro”. Da evidência empírica recolhida nos EUA e Europa, conclui-se que todos os grupos sócio-demográficos incorrem em despesas de jogo, ora, toda a população participa.

CAPÍTULO III. OS JOGOS SOCIAIS EM PORTUGAL

1. Introdução

O jogo é uma actividade económica atípica, que se rege por leis e preferências muito particulares. Para trás ficou um retrato dos mecanismos que se movimentam e constantemente se reorganizam no seio deste sector e que confirmam esta atipicidade. Mas as generalizações feitas encobrem importantes pormenores que se pretende abranger com a análise de caso que se segue: os Jogos Sociais em Portugal. Explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, estes jogos, tal como se apresentam nos dias de hoje, são fruto de uma longa existência e de uma história rica de apoio à sociedade portuguesa, daí a denominação.

Assim, com este capítulo pretende-se retratar a realidade dos jogos em Portugal, avaliando um comportamento observado num período que se estende de 2000 a 2005, mas recorrendo a anos anteriores quando assim se mostrar necessário. Numa primeira fase, portanto, a intenção é expor com a objectividade possível o ambiente em que se opera este comportamento e quais as restrições e oportunidades que se impõem. Só numa fase posterior será discutida a política pública envolvida nos jogos sociais.

1.1. O Quadro Regulamentar em Portugal

Tal como em muitos países do mundo, também em Portugal vigora o princípio da proibição. Trata-se de reservar ao Estado o direito de explorar estes jogos. A não ser que exista uma concessão do Estado para a exploração, mediante um contrato administrativo por um determinado período, o direito de explorar estes jogos encontra-se “vedado aos particulares, e demais pessoas colectivas, públicas ou privadas” (Relatório de Política Nacional de Jogo, 2004).

Segundo o Relatório acima referido, a reserva de tal direito prende-se com a necessidade de assegurar a ordem pública e interesses gerais da colectividade (a protecção dos consumidores; a prevenção da fraude e da delinquência; a protecção da moral pública; e o financiamento de actividades de interesse geral). São estes princípios base que regem a regulamentação.

O Estado detém, assim, o monopólio da exploração do Jogo. A natureza económica atípica deste último torna-o muito sensível ao funcionamento das leis da concorrência. Estando a protecção do consumidor no centro de todo este estabelecimento de regras e controlos, o objectivo único de maximização do lucro resultante de uma livre exploração do jogo surgiria como uma inversão de toda a lógica da moralização do jogo.

1.2. Tipologia

No ordenamento jurídico português os jogos de Fortuna e Azar são “aqueles cujo resultado é contingente por assentar exclusivamente ou fundamentalmente na sorte” (Lei do Jogo²⁵).

Uma vez que o mercado do jogo em Portugal não se limita à oferta de jogos sociais, há que situá-los entre os restantes jogos legalmente explorados neste território. Ao desenhar o perfil da estrutura deste mercado, é fornecida não só uma mais alargada noção dos hábitos dos portugueses como uma referência para avaliar dos benefícios desta exploração pelo Estado. Uma pequena referência aos jogos ilegalmente explorados prende-se com a necessidade de incluir na análise um aspecto que não pode e não deverá ser ignorado, não só pela sua dimensão como também pela pressão que exerce sobre o mercado do jogo.

Em Portugal, as modalidades legalmente previstas para o tipo de jogo a dinheiro, e que não necessariamente em exercício, encontra-se tipificada da seguinte forma:

- a) Jogos de fortuna e azar em casinos
- b) Jogo do bingo e do Keno;
- c) Lotarias, apostas mútuas ou concursos de prognósticos e outros jogos sociais (vulgo Jogos Sociais do Estado);
- d) Apostas Mútuas Hípicas;

²⁵ Art. 1^a, Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro.

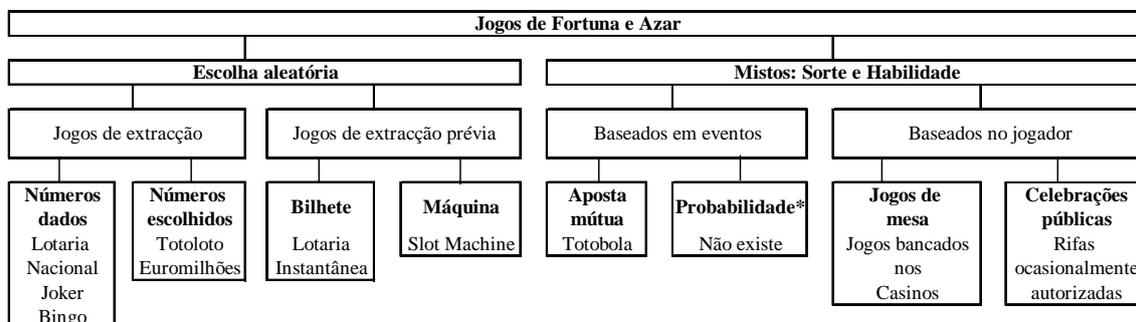
e) Modalidades afins de jogos de fortuna e azar (rifas tómbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimento e passatempos) e máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas de diversão²⁶.

A alínea c), tal como enunciado, refere-se ao conjunto de jogos sob exploração do Estado (concedida à SCML e gerida pelo seu Departamento de Jogos). Para este tipo de jogos, seguindo a linha do segundo capítulo e de modo alternativo, serão utilizadas as denominações de Jogos Sociais, Jogos de Estado ou Lotarias de Estado, títulos que são de comum utilização nas literaturas nacional e estrangeira em sede de jogo explorado pelo ou do domínio do Estado.

Os tipos de jogos previstos nas restantes alíneas, a), b), d) e e), agrupam-se na referida categoria distinta de jogos comerciais, pelos fins lucrativos que preconizam.

Através do quadro infra representado, regressamos à classificação anteriormente fornecida, aplicando-a, agora, ao caso português.

Figura.III.1: Jogos de Fortuna e Azar em Portugal



Fonte: Lafaille e Simonis (2005); Relatório de Política Nacional de Jogo (2004)

Nota: *Este é o tipo de jogo cujas apostas são feitas sobre uma probabilidade. De facto, é um tipo de aposta que não é explorada por nenhum dos operadores legais de jogo no mercado português. No entanto, algumas incursões no mercado por parte de operadores ilegais já tornaram o volume deste tipo de apostas significativo (possibilidade oferecida pela Internet).

O quadro permite-nos fazer uma outra abordagem à tipologia do jogo de fortuna e azar que se prende com a incidência da sorte e presença de habilidade. Não só traduz a realidade portuguesa naquilo que se refere aos jogos explorados pelas diversas entidades

²⁶ Tipificação constante do relatório da Política Nacional de Jogo (2004, p.14)

autorizadas como também evidencia a linha de política adoptada para a concessão de exploração do jogo. O desenho do jogo não é tido em consideração para o presente caso, apenas a sua natureza mais aproximada da sorte ou modo como é eleito o premiado. Verifica-se que a grande maioria dos jogos de Estado se encontram sob a categoria de jogos de escolha aleatória. O único que fica fora deste âmbito é o Totobola por se basear em eventos desportivos, mais concretamente jogos de futebol. Este sugere a existência de algum tipo de habilidade ou conhecimento prévio das características e qualidades das equipas em jogo, podendo esta capacidade conduzir a sorte ao invés do que acontece na anterior categoria.

2. O Mercado de Jogo em Portugal

a) Jogos Sociais

O Estado Português optou, assim, por criar um regime geral para o jogo de fortuna e azar e entregar a uma entidade com especial ligação ao Estado, a SCML, a gestão em regime de monopólio de um conjunto de jogos, as lotarias e apostas mútuas.

Em termos de natureza jurídica, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa que, em linha com os seus fins estatutários, leva a cabo a “prestação de cuidados de saúde, de educação e de promoção da qualidade de vida, sobretudo em proveito dos mais desfavorecidos, de acordo com a tradição cristã do seu compromisso originário e da sua secular actuação em prol da comunidade” (art.1º, Estatutos da SCML²⁷), nas áreas mais específicas da família, maternidade e infância; menores desprotegidos; pessoas idosas; situações sociais de carência grave; e cuidados de saúde primários e diferenciados. Esta actividade social aliada aos laços históricos que unem a SCML aos jogos de lotaria, motivaram a atribuição da concessão de exploração exclusiva dos jogos sociais para todo o território nacional a esta entidade. Através do seu Departamento de Jogos (DJ-SCML), a SCML assegura, assim, a gestão dos jogos e a produção de recursos financeiros públicos. “A opção pela entrega da gestão de um grupo de jogos a uma instituição cujos fins estatutários se situam no domínio social é, porventura, a mais coerente com a ideia de

²⁷ Diário da República (1991)

que se devem procurar corrigir os efeitos sociais nefastos do jogo através de uma política de afectação das receitas às classes mais desfavorecidas” (Ferreira, 1998; p.143)

Sujeito à fiscalização da Inspeção-Geral de Jogos²⁸, este departamento ocupa-se da gestão das operações diárias de jogo e tem a seu cargo a definição das regras e condições de habilitação a prémios dos jogos sociais; a aprovação das estruturas de prémios (valor percentual para prémios a retirar da receita ilíquida apurada; as categorias de prémios bem como o valor a atribuir a cada um deles e o número de prémios a atribuir); fixação do número de bilhetes a emitir, o valor de venda de cada fracção ou preço da aposta; e definição de regras a que deve obedecer a exploração dos concursos de prognósticos, apostas mútuas e jogos sociais (Regulamento do DJ, anexo II ao DL-322/91, Estatutos da SCML²⁹).

b) Jogos Comerciais

Casinos

Segundo o artigo 9º do Decreto-Lei nº422/89, de 2 de Dezembro, vulgo Lei do Jogo, “o direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado e só pode ser exercido por empresas constituídas sob a forma de sociedades anónimas a quem o governo adjudicar a respectiva concessão mediante contrato administrativo”. Esta adjudicação é o resultado de um concurso público lançado pelo governo.

Os Casinos estão autorizados a explorar três tipos de jogos, nomeadamente, os jogos tradicionais (ou bancados), os jogos em máquinas (*slot machines*) e jogos não-bancados. São estes três alvos de análise na presente secção por serem os que actualmente se encontram a ser explorados.

Até ao ano de 2005, encontravam-se em actividade oito casinos em Portugal, a saber, na Póvoa do Varzim, em Espinho, na Figueira da Foz, Estoril, no Algarve, no Funchal, em Vidago e em Tróia, com os quais foram celebrados contratos de concessão,

²⁸ Organismo que tem a seu cargo funções de superintendência, fiscalização e controlo das actividades relacionadas com a exploração de jogos de fortuna e azar.

²⁹Diário da República (1991)

comprometendo-se o governo a não consentir, durante o prazo da concessão, novas explorações de jogos de fortuna ou azar a menos de uma certa distância previamente estabelecida do local onde se situa o Casino em causa (com excepção de salas de jogo do bingo).³⁰

Salas de Bingo fora dos Casinos

O Bingo é um jogo de fortuna e azar não bancado (art.1º, REJB), explorado sob a forma de aposta mútua em salas de jogo, instaladas em casinos e fora de casinos³¹.

A atribuição da exploração de salas de jogo do bingo fora dos casinos é feita mediante concurso público a que se podem candidatar apenas pessoas colectivas públicas, pessoas colectivas de utilidade pública e empresas do sector do turismo, suportado pelo princípio da proibição (Art.4º, REJB).

Até ao final de 2005, encontravam-se em actividade 31 salas de Bingo fora dos casinos.

Dado este contexto, a estrutura do mercado do jogo em Portugal começa a compor-se, podendo construir-se uma forma visual mais ilustrativa da realidade para o período de tempo compreendido entre 2000 e 2005. Naquilo que diz respeito ao volume de jogo envolvido, quem liderou o mercado desde 2000 a 2004 foram os casinos com um volume de jogo sempre acima dos mil milhões de euros. Os jogos sociais começaram a aproximar-se destes valores em 2004, ano em que atingiram um volume de negócio de cerca de 1.014 milhões de euros seguidos da relativamente pequena expressão do jogo do bingo operado fora das salas de casino, com cerca de 110 milhões de euros de volume de jogo (e com uma tendência claramente decrescente). Em 2005, os papéis dos casinos e jogos sociais inverteram-se a favor destes últimos que passaram a deter o domínio do mercado de jogo com uma vantagem de cerca de 100 milhões de euros sobre os casinos, mantendo o jogo do bingo a sua fraca expressão. Observe-se o quadro:

³⁰ IGI, 2005

³¹ Relatório de Política Nacional de Jogo, 2004

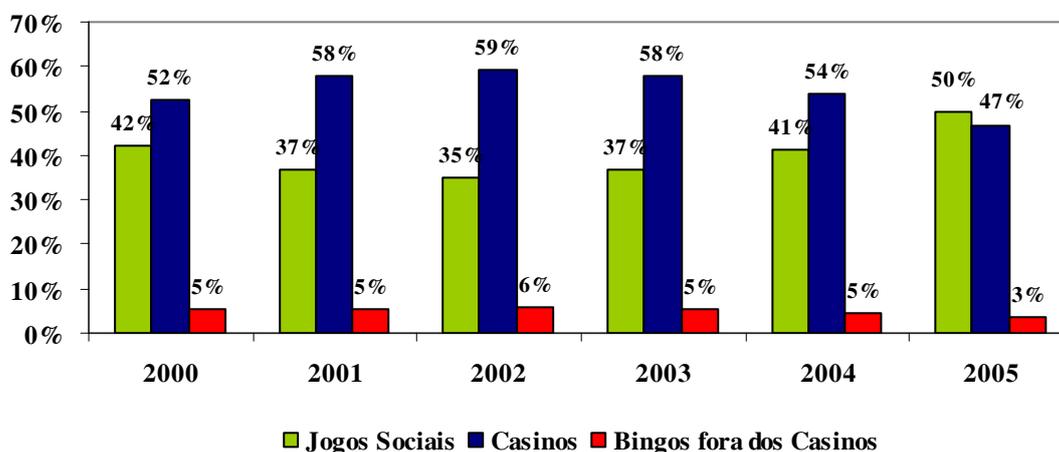
Quadro.III.1:Volume de jogo em Portugal (em milhares de euros)

| Tipo de Jogo | Jogos Sociais | Casinos | Bingos fora dos Casinos | Total |
|--------------|---------------|--------------|-------------------------|---------------------|
| 2000 | 870.677,58 | 1.084.387,84 | 112.600,59 | 2.067.666,01 |
| 2001 | 756.328,49 | 1.185.963,89 | 112.426,05 | 2.054.718,42 |
| 2002 | 783.889,80 | 1.322.281,83 | 127.991,65 | 2.234.163,29 |
| 2003 | 812.622,92 | 1.286.400,47 | 120.083,60 | 2.219.106,98 |
| 2004 | 1.013.741,05 | 1.322.266,80 | 110.892,67 | 2.446.900,52 |
| 2005 | 1.532.321,12 | 1.433.426,25 | 105.599,37 | 3.071.346,74 |

Fonte: Relatório Anual de Actividades da Inspeção Geral de Jogos (2005), Relatórios e Contas do DJ/SCML de 2000 a 2005

Ora, isto resulta numa partilha de um mercado que se retrata no seguinte gráfico:

Gráfico.III.1: Estrutura do Mercado do Jogo em Portugal



Fonte: Fonte: IGJ (2005), DJ-SCML (2000 a 2005)

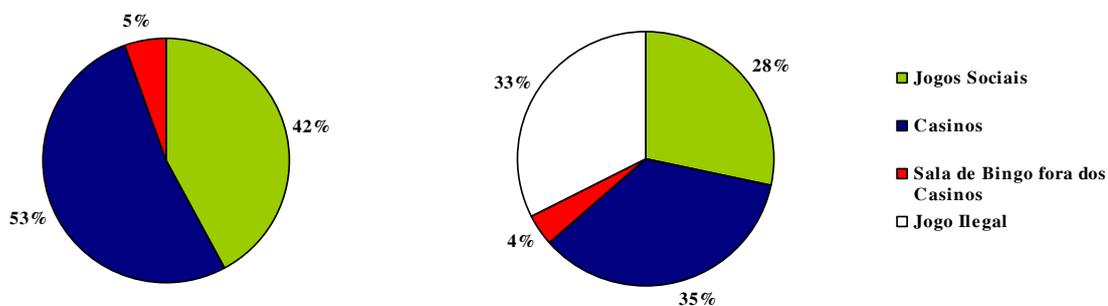
Verifica-se, assim, que em 2005, os jogos sociais detinham aproximadamente 50% de um mercado de jogo de 3.000 milhões de euros.

O retrato, no entanto, é de jogo legalmente explorado. Se introduzidas na análise as estimativas dos montantes envolvidos em jogo ilegal, o quadro geral muda de figura. O território português não se encontra livre das incursões ilícitas de jogo, actividade que “movimenta verbas muito substanciais” (Relatório de Política Nacional do Jogo, 2004: p.31). Tal como referido no Relatório de Actividades do Programa Operacional de Combate ao Jogo Ilegal (Inspeção Geral de Jogos, 2001), citado pelo Relatório de Política Nacional de Jogo, em Portugal, o jogo ilegal reveste-se das seguintes formas:

máquinas, senhas com cartaz, jogos paralelos aos explorados pela SCML, jogos de sociedade a dinheiro e jogos tradicionais dos casinos. É uma actividade que, pela sua natureza clandestina, é muito difícil de avaliar em termos de volume de participação e vendas. No entanto, a Inspeção-Geral de Jogos estimou uma movimentação de valores superiores a mil milhões de euros para o ano de 2000.

Tendo, pois, em consideração o volume estimado de jogo ilegal para aquele ano, as quotas de mercado para cada um dos tipos de jogos supra mencionados alteram-se significativamente. Ora, os casinos, que na primeira avaliação detinham cerca de metade do mercado do jogo passam a representar 35% do volume geral e os jogos sociais passam de 42% para 28%, quase metade da anterior quota. Mais significativo ainda é o volume de jogo ilegal estimado que evidencia não só um alargamento de cerca de 150% do volume total de jogo (ano em que o volume de jogo legal se situava na ordem dos 2 mil milhões de euros) mas também o forte domínio desta actividade relativamente aos jogos sociais (representam 32% da actividade total de jogo). Graficamente, a alteração induzida pela consideração do jogo ilegal é:

Gráfico.III.2: Estruturas do mercado com e sem jogo ilegal para o ano de 2000.



Fonte: Fonte: IGJ (2005), DJ-SCML (2000 a 2005)

Perante este cenário, qual o potencial de transformação de um mercado sujeito a tão estreita regulamentação e com tão extensa participação de actividade ilegal? Num estudo elaborado pelo Centro de Estudos da Universidade Católica Portuguesa (CEA-UCP, 2003), foi analisado o nível de concorrência que se verificava entre os três tipos de jogo identificados para o mercado nacional de jogo, acrescido do jogo ilegal.

Segundo o estudo, “a ideia principal a reter é de que a competição entre os jogos sociais e estes operadores (casinos e bingos) é muito restrita. Não nos montantes envolvidos, que estimamos ser elevados, mas na captação para o jogo social dos sujeitos que praticam jogos alternativos”. A grande maioria dos jogadores que optam pelos jogos de casino ou bingos fá-lo atraída pelo benefício da diversão que resulta da participação. O facto dos jogos do DJ-SCML não explorarem muito a fundo a vertente lúdica dos jogos faz com que não haja uma concorrência directa com os jogos de casino e bingos.

Os verdadeiros concorrentes dos jogos sociais serão, portanto, os jogos explorados ilicitamente. As actividades paralelas à lei representam uma forte ameaça aos jogos sociais na medida em que não só são utilizadas as operações da SCML (sem os custos operacionais envolvidos) como também o perfil do jogador será aquele que melhor responde a alterações nos jogos sociais.

Os jogos sociais inserem-se, assim, num mercado que envolve avultados montantes de verbas. Se não for tido em conta o jogo ilegal, confirma-se a grande popularidade destes jogos no território português. É de voltar a sublinhar que em 2005 detinham o domínio de metade do volume total de jogo legal. Por outro lado, a dimensão de jogo ilegal permite-nos concluir sobre o potencial de crescimento de um mercado formal de jogo por conquista de uma actividade paralela que as autoridades competentes têm vindo a tentar limitar mas ainda com fracas consequências sobre a sua diminuição.

3. Os Jogos Sociais da SCML

Os jogos da SCML dividem-se em dois grandes grupos: lotarias e apostas mútuas. Aliás, até 1991, a exploração dos dois tipos de jogos encontrava-se afecta a dois departamentos distintos, o Departamento das Lotarias e o Departamento das Apostas Mútuas. Só naquele ano, por acção do Decreto-Lei 322/91 de 26 de Agosto passou a exploração a ser conjunta e a permanecer sob a alçada de um único departamento, o Departamento de Jogos da SCML. Esta separação devia-se a um agrupamento dos jogos por características. As lotarias diferem das apostas mútuas essencialmente no modo como são definidos os prémios, ou desenhada a estrutura de prémios, e o risco que comportam para o operador (Walker, 1998). Enquanto que os mecanismos que criam os típicos jogos de lotaria admitem um prémio que pode ser superior às vendas totais desse

jogo para um dado concurso, os jogos de apostas mútuas baseiam-se num esquema de jogo que cria prémios a partir das contribuições de todos os jogadores para esse concurso. Ora, é fácil daqui concluir que os primeiros podem representar um maior ou menor risco para o operador enquanto que os segundos fazem deste um mero mediador (recebe apostas, opera o concurso e transforma essas mesmas receitas em prémios), sem riscos de perdas na sua operacionalização.

O modo com é, assim, desenhado o jogo, apresenta-se como uma decisão crítica para o operador. A estrutura de prémios oferecida (que define a quantidade e valores de prémios a atribuir), a taxa de *pay-out* estabelecida³², assim como a probabilidade de ganho do primeiro prémio ou de qualquer outro prémio surgem, pois, como instrumentos essenciais à política de gestão dos jogos. A instrumentalização destes mecanismos difere entre os principais jogos dentro das referidas categorias, as lotarias e as apostas mútuas.

3.1. Design de Jogo

3.1.1. Lotarias

As lotarias, das quais é exemplo a Lotaria Nacional (Clássica e Popular), são, segundo Walker (1998), jogos de extracção, de escolha aleatória e em que os números são dados, sendo que a participação do jogador se esgota na compra do bilhete e se caracteriza pela natureza passiva. É um jogo com algum risco para o operador uma vez que o prémio é independente do volume das receitas de vendas (previamente fixado). Assim, os participantes jogam contra a casa (o operador). O operador terá de assegurar-se de que as receitas cobrirão os seus custos e os prémios fixos prometidos aos jogadores. Deste modo a taxa de *take-out* terá de incorporar um prémio de risco. Mas esta taxa de *take-out* e prémios de risco podem ser tão elevados que levam ao desinteresse em participar do jogo. Embora as lotarias com extracções repetidas sejam, à partida, capazes de

³² A propósito de taxa de *pay-out*, há que distinguir entre taxa efectiva e taxa definida por lei, naquilo que se refere aos jogos sociais. Ora, a lei estabelece uma taxa de *pay-out* para cada um dos jogos, qualquer que seja o modelo. No entanto, como será explicado na seguinte secção do presente trabalho, os prémios de todos os jogos da SCML, à excepção do Euromilhões, são tributados em sede de IRS, pelo que a taxa efectiva de *pay-out* se vê consideravelmente reduzida.

distribuir o risco ao longo do tempo, os riscos de operar com perdas podem ser quase ou totalmente eliminado por jogos como o loto ou a instantânea (Walker, 1998, p.361).

Criada em 1783, a Lotaria Nacional passa a apresentar-se, desde 1987, em duas modalidades: a Clássica e Popular. O lançamento da Lotaria Popular esteve relacionado com a necessidade de combater o jogo ilegal, designadamente as rifas que proliferavam em diversos meios e com a tentativa de conquistar um público com menor poder de compra e propenso a outro tipo de jogo.

As estruturas de prémios das duas lotarias nacionais apostam num esquema de atribuição de muitos prémios pequenos (considerados pequenos o grupo de prémios que variam entre €2 e €150). Em qualquer uma das duas estruturas, 99% dos prémios passíveis de serem atribuídos encontram-se nesta categoria. Cerca de 2% dos prémios apresentam valores médios e apenas um prémio muito elevado é atribuído. A diferença entre as duas lotarias encontra-se no preço do bilhete (ou fracção) adquirida e consequentes valores dos prémios. A Lotaria Popular acaba por oferecer um jogo mais acessível, permitindo a referida conquista de um público com menor poder de compra (consultar anexo 2).

Evidenciam-se, assim, dois tipos de gestão para um mesmo jogo. Uma lotaria Clássica em que mais dificilmente se ganha mas que apresenta prémios mais aliciantes e uma lotaria Popular que permite um ganho mais fácil mas com atribuições de prémios relativamente reduzidos em valor. Assim, esta segunda torna-se mais acessível ao grupo de jogadores com menor poder de compra mas também o torna mais propenso ao reinvestimento do pequeno prémio ganho numa nova participação.

Outro exemplo de lotaria é a Lotaria Instantânea, que apresenta um mecanismo de jogo distinto das anteriores. Este jogo é apresentado em bilhetes que escondem símbolos que são revelados ao rasurar uma película de segurança. Os prémios são atribuídos aos bilhetes que contenham uma combinação específica de símbolos. Não são apostas mútuas mas também comportam um risco muito reduzido para o operador: pequena quantia de prémios mais altos (mas moderados) e muitos prémios pequenos. O operador continua a vender bilhetes até que o último prémio alto se esgote ou até que muito

poucos prémios restem. Assim, o risco de vender insuficientes bilhetes para cobrir os prémios é muito menor do que quando há um só grande prémio.

A extracção, ou definição dos premiados é previamente definida (aquando da impressão dos bilhetes). Quando libertados para o mercado, os prémios estão já distribuídos pelos diferentes bilhetes. O jogo encontra-se, assim, contido não apenas num bilhete mas no conjunto dos bilhetes emitidos. Considerando, como exemplo, que são emitidos 5 milhões de bilhetes para cada concurso, e que um jogo regular de Lotaria Instantânea oferece um total de 1.044.941 de prémios (ver anexo 2), as probabilidades de ganho com a participação neste jogo são de cerca de 21%, enquanto que a probabilidade de ganhar um dos primeiros prémios oferecidos (neste caso 16) é de 0,0000025%. Neste jogo, temos 96% dos prémios a variarem entre os €2 e os €6 e um primeiro prémio de 5 mil euros. O risco para o operador é notoriamente mais reduzido quando comparado com aquele que enfrenta na exploração de uma lotaria passiva.

As taxas de *pay-out* fixadas por lei para os três jogos de lotaria são de 65% da receita bruta das vendas, à qual é deduzida uma taxa liberatória de 25%. Na secção sobre a fiscalidade do jogo, ver-se-á este pormenor mais desenvolvido.

3.1.2. Apostas Mútuas

São jogos de aposta mútua aqueles em cujos prémios são uma parcela das receitas das vendas, sem que haja risco dos prémios excederem as receitas de vendas. Neste jogo os participantes jogam uns contra os outros pelo prémio para que todos contribuíssem com a sua participação. O operador retira das receitas as suas despesas operacionais, sem incorrer em risco. Para estes jogos, quanto maior a base de jogadores, melhor. O *Jackpot*³³ é normalmente uma percentagem fixa das apostas recolhidas para um dado concurso. Se não há premiado para esse *Jackpot* o montante correspondente acumula-se ao do concurso seguinte. Quando são vários os premiados, o montante do *Jackpot* vê-se

³³ Jackpot é o grande prémio atribuído pela aquisição do bilhete ou aposta nos números saídos numa dada extracção. Vulgarizou-se a utilização deste termo para significar a acumulação deste prémio no concurso seguinte quando não é atribuído no concurso presente.

distribuído entre eles. Daqui a importância da grande base de consumidores. Quanto maior esta base, maior o *Jackpot* conseguido e mais atractivo se torna o jogo.

Como referido, os jogos de apostas mútuas não apresentam riscos para o operador. O facto dos prémios a atribuir serem o resultado da contribuição dos jogadores, feita através das suas apostas, faz com que o jogo seja auto-suficiente na geração dos seus prémios. O grande protagonista na categoria dos jogos de apostas mútuas é indubitavelmente o jogo do loto. Em todo o mundo este jogo lidera o mercado dos jogos de Estado, e Portugal não é excepção. No seu formato estritamente nacional este jogo toma o nome de Totoloto mas, em finais de 2004, surgiu uma forma modificada do mesmo jogo num formato pluri-jurisdicional, o Euromilhões. Por serem os grandes líderes do mercado, a análise dos jogos de apostas mútuas basear-se-á nos exemplos do loto em Portugal, o Totoloto e o Euromilhões.

Totoloto

O Totoloto é um jogo em que os jogadores escolhem um pequeno conjunto de números de um conjunto maior e são premiados com base na quantidade de apostas que correspondem ao resultado sorteado. O sistema utilizado é o 6/49. O apostador escolhe 6 números de um conjunto de 49 e, à hora e local estabelecidos, é sorteado um conjunto de 6 números pela SCML. O apostador que acertar nos seis números sorteados aleatoriamente ganha o primeiro prémio, havendo também prémios definidos para os apostadores que acertem em 5, 4 ou 3 números sorteados.

Dado este contexto, as probabilidades de ganhar o primeiro prémio são definidas por recurso directo à teoria das probabilidades. Justifica-se, por isso, a inserção de um quadro auxiliar de modo a melhor demonstrar o funcionamento deste jogo. Ora vejamos:

Quadro.III.2: Probabilidades do Totoloto

| Classe de Prémio | Nº de acertos | % Receita atribuída à classe de prémio | Quantidade de Prémios* | Probabilidade |
|-------------------------|----------------------|---|-------------------------------|----------------------|
| 1º Prémio | 6 | 40% | 1 | 0,0000072% |
| 2º Prémio | 5+1 | 5% | 6 | 0,0000429% |
| 3º Prémio | 5 | 15% | 258 | 0,0018450% |
| 4º Prémio | 4 | 15% | 13.545 | 0,0968620% |
| 5º Prémio | 3 | 25% | 246.820 | 1,7650404% |
| Qualquer prémio | | | 260.630 | 1,8637974% |

Fonte: Regulamento do Totoloto

* Esta quantidade de prémios é absolutamente teórica. Chega-se a estes números através da consideração de que para a situação definida na classe de prémios em questão, o número de premiados com diferentes combinações de números é o definido na tabela. Poderão, no entanto existir premiados que apostam exactamente na mesma combinação de números, alargando-se, assim, o conjunto de prémios a atribuir (diminuindo, conseqüentemente a parcela que cabe a cada um).

Em primeiro lugar, há que salientar que a receita a que se faz referência no quadro é aquela definida pelas apostas em jogo para esse concurso. Assim, 40% dessa receita é destinada à primeira classe de prémio. Daqui se conclui imediatamente que é grande a importância atribuída ao valor do primeiro prémio. É, de facto, um jogo que instrumentaliza o valor do primeiro prémio para fins de atractividade. As fracas probabilidades de obtenção deste prémio fazem com que as probabilidades de acumulação (criação do conhecido Jackpot) para concursos subsequentes sejam, por sua vez, muito elevadas. As probabilidades de ganho vêm a aumentar, obviamente, à medida que são necessários menos acertos. É de notar, assim, a atribuição de 25% da receita das vendas ao quinto prémio, o que descobre uma intenção de produzir alguns prémios significativos para uma classe com maiores probabilidades de ganho e, por isso, com mais possibilidades de premiados.

Finalmente, a probabilidade de retirar qualquer prémio deste jogo é de apenas 1,86%, o que, quando comparado com os jogos da categoria das lotarias, é muito fraco e deixa muito por explicar quanto ao seu sucesso. A verdade é que as pessoas continuam a ganhar.

A taxa de *pay-out* definida por lei para o Totoloto é de 50%, igual àquela que ficou estabelecida quase 20 anos mais tarde para o Euromilhões. No entanto, a primeira sofre um grande agravamento quando considerado o montante que é retido na forma de taxa liberatória, 35%. A taxa efectiva estaciona, assim, nos 32,5% o que representa um

grande contraste relativamente ao Euromilhões que se encontra isento do pagamento desta taxa.

Euromilhões

Estabelecido numa plataforma pluri-jurisdicional, o Euromilhões é também um jogo de loto. A principal razão do seu enorme sucesso desde que passou as fronteiras nacionais são os montantes que consegue proporcionar para os prémios. Isto deve-se ao facto de, em primeiro lugar, a sua atribuição estar isenta de qualquer pagamento fiscal, em segundo lugar, da base de jogadores ser muito mais vasta do que aquela que algum dos operadores nacionais envolvidos no jogo poderiam proporcionar com um jogo nacional e, por último, o preço da aposta ser mais do dobro do preço da aposta no loto nacional. O Euromilhões é um exemplo do potencial da cooperação na exploração de jogos embora possa representar, como representa em Portugal, uma ameaça aos jogos nacionais, principalmente os seus substitutos perfeitos como é o caso do Totoloto.

Mas independentemente das características mais mecânicas que cada um apresenta, estes jogos revelam em simultâneo aquelas que, no segundo capítulo, foram apelidadas de exclusivas aos jogos de Estado. A frequência atenuada com que são oferecidos (à excepção da lotaria instantânea e do segundo sorteio para o Totoloto, o Loto2, todos os outros jogos são oferecidos numa base semanal); as quantias requeridas para participar são muito reduzidas (a aposta no Totoloto custa 0,40 euros ao apostador e a do Totobola custa 0,35 euros). São jogos que, pela sua natureza simples, apelam a toda a população mas de forma pouco invasiva, não promovendo o vício. Oferecem também reduzidas taxas de *pay-out*, o que acaba por se concretizar numa mais alargada disponibilidade de receitas para as boas causas.

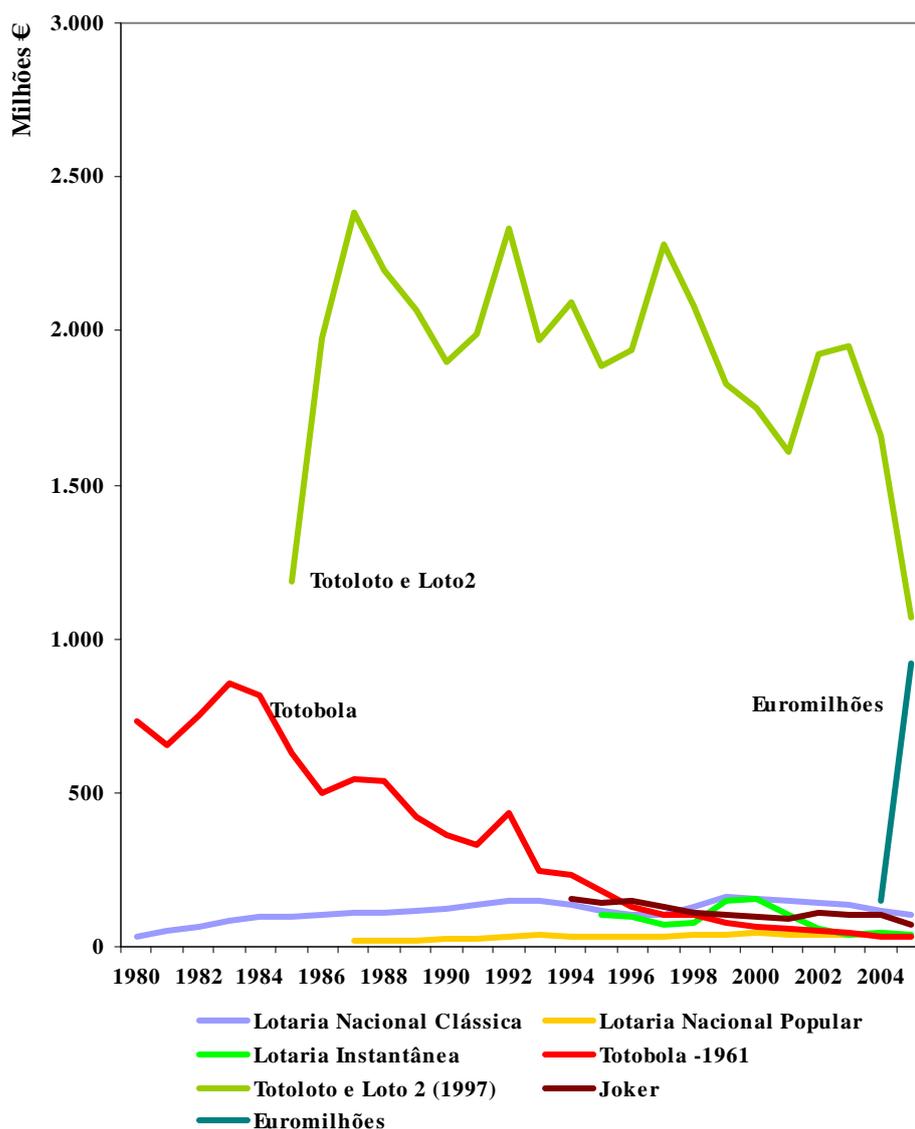
3.2. Comportamento dos Jogos

O parágrafo anterior sobre o Euromilhões deixa adivinhar um pouco do comportamento dos jogos. Criados para diferentes públicos, os jogos seguem comportamentos que não só revelam o relativo sucesso que têm no seio do público como as interacções produzidas entre jogos.

Assim, durante quase dois séculos foi a Lotaria Nacional o único jogo operado pela SCML. Só em 1961 entra no mercado o Totobola. Com receitas a variar entre os 600 e os 800 milhões de euros, este último dominou o mercado dos jogos sociais até 1985, ano em que foi introduzido o Totoloto, contra uma expressão que rondava os 50 milhões de euros da Lotaria Nacional. Em 1985, o Totoloto é introduzido no mercado verificando-se uma reorganização imediata nas posições dos jogos no mercado. A novidade deste jogo deu lugar a uma aparente substituição do Totobola³⁴, que demonstra um declínio continuado até à actualidade. Com um comportamento um tanto volátil durante a década de noventa, o Totoloto (e Loto2, a partir de 1997) dominou o mercado desde que nele entrou até à introdução do Euromilhões. A captação de novos segmentos de mercado com a entrada de jogos tais como a Lotaria Instantânea, Lotaria Popular e Joker foi fracamente conseguida. As vendas destes jogos mantiveram uma frágil expressão no conjunto das vendas, tendo raramente ultrapassado o nível dos 100 milhões de euros.

³⁴ É comum, na literatura internacional, a consideração de que os jogos de loto representam dinheiro novo para os operadores pois é um jogo que atrai novos jogadores, não retirando jogadores aos jogos já existentes. De facto, o perfil do jogador do Totobola em muito pouco se assemelha ao perfil do jogador do Totoloto (subsecção seguinte), mas o factor novidade e uma certa fadiga relativamente ao Totobola podem ter provocado um efeito de substituição.

Gráfico.III.3: Comportamento dos Jogos Sociais (1980-2005)



Fonte: DJ-SCML, Miguel (2006)

O ano de 2004 dá início a um fenómeno interessante. Com a entrada do Euromilhões no mercado português, verifica-se uma adesão de grande sucesso pelos jogadores mas também se observam indícios de uma grande substituição do loto nacional pelo europeu. O grave declínio das receitas do Totoloto é compensado por um extraordinário crescimento nas vendas do Euromilhões.

À excepção do grande insucesso da Lotaria Instantânea³⁵, jogo muito popular para a grande maioria dos operadores de jogos de Estado do mundo, o comportamento dos Jogos Sociais acompanha as tendências internacionais. O comportamento dos jogos, no entanto, é o resultado do comportamento do consumidor. Conhecendo quem está por detrás da aquisição do jogo, melhor se compreenderão as movimentações no comportamento dos jogos.

4. Os Jogadores

4.1. Caracterização e Comportamento do Jogador

Através do inquérito elaborado pelo Centro de Estudos Aplicados (CEA) da Universidade Católica durante o ano de 2005 (levantamento feito entre 25 e 26 de Junho, 2 e 3 de Julho), num total de 1963 entrevistas validadas, são muitas as conclusões que se retiram sobre o comportamento do jogador/consumidor no mercado português do jogo de lotarias.

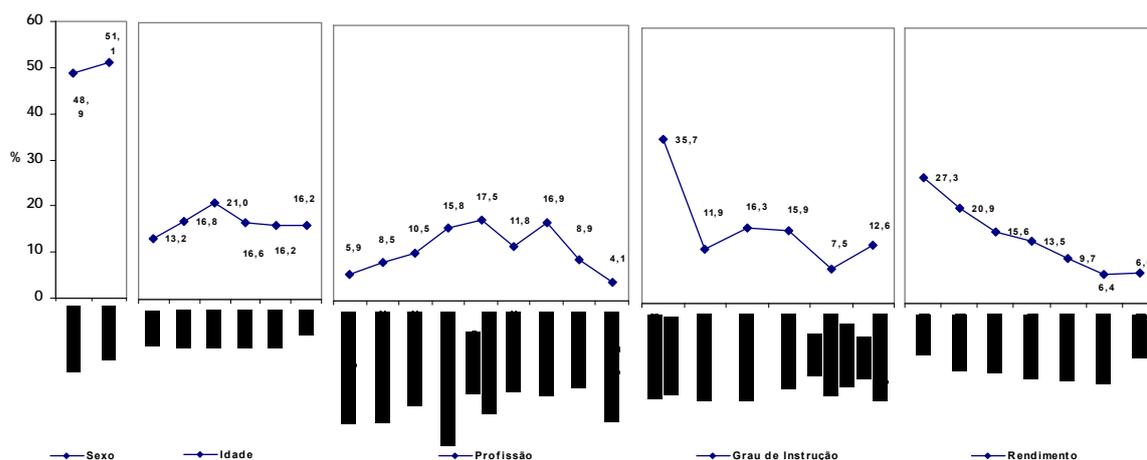
A população-alvo do inquérito corresponde ao universo dos cidadãos residentes no território do Continente, com idade igual ou superior a 18 anos. O método de amostragem adoptado pelo CEA “trata-se de um método de *cluster sampling* que é adequado aos inquéritos domiciliados, garantindo representatividade da amostra. Este método deu origem à extracção aleatória de nove listagens alternativas de quarenta freguesias (*runs*). De seguida foi entregue aos técnicos do DJ-SCML esses nove *runs* para que escolhessem os três que melhor representassem a realidade do negócio. Após recepção desses três *runs*, extraímos aleatoriamente um deles (*run* nº5) o qual veio a ser aplicado. No algoritmo utilizado, a probabilidade de selecção de cada freguesia é função do seu número de cidadãos eleitores” (CEA-UCP, 2005; pp.10-11).

A amostra resultante caracteriza-se por uma população maioritariamente feminina; uma distribuição por idades que se concentra na classe etária compreendida entre os 35 e os

³⁵ Em Portugal, em jogo enfrenta um obstáculo legal que a maioria dos outros operadores não enfrenta: a obrigação perante uma tão reduzida taxa de *pay-out*. Nos países em que este jogo tem grande sucesso, esta taxa chega a atingir os 70%. Note-se que em Portugal, a taxa efectivamente oferecida é de 48,75%.

44 anos com semelhante distribuição pelas restantes; grau de instrução reduzido, sendo que metade da população atingiu apenas o 6º ano de escolaridade (dos quais 70% detêm o 4º ano) e, finalmente, um nível de rendimento mensal bastante reduzido. 27% da população inquirida exhibe rendimentos mensais entre o e 500€ e metade não ultrapassa os 1500€ mensais.

Gráfico.III.4 : Caracterização da amostra da população portuguesa



Fonte: CEA-UCP (2005)

Ora, embora seja de sublinhar o facto dos níveis de rendimento declarado se encontrarem um pouco abaixo do rendimento médio nacional, esta amostra surge como uma boa representação da população portuguesa, estando em consonância com a realidade (CEA-UCP, 2005; p.17).

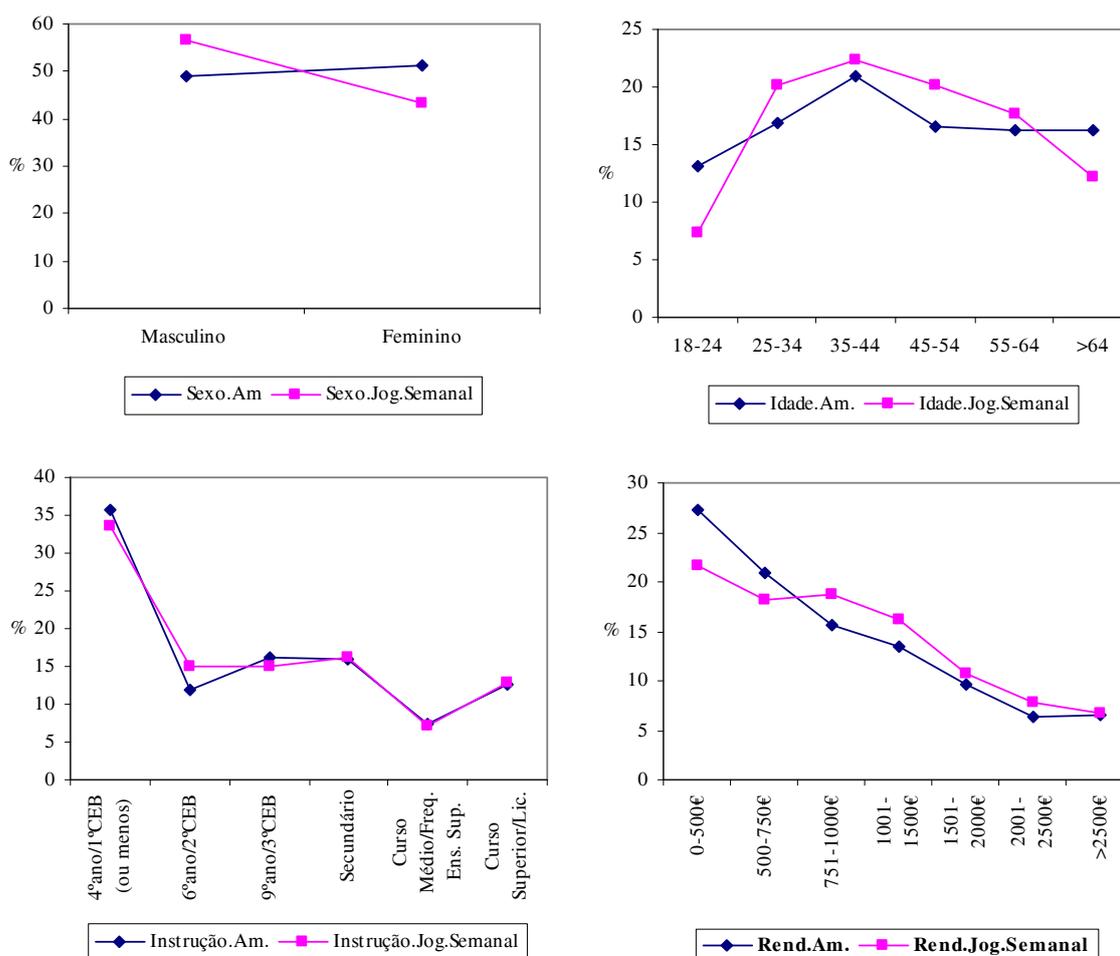
Tendo por base o conceito de jogador como aquele indivíduo que afirma ter jogado nos últimos seis meses, o estudo conclui que cerca de metade da população é jogadora. De um total de 1963 inquiridos, 1026 (52,3%) afirmam ter jogado nos seis meses anteriores ao inquérito enquanto que os restantes 937 se dividem entre aqueles que num período da sua vida jogaram com regularidade (13,5%) e aqueles que nunca jogaram com regularidade (34,2%).

Ora, dentro daqueles indivíduos que jogaram nos seis meses anteriores à realização do inquérito, importa distinguir entre aqueles que o fizeram com regularidade (base

semanal, quinzenal e mensal) e aqueles que o fizeram ocasionalmente. Os dados sugerem que “o essencial das vendas é obtido junto dos jogadores de base semanal” (CEA-UCP, 2005; p.67). Estes representam 33% da amostra, enquanto que os ocasionais representam 17% contra 49,5% de não jogadores. Isto faz com que os jogadores semanais sejam responsáveis por 77% da actividade de jogo, os quinzenais 5% e os restantes 18%.

Esta distinção torna-se muito importante quando passamos para uma caracterização sócio-demográfica do jogador. Ora, se 77% dos actos de jogo são realizados por jogadores semanais, a caracterização desta parcela de jogadores dará a conhecer o perfil sócio-demográfico dominante neste mercado de jogo social.

Gráfico.III.5: Caracterização sócio-demográfica do jogador semanal



Fonte: Inquérito CEA-UCP, 2005

Esta representação gráfica ilustra os desvios da concentração de jogadores semanais por característica em relação à média da população inquirida. Quando comparados com a média nacional, os grupos socio-demográficos em que o peso de jogadores semanais é superior à média são o sexo (maior incidência do sexo masculino); o grupo etário que compreende as idades entre os 24 e os 55 anos, estando os mais novos e os mais idosos abaixo da média; e o grupo de rendimentos mensais compreendidos entre 750€ e os 1500€. Os grupos de rendimentos mensais mais reduzidos (0-750€) têm um peso inferior à média. Quando agrupados por grau de instrução, estes jogadores seguem as tendências da média nacional.

Visto em que grupos são mais populares os jogos sociais, interessa saber quanto gastam estes participantes neste bem de entretenimento. O quadro seguinte foi retirado directamente do inquérito em análise (CEA-UCP, 2005; p.86) por resumir as conclusões chave sobre os montantes investidos nos jogos sociais.

Quadro.III.3: Despesa mensal em jogos sociais

| | Lotarias | Apostas Mútuas |
|--|-----------------|-----------------------|
| % jogadores a gastar 5€ou menos cada vez que jogam | 54,20% | 46,50% |
| % jogadores a gastar 10€ou menos cada vez que jogam | 75% | 79% |
| % jogadores a gastar 20€ou menos cada vez que jogam | 7,80% | 7,80% |
| % das receitas geradas pelos 20% maiores apostadores | 59,34% | 58,50% |

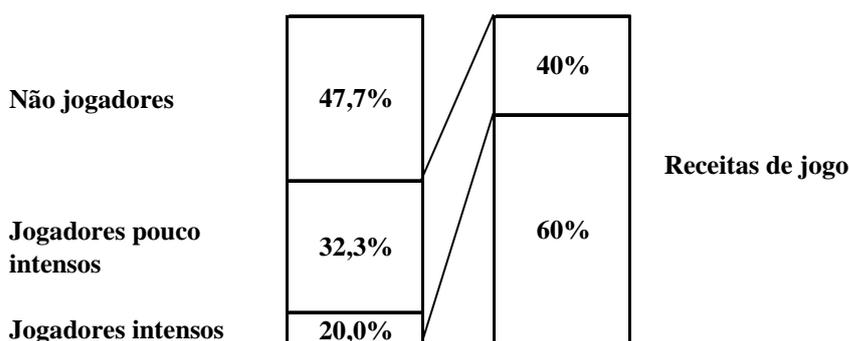
Nota: Quadro retirado na íntegra do inquérito CEA-UCP, 2005

Uma importante conclusão é quase automática. A grande parcela da despesa mensal em jogos sociais refere-se ao dispêndio de quantias reduzidas. Tido em consideração que 79% dos apostadores de apostas mútuas e 74% dos jogadores de lotarias gastam menos de 10€ por cada vez que jogam (com mais de 50% desta proporção de jogadores a despender menos de 5 euros), cerca de 15% gasta entre 11 e 20 euros para cada categoria de jogo, e apenas 7,8% dos apostadores faz apostas mais elevadas do que 20

euros. A última linha do quadro revela um outro aspecto muito interessante que se relaciona com a assimetria da distribuição das apostas: “20% dos mais importantes apostadores representam, de um modo geral, cerca de 60% das receitas de cada jogo” (CEA-UCP, 2005; p.86).

Este é um aspecto interessante e muito caro às tendências gerais dos jogadores de lotaria por todo o mundo. Clotfelter e Cook atribuem esta tendência à existência de “uma maioria curiosa e uns poucos intensos” (1989: pp.92). Com isto os autores referem-se à pequena parcela da população estudada (a da Califórnia, em 1985) que contribuía para cerca de 65% da despesa total em jogos de lotarias e a grande maioria que contribuía para o restante da despesa. Os autores acreditavam ser aquela despesa programada e orçamentada. Fazendo recurso à ilustração destes autores para a Califórnia, transpõe-se a situação para a realidade portuguesa:

Figura.III.2: “Maioria curiosa, poucos intensos”



Fonte: Clotfelter e Cook (1989); CEA-UCP (2005)

Através da análise dos jogos mais jogados podem começar a estabelecer-se ligações com a evolução por jogo atrás exposta. Como era já observável nessa secção, quando distinguidos entre lotarias e apostas mútuas, os segundos são preferidos aos primeiros. Apresentam diferentes mecânicas de jogo, que podem explicar esta maior adesão ao jogo mas também envolvem quantias mais elevadas para prémios, de um modo geral, o que como já bem se sublinhou neste trabalho é um dos mais importantes factores de atractividade dos jogos. Em termos de percentagem dos jogadores, 2% participa só em lotarias, 63% só em apostas mútuas e 29% nas duas categorias. Por ordem de preferência, os jogos da SCML colocam-se da seguinte forma: Euromilhões, Totoloto (Loto2), Joker, Totobola, Lotaria Instantânea, Lotaria Popular e Lotaria Clássica.

4.2. Porque jogam?

Quando questionados sobre porque jogavam, estes jogadores regulares apontaram como principal razão o facto de contribuírem para boas causas. Torna-se importante analisar este aspecto com algum cuidado uma vez que há tendência, neste tipo de inquérito, para um recurso a respostas politicamente correctas. Desconsiderando de momento este atributo, aqueles que vêm com maior expressão são os que se referem ao valor e quantidade dos prémios. Este inquérito veio demonstrar também que a facilidade e simplicidade dos jogos apela à participação destes jogadores. Menos valor é dado, no entanto, ao entretenimento que os jogos sociais, tal como existem, proporcionam. Se alterados os principais indicadores aqui comentados, o público jogador mostra ter uma reacção imediata às alterações. Das principais destacam-se a atribuição de primeiros prémios mais atractivos, mais prémios de menor valor e redução do preço dos jogos.

Por outro lado, o estudo mostra que o público mais jovem, mais educado e de mais elevados rendimentos optaria por jogar caso o jogo fosse introduzido nos meios mais inovadores da Internet e telemóveis e com um carácter mais presente de entretenimento.

4.3. Não Jogadores

Os indivíduos que não jogam são também fonte de informação. Para um entendimento cabal do mercado é necessário entender porque é que metade da população não se envolve nesta actividade. Ora, também na análise dos não jogadores importa recorrer a uma distinção: aqueles que nunca jogaram regularmente e os que já foram jogadores regulares num qualquer período da sua vida. Ora, quando questionados sobre quais as razões que os levaram a deixar de jogar, estes últimos surgiram com um conjunto de respostas que poderá ser bastante elucidativo para o trabalho. Quase metade destes não jogadores afirmaram não ter sorte ao jogo (44,5%). Observa-se, assim, uma preocupação pela ausência de controlo do jogo ou do ganho. Como segunda mais importante razão está o entretenimento. 23% dos inquiridos considera que os jogos deixaram de ser divertidos e 16% que deixaram de ter disponibilidade financeira para adquiri-los. Associado a esta última razão, está a tomada de consciência de 10% dos não jogadores de que as pessoas perdem dinheiro com o jogo.

Tudo isto revela uma abordagem muito mais racional ao jogo visto que há consciência do verdadeiro funcionamento da grande maioria dos jogos, de como se não controlam e como, em geral, levam a perdas de dinheiro. Observe-se que muitos jogadores optam por participar por acreditarem que poderão ter algum controlo sobre a sua sorte, porque sonham com um futuro diferente, razões menos racionais.

As mesmas razões, ainda que por outra ordem de importância, são referidas por aqueles que nunca jogaram regularmente. Adoptando uma postura igualmente racional, estes indivíduos revelam, no entanto, uma atitude de repúdio perante a actividade do jogo.

No entanto, quando questionados sobre que atributos dariam mais importância caso viessem a jogar, o atributo prémio surge como o mais votado, quer em termos de valor do primeiro prémio, segundo ou terceiro, quer em termos de quantidades. Em primeiro lugar surge novamente a contribuição para as boas causas.

5. O Negócio do Estado

5.1. Os Jogos Sociais como fonte de receita pública

Afinal, qual é a expressão deste negócio do Estado em Portugal? Ao nível global, esta é uma actividade que gera milhares de milhões de euros. No presente capítulo já foram feitas referências aos valores envolvidos no mercado português do jogo a dinheiro e até mesmo as importâncias envolvidas em cada jogo mas não foi ainda abordada a importância das receitas arrecadas pelo Estado. Viu-se que pela venda dos jogos sociais o Estado presta, através da SCML, um serviço à sociedade. Um serviço que rende, anualmente, cerca de 30% das receitas brutas daquela venda.

Quadro.III.4: Análise Financeira do DJ-SCML

| DJ-SCML | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Média % |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------|
| Receitas das Vendas | 756.328.499 | 783.889.803 | 812.622.917 | 1.013.741.052 | 1.532.321.116 | |
| Prémios | 408.111.115 53,96% | 427.611.315 54,55% | 432.652.963 53,24% | 528.546.932 52,14% | 793.226.002 51,77% | 53,13% |
| Custos com Pessoal | 13.137.409 | 12.874.354 | 13.108.791 | 13.473.468 | 14.126.507 | |
| Custos com Publicidade | 5.646.398 0,75% | 7.257.227 0,93% | 11.240.946 1,38% | 27.087.956 2,67% | 34.400.050 2,24% | 1,59% |
| Outros Fornecimentos e Serviços Externos | 12.946.832 | 16.591.706 | 18.311.990 | 24.529.809 | 22.125.571 | |
| Outros Custos | 13.394.587 | 13.103.482 | 13.190.902 | 12.952.290 | 18.569.989 | |
| Custos Operacionais | 45.125.226 5,97% | 49.826.769 6,36% | 42.661.727 5,25% | 78.043.523 7,70% | 89.222.117 5,82% | 6,22% |
| Comissões dos Mediadores | 67.429.340 | 66.749.514 | 67.959.814 | 77.872.967 | 97.502.339 | |
| Total de Custos Operacionais | 112.554.566 14,88% | 116.576.283 14,87% | 110.621.541 13,61% | 155.916.490 15,38% | 186.724.456 12,19% | 14,19% |
| Lucro Operacional/Beneficiários | 250.150.632 33,07% | 257.735.756 32,88% | 267.305.020 32,89% | 338.622.310 33,40% | 578.430.051 37,75% | 34,00% |

Fonte: DJ-SCML (2000 a 2005)

Entre 2001 e 2005, observa-se uma tendência de crescimento nos resultados líquidos do exercício, ou seja, começando por angariar cerca de 250 milhões de euros em 2001, os jogos de Estado acabam por produzir receitas na ordem dos 578 milhões de euros em 2005. No segundo capítulo deste trabalho o negócio dos jogos de Estado foi equiparado a um sistema fiscal, na sua qualidade de mecanismo de angariação de receitas (secção 3.). Foi feita referência à eficiência e equidade do mesmo relativamente à dos impostos. Entendeu-se, no entanto, que o mecanismo das lotarias não era equiparável ao sistema de recolha de impostos, embora permita atingir o mesmo resultado financeiro. O que acontece é que “*em face da equivalência económica entre as duas figuras, que ficou já assinalada, o Estado poderia, com efeito, conseguir o mesmo resultado pela via da tributação ou pela via do monopólio*” (Ferreira, 1998; p.153). O recurso ao monopólio surge pela consideração dos valores de ordem pública. Ainda assim, proceda-se ao exercício de medição do peso do imposto implícito dos jogos de Estado no total das receitas fiscais.

Através dos dados fornecidos na Conta Geral do Estado para os anos compreendidos entre 2001 e 2005 (DGO 2000a, 2001a, 2002a, 2003a, 2004a e 2005a), foi construído o seguinte quadro. Nele estão representadas as receitas fiscais do Estado Português, destacando-se as mais relevantes para o exercício.

Quadro.III.5: Retrato das receitas Fiscais do Estado (em milhões de euros) – 2000-2005

| Impostos | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Peso no total receitas fiscais (2005) |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---|
| IRS | 8.186 | 8.826 | 9.395 | 7.379 | 7.398 | 7.753 | 18,25% |
| IRC | 5.122 | 5.228 | 5.817 | 3.768 | 3.892 | 3.721 | 8,76% |
| Outros | 134 | 112 | 214 | 108 | 18 | 11.519 | |
| Impostos Directos | 13.443 | 14.166 | 15.426 | 11.255 | 11.290 | 22.994 | 54,13% |
| ISP (combustíveis) | 2.128 | 2.224 | 2.761 | 2.946 | 2.964 | 2.993 | 7,05% |
| IVA | 11.488 | 12.149 | 15.277 | 10.562 | 10.341 | 11.672 | 27,47% |
| IA | 1.258 | 1.183 | 1.131 | 985 | 1.121 | 1.173 | 2,76% |
| Tabaco | 918 | 1.065 | 1.161 | 1.224 | 1.027 | 1.323 | 3,11% |
| IABA | 249 | 210 | 210 | 207 | 197 | 180 | 0,42% |
| Selo e Estampilhas | 1.037 | 1.147 | 1.220 | 1.350 | 1.369 | 1.458 | 3,43% |
| Jogos de Estado | 278 | 250 | 258 | 267 | 339 | 578 | 1,36% |
| Outros | 55 | 53 | 182 | 41 | 32 | 111 | |
| Impostos Indirectos | 17.411 | 18.282 | 22.199 | 17.315 | 17.390 | 19.488 | 45,87% |
| TOTAL Directos + Indirectos | 30.853 | 32.449 | 37.625 | 28.570 | 28.679 | 42.481 | 100,00% |

Fonte: DGO (2000a a 2005a), DJ-SCML (2000 a 2005), Ministério das Finanças e da Administração Pública (2005)

Quando comparado com o volume das receitas fiscais internas, os recursos angariados por via dos jogos equivale a cerca de 1% das receitas fiscais, ao longo dos referidos anos. Considerando os valores obtidos por via de impostos de carácter correctivo, caso das taxas impostas sobre o tabaco e do álcool, o poder dissuasor de consumo do regime do monopólio é, neste contexto, equiparável à tributação destes bens.

Quadro III.6: Comparação das receitas dos jogos sociais com as receitas de impostos seleccionados

| % das Receitas Totais | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Jogos de Estado | 0,91% | 0,78% | 0,69% | 0,94% | 1,19% | 1,38% |
| IVA | 37,57% | 37,73% | 40,88% | 36,97% | 36,49% | 27,85% |
| Tabaco | 3,00% | 3,31% | 3,11% | 4,28% | 3,62% | 3,16% |
| IABA (álcool) | 0,82% | 0,65% | 0,56% | 0,72% | 0,70% | 0,43% |

Fonte: DGO (2000a a 2005a), DJ-SCML (2000 a 2005), Ministério das Finanças e da Administração Pública (2005)

É interessante comparar as receitas dos jogos com as receitas fiscais. Se o peso das receitas de jogo pode parecer irrelevante face ao peso destas últimas, a fonte de financiamento alternativa que representam, que não detém as características de um esquema fiscal mas sim de um serviço prestado pelo Estado à sociedade, não pode ser ignorada. Envolvendo a aquisição de um bem de entretenimento, que não é necessidade básica, a angariação deste rendimento dota-se de um carácter de contribuição voluntária sem paralelo no conjunto das fontes de rendimento à disposição do Estado.

Por outro lado, os jogos apresentam-se como fonte de receita pública através da retenção na fonte sobre os prémios pagos aos apostadores. De montante relativamente reduzido, esta fonte é no entanto ainda significativa.

Na secção 2 do presente capítulo foi levantada a questão da diferença entre taxa efectiva de *pay-out* e taxa definida por lei. O que determina esta diferença é a imposição de uma taxa liberatória, em sede de IRS, sobre a quantia destinada a prémios para todos os jogos com origem nacional (o que exclui o Euromilhões), aliás único imposto relevante neste negócio, uma vez que, pela sua natureza a SCML se encontra isenta de IRC (art.10º, CIRC)³⁶.

Isto representa uma perda directa do jogador e, conseqüentemente, um ganho directo para o Estado. O operador não é directamente afectado ainda que, em termos de política de gestão de jogos, esta seja uma tributação que pode influenciar o negócio. Já ficou descrito como o bem-estar do consumidor poderá aumentar com uma redução da taxa de *take-out* (o que pode ser conseguido através de um aumento de *pay-out* produzido por uma redução ou mesmo extinção da taxa liberatória sobre os prémios de jogo). Ficou também exposto que um aumento do *pay-out* tende a produzir mais elevados montantes para prémios e, conseqüentemente, mais atractividade de jogo. Se por um lado, as receitas de jogo poderão aumentar e o Estado poderá ver-se compensado pela diminuição de receitas provenientes das referidas taxas liberatórias; por outro, o incentivo ao jogo pode ser de tal ordem que as razões que justificam a presença do Estado no mercado do jogo se vêm desvanecer. Entramos novamente na discussão do papel do Estado.

³⁶ Artigo 10º, CIRC

(Actividades culturais, recreativas e desportivas)

1 - Estão isentos de IRC os rendimentos directamente derivados do exercício de actividades culturais, recreativas e desportivas.

2 - A isenção prevista no número anterior só pode beneficiar associações legalmente constituídas para o exercício dessas actividades e desde que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições:

a) Em caso algum distribuam resultados e os membros dos seus órgãos sociais não tenham, por si ou interposta pessoa, algum interesse directo ou indirecto nos resultados de exploração das actividades prosseguidas;

b) Disponham de contabilidade ou escrituração que abranja todas as suas actividades e a ponham à disposição dos serviços fiscais, designadamente para comprovação do referido nas alíneas anteriores.

Quadro.III.7: Taxa liberatória sobre os prémios dos Jogos Sociais

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Lotaria Nacional | 33.607 | 29.443 | 27.578 | 22.701 | 22.448 |
| Lotaria Instantânea | 24.986 | 14.785 | 5.636 | 7.232 | 5.845 |
| Totobola | 2.011 | 1.884 | 1.331 | 1.433 | 1.366 |
| Totoloto e Loto2 | 77.840 | 70.158 | 92.190 | 101.511 | 65.321 |
| Joker | 8.874 | 8.124 | 10.876 | 13.403 | 9.440 |
| Euromilhões | - | - | - | 0 | 0 |
| Total | 147.318 | 124.394 | 137.611 | 146.280 | 104.420 |

Fonte: DJ-SCML (2001 a 2005)

Pela via tributária esta via, o Estado angaria, portanto, um pouco mais do que 100 mil euros por ano.

Não detendo o poder coercivo do sistema tributário e dependendo da vontade de um público consumidor ou até mesmo do impacto que a comunicação dos jogos poderá ter sobre os seus hábitos de consumo, as receitas dos jogos de Estado têm, de facto, um comportamento mais instável, quando comparadas com as receitas dos impostos. A tendência de crescimento das receitas dos jogos, mesmo que menos acentuada durante alguns períodos da história, leva a crer, todavia, que esta é uma fonte segura de rendimentos (Clotfelter e Cook, 1990).

Note-se, porém, que os novos recursos do Estado (à excepção dos retirados da retenção na fonte sobre os prémios dos jogadores) têm aplicações claras, definidas por lei. Enquanto que para efeitos de quantificação foi pertinente a utilização da expressão “fonte de financiamento do Estado”, na realidade existem especificidades que se torna necessário ter em conta. Ora, a referida fonte vem alimentar por um lado o orçamento de Estado ou de outras entidades públicas e, por outro, diversas funções económicas e sociais desempenhadas por determinadas entidades sem fins lucrativos, em substituição do Estado, por consignação. Ambas se vêm consubstanciadas nos projectos e instituições que são os beneficiários da SCML.

5.2. Os Beneficiários da SCML

No período de anos considerado, 2001 a 2005, foram transferidas para os diferentes beneficiários da SCML as seguintes verbas provenientes da venda dos Jogos Sociais:

Quadro.III.8: Transferências para os Beneficiários da SCML (em milhares de euros)

| Beneficiários | Jogos Sociais | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Associação de Bombeiros Voluntários | 3.241 | 3.853 | 4.026 | 4.403 | 3.097 |
| Direcção Geral do Tesouro | 24.738 | 19.303 | 11.738 | 8.644 | 5.700 |
| Promoção e Desenvolvimento do Futebol | 2.523 | 2.282 | 1.940 | 1.261 | 1.107 |
| Fomento de Actividades Desportivas | 25.122 | 30.094 | 31.591 | 34.820 | 24.418 |
| Instituto de Desporto de Portugal | - | 27.083 | 26.852 | 29.597 | 20.756 |
| Ministério da Educação G.G.F. | - | 2.980 | 3.159 | 3.482 | 2.442 |
| Instituto de Desporto da Madeira | - | 15.747 | 790 | 871 | 610 |
| Fundo Regional de Fom. Desporto dos Açores | - | 15.747 | 790 | 871 | 610 |
| Fundo de Fomento Cultural | 7.066 | 8.464 | 8.885 | 9.793 | 6.868 |
| INATEL | 3.925 | 4.702 | 4.936 | 5.441 | 3.815 |
| Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social | 47.584 | 56.860 | 59.602 | 71.330 | 211.326 |
| Institutos Particulares de Sol. Social | 12.965 | 15.412 | 16.106 | 17.612 | 12.386 |
| Policiamento de eventos desportivos (MAI) | 2.355 | 2.821 | 2.962 | 3.264 | 2.289 |
| Prevenção e Reabilitação Dim. Físicos | - | 23.830 | 24.952 | 27.378 | 19.232 |
| Ministério de Segurança Social e Trabalho (MTSS) | 7.992 | 9.532 | 9.980 | 10.952 | 7.693 |
| Centro de Medicina de Reabilitação do Alcoitão (CMRA) | 11.988 | 14.298 | 14.971 | 16.428 | 11.539 |
| Prevenção e reabilitação de situação de calamidade pública | 2.456 | 2.913 | 3.039 | 3.315 | 2.334 |
| Santa Casa da Misericórdia de Lisboa | 64.822 | 64.300 | 74.173 | 125.366 | 263.339 |
| Projecto de Apoio à Família e à criança | 897 | 1.080 | 1.184 | 1.492 | 1.138 |
| Comissão Nacional para a política de Terceira Idade | 4.487 | 5.398 | 5.921 | 7.459 | 5.689 |
| Instituto da Droga e Toxicoddependência | 4.487 | 5.398 | 5.921 | 7.459 | 5.689 |
| Comissão Nacional de Luta contra a SIDA | 4.487 | 5.398 | 5.921 | 7.459 | 5.689 |
| Projecto de Apoio a Crianças Carenciadas | 7.606 | 2.251 | 1.763 | 850 | 1.725 |
| Projectos especiais para Estudantes do Ensino Secundário | 5.071 | 1.501 | 1.175 | 567 | 1.150 |
| Projectos Especiais de Ocupação dos Jovens | 6.338 | 1.876 | 1.470 | 708 | 1.438 |
| TOTAL | 250.150 | 257.736 | 267.305 | 338.621 | 578.429 |

Fonte: DJ-SCML (2001 a 2005)

Com a criação de novos jogos foram sendo atribuídos fins para os seus proventos individuais. Daí que, até ao início de 2006, cada uma destas actividades ou instituição fosse financiada por um jogo específico. Esta situação alterou-se no início de 2006, tendo sido criado um fundo geral do jogo, para o que contribuem todos os jogos da SCML. As percentagens segundo as quais são, hoje em dia, feitas as transferências tencionam não induzir grandes alterações às transferências que vinham sendo feitas historicamente, introduzindo no entanto uma maior garantia de estabilidade nos fluxos. De uma dependência exclusiva do sucesso de geração de recursos de um jogo, as transferências para os beneficiários passaram a depender do sucesso do conjunto dos jogos.

Por observação do quadro, surge a própria Santa Casa da Misericórdia de Lisboa como principal beneficiário em termos das verbas que lhe são transferidas. Esta situação deve-se ao facto desta entidade beneficiar de transferências de todos os jogos sociais explorados, tendo o Euromilhões passado a representar um papel muito importante nestas transferências desde que foi introduzido. Por esta mesma última razão é o

Instituto de Gestão Financeira e Segurança Social o segundo maior beneficiário, acrescida do facto de beneficiar dos proveitos do segundo maior jogo do portefólio do DJ-SCML, o Totoloto. Os restantes beneficiários, que representam a grande maioria, vêm a sua actividade ser financiada por apenas um jogo (por vezes dois), sendo, desta feita, os resultados muito distribuídos e as verbas transferidas individualmente mais reduzidas que para os dois primeiros beneficiários.

Esta divisão das receitas é criteriosamente fixada pelo Estado e, ao longo da história, o Orçamento do Estado tem vindo a abdicar de receber directamente qualquer parcela destas receitas (Ferreira, 1998; p.156), sendo a consignação uma opção cada vez mais expressa na política pública dos jogos sociais em Portugal.

Os largos benefícios que um estudo de todos os beneficiários da SCML poderia trazer a este trabalho para uma concretização mais clara da aplicação das receitas dos jogos são inestimáveis. No entanto, a indisponibilidade dos dados que permitiriam fazer uma avaliação mais detalhada dos beneficiários foi determinante. Um conjunto de questões muito pertinentes fica, assim, por responder, nomeadamente: a importância dos recursos gerados pelos jogos para actividade de cada um dos beneficiários; o nível de substituição ou complementaridade dos mesmos em relação a outras fontes de financiamento dos ditos beneficiários e, acima de tudo, a dependência dos recursos dos jogos para a sobrevivência de um dado projecto ou instituição.

A resposta a estas questões seria crucial para aferir dos benefícios da aplicação das receitas de jogo em actividades de carácter social ou económico. Pode concluir-se, no entanto, que o sucesso e a eficiência com que são geridos os jogos são aspecto central ao financiamento dos referidos projectos e instituições. Se o objectivo é criar receitas que as alimentem, torna-se necessário garantir que os jogos continuam a ter sucesso entre os jogadores e, para tal, necessário compreendê-los.

Conclusões do capítulo

Os jogos sociais em Portugal enquadram-se bem nas características mais gerais dos jogos de Estado. Assim como na grande maioria dos países exploradores de lotarias, também em Portugal estes funcionam em regime de monopólio, regime este que funciona como um reconhecimento pelo Estado das consequências menos positivas que o jogo pode ter sobre a sociedade. *“Criada a situação de monopólio, o Estado está em condições de obter um lucro que resulta da circunstância de os prémios a atribuir serem inferiores aos montantes arrecadados através das apostas recolhidas. Nesses casos, o Estado abdica de cobrar impostos sobre os organizadores de jogo, para se reservar para si próprio o lucro dele proveniente, definindo, graças à sua posição monopolista, o nível que tal lucro pode atingir”* (Ferreira, 1998: pp.142-143).

É desta forma que o jogo social português se insere num mercado mais alargado do jogo de fortuna e azar, operando paralelamente ao jogo do tipo comercial e captando cerca de 50% do mesmo. Embora esta expressão no mercado se altere quando considerado o jogo ilegal, esta situação demonstra o grande potencial existente ainda para trazer alguns jogadores para dentro do quadro regulamentar.

Relativamente à dinâmica dos jogos explorados pela SCML e sua interacção com os jogadores, são de salientar alguns aspectos cruciais, ou seja, a importância do desenho de jogo para a captação de jogadores consentânea com a lógica de moralização do jogo; o sucesso indiscutível do jogo do loto; a força de mercado do formato pluri-jurisdicional do jogo; a fraca evidência de regressividade do jogo; uma distribuição equilibrada do público jogador pelos grupos sócio-demográficos; e um pouco acentuado repúdio do jogo.

Os jogos da SCML são uma fonte profusa de receitas. O seu resultado líquido anual é equivalente a cerca de 1% das receitas que o Estado obtém pela via tributária. A aplicação deste resultado a projectos e actividades de carácter social acaba por libertar o Estado da prossecução de certas funções sociais. Não foi possível, contudo, avaliar se, de facto, a aplicação destes recursos é complementar ou substituta das receitas do Estado.

Os objectivos do Estado caracterizam-se por uma forte componente correctiva de comportamentos. Estando a protecção do consumidor no centro de todo o estabelecimento de regras e controlos, o objectivo único de maximização do lucro resultante de uma livre exploração do jogo surgiria como uma inversão de toda a lógica da moralização do jogo.

CAPÍTULO IV – AS POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO OFERECIDAS PELAS LOTARIAS

1. O Contexto da Ajuda ao Desenvolvimento

1.1 Ajuda Pública ao Desenvolvimento

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) define uma grande parte da discussão em torno do financiamento do desenvolvimento. Embora a eficácia desta ferramenta intergovernamental seja alvo de algumas críticas, a APD não deixa de ser o meio mais consensual de apoio ao desenvolvimento. A avaliação das vantagens e desvantagens da APD não se insere no escopo deste trabalho, ainda assim recorreu-se a uma apreciação do desempenho desta ferramenta de modo a contextualizar a posterior análise. Em 2005, na Cimeira Mundial das Nações Unidas ficou acordada entre os países mais ricos do mundo, e que compõem o Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE (CAD/OCDE), uma meta de 0,7% do seu Rendimento Nacional Bruto (RNB) para transferências de APD. Ao longo dos últimos anos tem-se verificado um aumento desta percentagem embora a média das transferências dos países do CAD se mantenha ainda aquém da meta definida.

Quadro IV.1 – Volume APD (mil milhões de dólares)

Tabela IV.1 - Volume APD (mil milhões de USD)

| | Valor | % RNB (média CAD) |
|-------------|--------|-------------------|
| 2000 | 53.749 | 0,39% |
| 2001 | 52.435 | 0,41% |
| 2002 | 58.292 | 0,41% |
| 2003 | 69.085 | 0,42% |
| 2004 | 79.410 | 0,42% |

Fonte: Padilla e Tomlinson (2006), www.oecd.org

Desde 2000 a 2004, a percentagem média do RNB dos países mais ricos do mundo destinada a APD sofreu um aumento de 0,39% para 0,42%, o que corresponde a um acréscimo, em volume de APD, de cerca de 25,5 mil milhões de dólares. Este representa, de facto, o maior impulso de aumento desde o grande colapso de transferências ocorrido durante a década de 90. A verdade é que o “declínio de APD durante os anos noventa gerou um enorme *gap* financeiro que os mais recentes aumentos ainda não conseguiram compensar” (Padilla e Tomlinson, 2006: p. 221). Ora, estima-se que de 2005 a 2015 seja necessária a geração de cerca de 73,5 mil milhões de

dólares que não só compensem este *gap* financeiro mas que permitam também o cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) de redução de pobreza.

Todavia, mais importante do que a observação estática da evolução da APD é a análise da sua aplicação e avaliação da parcela que efectivamente chega ao destino, e, em particular, as transferências aplicadas ao objectivo da redução de pobreza. Esta análise revela que, de 2000 a 2004, foram produzidos cerca de 27 mil milhões de dólares de novos recursos de APD (calculados relativamente a 2000, às taxas de câmbio e inflação de 2003, de acordo com os dados do *Reality of Aid* de 2006) mas apenas 25,5% desse montante se coadunam com os princípios de redução de pobreza que suportam os ODM. O período em causa ficou particularmente marcado pelo contexto de guerra contra o terrorismo dos Estados Unidos da América (EUA) sendo que uma grande parcela dos novos recursos nesses anos foi sustentada precisamente por transferências para o Iraque e Afeganistão. Foi também um período em que os valores da APD se vêem distorcidos pelos cancelamentos de dívidas pelo Japão, Portugal, Áustria e Reino Unido e apoio aos refugiados, custos que lhe são imputados pelos doadores.

Num exercício praticado pelo *Reality of Aid*, é quantificada a porção tolhida por estes três elementos, transferências para o Iraque e Afeganistão, cancelamentos de dívida e apoio a refugiados, que, mostram os autores, atinge os cerca de 75% do total dos novos recursos, o que deixa cerca de 6,9 mil milhões de dólares transferidos para o fim do desenvolvimento. Esta distorção dos reais valores de APD bem como as falhas nos compromissos feitos pelos países do CAD na transferência de 0,7% dos seus RNB geram uma situação de incertezas difícil de gerir pelos governos receptores. Poderão os governos africanos contar com volume adicional de 25 mil milhões de dólares prometida ao continente até 2010? A instabilidade criada, por um lado, pela prolongada escassez e, por outro, pela súbita abundância dificulta não só o planeamento como a absorção eficaz dos novos recursos.

Assim, embora se tenha observado um grande aumento do volume de APD em 2005 (para 106 mil milhões de dólares), esta decresceu para 104 mil milhões de dólares em 2006 e espera-se que volte a diminuir em 2007 uma vez que acabam as operações de

perdão da dívida do Iraque e Nigéria³⁷. Assim, de forma a cumprir o compromisso de alcance de 0,7% do RNB nos países do CAD será necessário duplicar as taxas de aumento das transferências de APD ou encetar esforços no sentido de gerar um aumento anual de cerca de 10% através de outras formas de ajuda³⁸. Estas novas formas de ajuda pretendem-se complementares à APD. A geração de novos recursos não deverá, por isso, apresentar-se perante os governos como um modo de verem a sua função de doadores como completada. Um incremento no envolvimento governamental obtido através da APD é crucial para o sucesso dos esforços de cooperação internacional. Outros caminhos, porém, poderão não só intensificar o volume de receitas como influenciar positivamente a vontade política de fazer um investimento no desenvolvimento.

1.2 Ajuda Privada ao Desenvolvimento

A ajuda privada ao desenvolvimento é de difícil medida, não existem dados que permitam de forma clara e directa concluir sobre os montantes que são doados pelos privados para o desenvolvimento. No entanto, conhecem-se algumas das tendências e comportamento envolvidos na decisão individual, empresarial ou institucional de contribuir em geral. Mais uma vez, a mais aprofundada análise destes padrões foi feita sobre a realidade americana. Embora possam sistematizar-se alguns dos dados e chegar a um volume de doações privadas de cerca de 10 mil milhões de dólares no Reino Unido e 4 mil milhões de dólares na Alemanha (Micklewright e Wright, 2003: p.1), o país da OCDE para o qual estes dados se encontram melhor dissecados são os EUA. Na esfera das transferências privadas para causas filantrópicas os ditos doadores americanos contribuíram, em 2005, com verbas na ordem dos 260 mil milhões de dólares. O seguinte quadro faz a decomposição deste montante por tipo de privados envolvidos nas contribuições.

³⁷ The Economist de 4 de Abril de 2007

³⁸ Comunicado da OCDE de 3 de Abril de 2007, retirado de www.oecd.org

Quadro IV.2 – Doações privadas (mil milhões de dólares) - 2005

| | 2005 | % | Δ 2004 |
|---------------------|---------------|----------------|---------------|
| Individuais | 199,07 | 76,48% | 6,40% |
| Empresariais | 13,77 | 5,29% | 22,50% |
| Fundações | 30,00 | 11,53% | 5,60% |
| Legado | 17,44 | 6,70% | 5,50% |
| Total | 260,28 | 100,00% | 6,14% |

Fonte: Comunicado de Imprensa da Giving USA Foundation, Junho de 2006

http://www.aafrc.org/press_releases/gusa.cfm

É um padrão revelador das tendências filantrópicas neste país. Ora, ocupando-se de cerca de 76% do total das contribuições privadas, as contribuições individuais ocupam a posição cimeira das doações privadas., seguidas das fundações (11,5%), contribuições de legado (6,7%) e, finalmente, empresariais (5,29%). Mais interessante que o volume das transferências são, porém, as taxas de crescimento face ao ano anterior, com destaque especial para as contribuições empresariais. Este salto anuncia um ambiente de crescente preocupação pela responsabilidade social e recurso a este meio de marketing empresarial. Outro aspecto importante por detrás do aumento destes valores é a resposta e vontade de participação directa na ajuda aos grandes desastres naturais que caracterizaram o final de 2004 e o ano de 2005, que proporcionaram uma atitude filantrópica sem precedentes. Aliás, a “generosa resposta ao tsunami de 2004 demonstrou que os cidadãos estão mais bem preparados para responder com generosidade que os seus próprios governos” (Padilla e Tomlinson, 2006: p.225). De 2004 para 2005, deu-se um aumento das contribuições privadas na ordem dos 15 mil milhões de dólares e quase metade destes foi destinada ao alívio de desastres naturais. Isto comprova a crença de que o estímulo individual para doar é mais pronunciado quanto mais urgente a necessidade (Micklewright e Wright, 2003:p.7).

Ainda assim, o peso do desenvolvimento como causa financiada pelos privados é reduzido face às transferências para causas domésticas, embora varie de país para país. As necessidades mais básicas (saúde, educação nos países em desenvolvimento) não parecem atrair uma maior parcela do esforço filantrópico. Para a grande maioria dos doadores em países desenvolvidos estas não são tidas como causas urgentes, nem se dá uma ligação directa com a causa. As classes de rendimento mais elevadas parecem estar mais prontas a doar para causas de longo prazo ou se se proporcionar um contacto directo com o beneficiário (exemplo do patrocínio de uma criança, hoje em dia muito comum).

Numa tentativa de desmembrar aquelas contribuições que seguem para a causa doméstica das que se destinam ao objectivo do desenvolvimento, embora os dados se sobreponham com os anteriores, o compromisso privado para com o desenvolvimento pode, por exemplo, ser avaliado através do papel dos doadores privados nas agências das Nações Unidas. Com enorme poder de marketing das causas e programas a serem financiadas, esta organização consegue captar talvez a maior parcela de ajuda privada ao desenvolvimento. Para o efeito, recolheu-se um conjunto de dados sobre os recursos utilizados pelas maiores agências e com maior visibilidade.

Quadro IV.3 – Doações Privadas para as Nações Unidas (dólares) - 2005

| | Valor | % |
|---|-------------------------|----------------|
| United Nations Foundation, Inc. | 18.817.060,00 | 0,58% |
| Better World Fund, Inc. | 1.500.117,00 | 0,05% |
| UN Office on Drugs and Crime | 433.718,00 | 0,01% |
| UNICEF | 2.762.000.000,00 | 84,86% |
| UNIFEM | 1.179.000,00 | 0,04% |
| UN Volunteers | 115.000,00 | 0,00% |
| FNUAP | 359.500.000,00 | 11,05% |
| ACNUR | 33.911.493,00 | 1,04% |
| WFP | 23.908.000,00 | 0,73% |
| UN-HABITAT | 53.247.252,41 | 1,64% |
| Total | 3.254.611.640,41 | 100,00% |
| Doações Governamentais para as Nações Unidas (multilaterias) | 5.451.470.000,00 | |

Fonte: Relatórios Anuais das Agências e Fundos representados, dados da OCDE (www.oecd.org)

Não se distingue entre contribuições individuais, de empresas ou de outras entidades, mas percebe-se o volume envolvido no apoio internacional privado ao desenvolvimento. O esforço de arrecadação destas contribuições é da propriedade de cada uma destas agências e facilmente se distingue aquela que mais apela ao sentimento filantrópico dos privados, a UNICEF, que angaria 85% do total das doações. Estas agências utilizam meios de captação de recursos que os governos não têm e que, dificilmente, outra entidade mais afastada das causas em questão terá. Este total de 3,3 mil milhões de dólares compara-se com cerca de 5,5 mil milhões de dólares de doações governamentais para a ONU, em regime multilateral³⁹.

³⁹ Dados da OCDE

O foco específico desta análise (comportamento privado nos EUA e avaliação das doações recebidas apenas pela ONU) permite considerar não só que as contribuições ao nível global serão mais avultadas como também que poderá haver um enorme potencial na exploração da via das contribuições privadas para o financiamento do desenvolvimento.

No entanto, para a presente discussão, interessa retirar um conjunto específico de conclusões: o marketing de uma causa específica bem como a comunicação dos resultados atingidos tem uma influência positiva no comportamento dos doadores privados (exemplo da UNICEF); o crescente ambiente de responsabilidade social no seio do sector empresarial abre uma nova via para a filantropia internacional⁴⁰ existe uma vontade individual para contribuir que vai para além da vontade governamental (Padilla e Tomlinson, 2006); o comportamento caritativo começa em casa e só depois se estende para fora (Micklewright e Wright, 2003). Ora, existe todo um potencial de doação privada não explorado e a oportunidade de construção de caminhos inovadores para a sua captação.

⁴⁰ Comunicado de imprensa da Giving USA Foundation de 19 de Junho de 2006, retirado de http://www.aafrc.org/press_releases/gusa.cfm

2. Novas fontes de financiamento do desenvolvimento

Na conferência a que se aludiu na introdução deste trabalho, Conferência anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento – 2003, foi formalmente apresentado o conjunto das chamadas formas inovadoras de financiamento do desenvolvimento. Do ressuscitar da Taxa Tobin às remessas de emigrantes, passando pela sugestão de um Imposto Global sobre o Ambiente, pela renovação dos Direitos Especiais de Saque, pela promoção de um aumento das doações de privados e por uma nova estrutura financeira no seio do mercado internacional de capitais (IFF – *International Finance Facility*), todas estas propostas representam uma revolução notória se considerado o fim para que foram criadas ou, com maior rigor, recriadas. Como é sabido, a Taxa Tobin e os Direitos Especiais de Saque não representam novidade no seu objectivo de estabilização macroeconómica internacional, surgem no entanto num formato actualizado e mais adequado ao fim a que se propõe: o financiamento do desenvolvimento. Foi no âmbito desta discussão que surgiu também a proposta de uma Lotaria Global bem como as possibilidades que lhe estão associadas.

Ora, com o apoio das Nações Unidas foi nesse mesmo ano encetado um trabalho conjunto de diversos autores que se propuseram aprofundar o tema do potencial angariador de cada uma das novas propostas para os fins de financiamento do desenvolvimento. Na sequência destes esforços, Atkinson no seu trabalho *New Sources of Development Finance: Funding the Millenium Development Goals* (2004) faz uma resenha destas propostas, formulando a análise em torno de quatro questões centrais: o papel das novas fontes e os objectivos a que se propõem; a sua arquitectura, os efeitos redistributivos e sobre o bem-estar da sociedade e qual o enquadramento político das mesmas.

De forma resumida e apenas num esforço de contextualização é importante salientar algumas das conclusões desses estudos. Uma das primeiras grandes dificuldades surge no seio da discussão da tributação global. Quer a Taxa Tobin, quer o imposto global sobre o Ambiente (ou produtos que geram externalidades ambientais) requerem uma acção colectiva e um forte suporte institucional de modo a serem implementados, depois de ultrapassadas as questões de soberania tributária dos países ou Estados (Atkinson, 2003: p.11). Por outro lado, a estrutura financeira internacional (IFF), proposta pelo

governo do Reino Unido apresenta o risco de pôr em causa os níveis a que os governos da OCDE se comprometeram no que se refere a transferências de APD pela semelhança das suas características face a esta última; os Direitos Especiais de Saque também requerem uma considerável base de apoio para que sejam implementados para fins de desenvolvimento (novos Direitos Especiais de Saque seriam criados para o efeito e os países desenvolvidos poriam a sua parte à disposição para o financiamento do desenvolvimento); um aumento das doações de privados poderia trazer consequências ao nível da substituição das causas que financiam (criando custos de oportunidade) e o incentivo ao aumento das remessas de emigrantes vê a sua ligação directa com o financiamento do desenvolvimento pouco clara. À excepção das doações dos privados que vêem o seu potencial de geração de receitas bastante reduzido face às outras formas, todas as formas aqui encontradas apresentam um potencial estimável de angariação de fundos. Porém, todas elas, à sua maneira, apresentam ainda insuficiências. Não é excepção o caso da Lotaria Global. Nas próximas secções discute-se a possibilidade da Lotaria Global, bem como algumas possibilidades relacionadas, tentando não só confrontá-las com as dificuldades encontradas perante as restantes formas de financiamento bem como com os custos e benefícios identificados nas partes anteriores do trabalho, o perfil dos jogadores e consumidores e as opções de política pública ao dispor dos governos.

3. A Posição das Lotarias no Palco da Ajuda ao Desenvolvimento

É, hoje em dia, muito comum a utilização das lotarias como modo de angariação de fundos para o sector público e aplicação em projectos de cariz social, qualquer que seja o nível de rendimento do país. Os montantes gerados por este negócio, apresentados por continentes no início do Capítulo II, demonstram que a maior parcela de receitas é originada na Europa (44,72%) e que, em termos absolutos, são as lotarias dos Estados Unidos da América que mais receitas geram neste negócio. Verificou-se também que o continente africano e os países do Centro e Sul da América representam uma magra parcela deste mercado com um volume total de cerca de 182 mil milhões de dólares⁴¹.

Considerando que, em média, as lotarias transferem 30% da receita bruta para o financiamento quer dos orçamentos dos Estados quer directamente para actividades que, de outra forma, seriam financiadas pelo Estado, resulta que cerca de 54,6 mil milhões de dólares são anualmente transferidos para este fim no conjunto dos Estados exploradores de lotarias. Ora, o potencial de arrecadação de fundos para o desenvolvimento por via das lotarias é de difícil estimação. No entanto, se se considerar que poderá haver acordo entre todos os Estados em colocar 10% desta verba ao dispor do financiamento do desenvolvimento, arrecadar-se-iam cerca de 5,4 mil milhões de dólares. A fixação desta percentagem poderia até ser feita a níveis superiores, mas os 10% compreendem já factores tais como a parcela que ficaria retida nos Estados envolvidos (de modo a retirar o efeito da concorrência ao jogos nacionais), bem como o desconto resultante da diferença entre as receitas geradas por um leque de jogos diverso (algumas lotarias exploram mais de 5 jogos) e as receitas geradas por um só jogo, mesmo que com um potencial de geração de receitas superior dada a mais alargada base de jogadores.

As possibilidades preconizadas no passado para fazer a correspondência deste potencial com a realidade podem resumir-se em três cenários distintos:

- A já referida introdução de uma Lotaria Global;

⁴¹ Note-se que, dada a dificuldade de recolha de dados ao nível global, nem todas as lotarias foram consideradas na análise, enviesando algumas conclusões. A título de exemplo, sabe-se que o mercado de lotarias na América do Sul é mais vasto do que aquele aqui retratado. Por falta de dados, não serão consideradas.

- O acolhimento do desenvolvimento como beneficiário das lotarias dos países desenvolvidos;
- A promoção de parcerias mais alargadas entre países desenvolvidos para a exploração de jogos conjuntos.

Face ao exposto e antes de ensaiar as possibilidades decorrentes de cada um dos cenários, apresente-se a dinâmica do mercado internacional das lotarias.

A representação geográfica supra mencionada esconde as diferenças entre países dentro de um mesmo continente. Se a análise vai no sentido da avaliação das diversas possibilidades que uma lotaria oferece para o financiamento do desenvolvimento, torna-se adequada a consideração de uma distribuição por rendimento, que desagregue os países de mais elevados rendimentos, e com capacidade para contribuir para o desenvolvimento, dos países de rendimentos mais reduzidos, que carecem do apoio dos primeiros para os seus processos de desenvolvimento. Com a construção do seguinte quadro pretende-se pôr em evidência os comportamentos de despesa em produtos de lotaria face aos níveis de rendimento em cada país explorador deste negócio. Em harmonia com a classificação por classes de rendimentos do Banco Mundial (BM), utiliza-se nesta distribuição os níveis de rendimento nacional bruto (RNB)⁴². A razão desta distribuição sai reforçada se se tiver em consideração que a ajuda ao desenvolvimento também é medida de acordo com estas classes.

⁴² Por razões operacionais e analíticas, o Banco Mundial utiliza como principal critério para classificar as economias o Rendimento Nacional Bruto *per capita*. Deste modo, distribui as economias por grupos: grupo de baixo rendimento (USD 875 ou menos); rendimento médio-baixo (USD 876- UDS 3.465); rendimento médio-elevado (USD 3.466 –USD10.725); e rendimento elevado (USD 10.726 ou mais) – retirado de

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

Quadro IV.4 - Receitas das Lotarias de Estado por país e por nível de rendimento (classificação do Banco Mundial) em milhões de USD - 2005

| Lotarias | Baixo | | | | Médio Baixo | | | | Médio Elevado | | | | Elevado | | | | | | |
|-----------------|---------------|------------------|---------|------------|-------------|---------------|------------------|-----------|---------------|--------------------|---------------|------------------|-----------|------------|------------------|-----------|--------|------------|-------|
| | Vendas totais | per capita (USD) | RNB | Vendas/RNB | Lotarias | Vendas totais | per capita (USD) | RNB | Vendas/RNB | Lotarias | Vendas totais | per capita (USD) | RNB | Vendas/RNB | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Benim | 12,20 | 1,45 | 3.400 | 0,36% | Algeria | 12,50 | 0,38 | 89.700 | 0,01% | África do Sul | 709,20 | 15,69 | 224.200 | 0,32% | Alemanha | 12.230,70 | 148,25 | 2.488.800 | 0,49% |
| Burkina Faso | 22,00 | 1,67 | 5.300 | 0,42% | Bolívia | 1,70 | 0,18 | 9.300 | 0,02% | Argentina | 2.602,70 | 67,25 | 173.200 | 1,50% | Austrália | 2.905,50 | 143,13 | 541.200 | 0,54% |
| Costa do Marfim | 67,20 | 3,69 | 15.200 | 0,44% | Brasil | 1.225,70 | 7,00 | 645.000 | 0,19% | Chile | 220,80 | 13,55 | 95.700 | 0,23% | Áustria | 2.165,60 | 264,10 | 262.100 | 0,83% |
| Etiópia | 10,10 | 0,14 | 11.400 | 0,09% | Bulgária | 72,40 | 9,40 | 26.700 | 0,27% | Costa Rica | 144,00 | 33,49 | 19.900 | 0,72% | Bélgica | 1.330,90 | 126,75 | 322.900 | 0,41% |
| Gâmbia | 1,20 | 0,80 | 440 | 0,27% | Casquistão | 14,90 | 0,99 | 44.400 | 0,03% | Crêcia | 103,00 | 23,41 | 36.900 | 0,28% | Canadá | 5.738,80 | 177,67 | 905.700 | 0,63% |
| Gana | 44,90 | 2,03 | 10.000 | 0,45% | China | 10.998,10 | 8,00 | 2.269.800 | 0,48% | Eslováquia | 108,80 | 20,15 | 43.700 | 0,25% | Chipre | 211,20 | 264,00 | 13.600 | 1,55% |
| Índia | 2.131,50 | 1,95 | 788.100 | 0,27% | Congo | 17,70 | 4,43 | 3.800 | 0,47% | Estónia | 14,00 | 10,77 | 12.200 | 0,11% | Coreia do Sul | 3.335,60 | 69,06 | 673.100 | 0,50% |
| Madagáscar | 1,60 | 0,19 | 5.400 | 0,03% | Filipinas | 175,40 | 2,11 | 108.000 | 0,16% | Hungria | 619,10 | 61,30 | 101.200 | 0,61% | Dinamarca | 1.251,40 | 231,74 | 219.400 | 0,57% |
| Mali | 0,20 | 0,01 | 5.100 | 0,00% | Macedónia | 12,70 | 6,35 | 5.800 | 0,22% | Letónia | 7,20 | 3,13 | 15.500 | 0,05% | Eslovénia | 40,10 | 20,05 | 29.500 | 0,14% |
| Mozambique | 4,40 | 0,22 | 6.100 | 0,07% | Moldávia | 1,10 | 0,26 | 3.200 | 0,03% | Líbano | 89,90 | 24,97 | 22.100 | 0,41% | Espanha | 13.520,90 | 311,54 | 875.700 | 1,54% |
| Niger | 12,90 | 0,92 | 3.300 | 0,39% | Marrocos | 100,10 | 3,31 | 52.200 | 0,19% | Lituânia | 31,60 | 9,29 | 24.600 | 0,13% | Estado Unidos | 50.406,60 | 170,00 | 12.151.200 | 0,41% |
| Quênia | 8,60 | 0,25 | 18.200 | 0,05% | Perú | 36,00 | 1,29 | 73.000 | 0,05% | Malásia | 1.507,70 | 59,59 | 125.700 | 1,20% | Finlândia | 1.556,60 | 299,35 | 171.000 | 0,91% |
| Senegal | 35,60 | 3,04 | 8.300 | 0,43% | Tailândia | 1.972,00 | 30,72 | 176.600 | 1,12% | Maurícias | 15,30 | 12,75 | 6.500 | 0,24% | Frância | 10.565,80 | 174,07 | 1.838.500 | 0,57% |
| Togo | 13,70 | 2,25 | 2.200 | 0,62% | Ucrânia | 26,30 | 0,56 | 71.600 | 0,04% | México | 888,90 | 8,62 | 753.600 | 0,12% | Grécia | 4.870,20 | 438,76 | 184.000 | 2,65% |
| Zimbábue | 1,20 | 2,00 | 4.400 | 0,03% | | | | | | Panamá | 343,10 | 107,22 | 15.000 | 2,29% | Holanda | 1.073,50 | 65,86 | 515.100 | 0,21% |
| | | | | | | | | | | Polónia | 767,80 | 20,10 | 271.400 | 0,28% | Hong Kong, China | 828,00 | 120,00 | 183.500 | 0,45% |
| | | | | | | | | | | República Checa | 296,50 | 29,07 | 114.800 | 0,26% | Irlanda | 740,20 | 176,24 | 137.800 | 0,54% |
| | | | | | | | | | | Roménia | 159,40 | 7,38 | 82.900 | 0,19% | Islândia | 46,80 | 156,00 | 11.200 | 0,42% |
| | | | | | | | | | | Trinidade e Tobago | 137,20 | 105,54 | 13.600 | 1,01% | Israel | 954,50 | 138,33 | 118.100 | 0,81% |
| | | | | | | | | | | Turquia | 928,40 | 12,79 | 342.100 | 0,27% | Itália | 14.047,50 | 244,30 | 1.503.800 | 0,93% |
| | | | | | | | | | | Uruguai | 70,20 | 20,06 | 15.100 | 0,46% | Japão | 9.398,80 | 73,43 | 4.750.300 | 0,20% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Luxemburgo | 81,20 | 162,40 | 25.300 | 0,32% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Malta | 84,80 | 212,00 | 4.900 | 1,73% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Noruega | 1.387,50 | 295,11 | 238.400 | 0,57% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Nova Zelândia | 465,80 | 113,61 | 82.500 | 0,56% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Portugal | 1.815,00 | 171,23 | 149.800 | 1,21% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Reino Unido | 8.390,80 | 139,38 | 2.016.200 | 0,42% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Singapura | 3.177,70 | 722,20 | 105.000 | 3,03% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Suécia | 1.645,70 | 182,86 | 321.400 | 0,51% |
| | | | | | | | | | | | | | | | Suíça | 1.355,60 | 183,19 | 356.000 | 0,38% |
| 15 | 2.367,3 | 1,4 | 886.840 | 0,27% | 14 | 14.666,6 | 5,4 | 3.579.100 | 0,41% | 21 | 9.764,8 | 31,7 | 2.509.900 | 0,39% | 30 | 155.592,7 | 199,8 | 31.216.000 | 0,50% |
| | 1,3% | | | | 8,0% | | | | | 5,4% | | | | | 85,3% | | | | |

Total de Países: 80

Total das Receitas de Lotarias: USD182.391,4 mil milhões

Fonte: La Fleur Magazine, Banco Mundial

Tendo esta distribuição como pano de fundo é possível relacionar o nível de rendimento com a despesa *per capita* em produtos de lotaria e verifica-se que a grande parcela das receitas das lotarias é gerada essencialmente por países de elevado rendimento (85%). Reuniram-se os principais indicadores no seguinte quadro.

Quadro IV.5 – Quadro-resumo das vendas de lotaria por classes de rendimento

| Classe | I | II | III | IV |
|---|------------------|------------------------|--------------------------|--------------------|
| | Rendimento Baixo | Rendimento Médio-baixo | Rendimento Médio-elevado | Rendimento Elevado |
| Número de países | 15 | 14 | 21 | 30 |
| RNB total (milhões de USD) | 886.840,00 | 3.579.100,00 | 2.509.900,00 | 31.216.000,00 |
| Vendas Lotarias totais (milhões de USD) | 2.367,30 | 14.666,60 | 9.764,80 | 155.592,70 |
| Vendas médias de Lotarias (milhões de USD) | 157,82 | 1.047,61 | 464,99 | 5.186,42 |
| RNB per capita médio | 437,33 | 2.135,71 | 6.587,62 | 33.686,33 |
| Vendas per capita médias | 1,37 | 5,36 | 31,72 | 199,82 |
| Vendas totais como % RNB | 0,27% | 0,41% | 0,39% | 0,50% |

Fonte: La Fleur Magazine; Banco Mundial

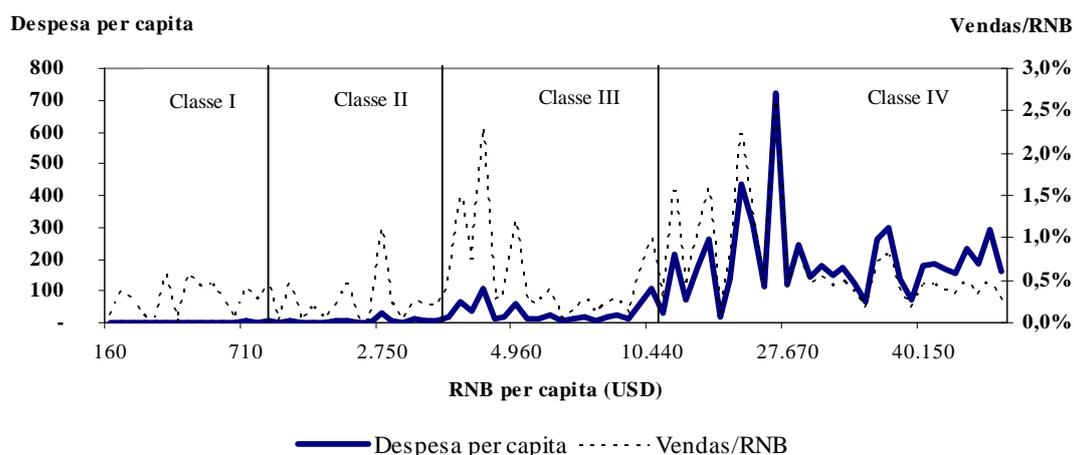
Em termos absolutos, os dados têm pouca relevância uma vez que as classes não têm tamanhos exactamente iguais e as diferenças demográficas são grandes. Mas se considerado o peso das vendas totais de lotarias no RNB para cada uma das classes, verifica-se que esta proporção aumenta da primeira classe (0,27%) para a segunda (0,41%), que decresce na terceira classe (0,39%), e volta a aumentar na Classe IV (0,50%).

A classe de rendimentos mais baixos exhibe uma despesa *per capita* em lotarias de 1,37 dólares. Por sua vez, as classes de rendimento médio-baixo, médio-elevado e elevado, mostram uma despesa de 5,36, 31,72 e 199,82 dólares *per capita*, respectivamente. Contudo, muito embora esteja comprovada a existência de uma relação positiva entre vendas de lotaria e rendimento (Garrett, 2001; Clotfelter e Cook, 1989), esta simples observação dos dados encobre aspectos relevantes para a análise tais como o peso redistributivo e a elasticidade procura rendimento das lotarias.

As lotarias impõem uma carga redistributiva mais elevada sobre indivíduos de classes de menores rendimentos, facto já discutido no presente trabalho e fortemente suportado

por Clotfelter e Cook (1989 e 1990). Da comparação da despesa *per capita* e peso das vendas no RNB, resulta o seguinte gráfico que traduz o peso redistributivo do comportamento dos consumidores nas várias classes de rendimento, agora ao nível internacional. Se é claro que a despesa em lotaria aumenta com o nível de rendimento, o gráfico elucida também sobre que classe recai o maior peso redistributivo. Segundo o gráfico, esta carga redistributiva recai com maior intensidade em toda a classe de rendimentos médio-elevados (classe III) e na parcela dos países da classe de rendimentos mais elevados (classe IV) cujos rendimentos *per capita* não ultrapassam os 27 mil dólares. Apenas estes países apresentam uma proporção das vendas de lotaria no RNB maior do que aquela que se observa nos países da classe I. Contrariamente àquilo que nos dizem as despesas individuais em produtos de lotaria, em termos internacionais, a maior carga redistributiva não recai sobre os mais pobres.

Gráfico IV.1 – Análise redistributiva das lotarias



Fonte: La Fleur Magazine, Banco Mundial

Em 2001, Thomas Garrett produziu uma análise internacional com base nos resultados de vendas publicados pela *La Fleur's World Lottery Almanac* para 1997. Foram considerados para o estudo 82 países, agrupados em quatro classes de rendimento de acordo com o PIB *per capita*⁴³. Estimados os dados⁴⁴, resultou que a elasticidade rendimento-procura nas duas classes de rendimentos inferiores é pouco elástica uma vez

⁴³ Classe 1: \$0-\$1.200 (20 países); Classe 2: \$1.201-\$3.500 (21 países); Classe 3: \$3.501-\$16.000 (21 países); Classe 4: mais de \$16.000 (20 países)

⁴⁴ As variáveis explicativas tidas na regressão são: níveis de instrução, pobreza, esperança média de vida e desemprego.

que as vendas de lotaria não são significativamente influenciadas por alterações no rendimento. O mesmo não acontece para a classe de rendimento médio-elevado em que uma variação de 1% no rendimento leva a uma variação de mais de 1% nas vendas. Por último, relativamente aos países de rendimentos mais elevados, a estimação mostra um decréscimo nas vendas à medida que aumenta o rendimento, ou seja, em países com um nível de PIB mais elevado, os produtos de lotaria surgem como bens inferiores (Garrett, 2001; 222). Considerou-se muito relevante chamar esta análise ao presente trabalho de dissertação por ser um dos únicos estudos internacionais desta envergadura para o sector das lotarias, daí que se tenha facilitado em termos de coerência e se discuta o PIB em vez de RNB tal como vinha sendo feito. A caracterização dos comportamentos de despesa em produtos de lotaria face aos níveis de rendimento dos países exploradores destes jogos que daqui se obteve permite, assim, avaliar as dinâmicas políticas que se encontram perante o negócio público das lotarias.

4. As Possibilidades de Financiamento do Desenvolvimento

4.1 A Lotaria Global

Tal como discutida por Addison e Chowdhury, a possibilidade de uma Lotaria Global é apresentada como um caminho viável e complementar para a mobilização de recursos para financiamento do desenvolvimento (2003: p.2).

A ideia central baseia-se na concepção de um jogo de lotaria organizado por uma entidade global e posto em funcionamento pelas lotarias de cada um dos Estados participantes nesta empresa conjunta. Uma ideia que remonta a 1972 quando, por proposta da delegação do Gana, foi sugerido ao Secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) que se avaliasse a possibilidade de organizar uma lotaria ao nível mundial como potencial fonte de receitas para o financiamento das actividades da ONU, promovendo a sua autonomia financeira. Nas décadas que se seguiram, período durante o qual a operacionalização de qualquer tipo de tributação global com propósito de apoio ao desenvolvimento parecia remota devido aos constantes protestos de erosão da soberania nacional, os contornos da solução da lotaria global começaram a definir-se. Embora nunca tenha sido formalmente proposta, já foram levados a cabo estudos com vista à implementação desta solução (o Ministério dos Negócios Estrangeiros Finlandês financiou grande parte destes estudos, estudos este levados a cabo pela Organização Não-Governamental *Crisis Management Initiative* - CMI).

Qual o objectivo de comercialização de um jogo de lotaria global? Os problemas colocados por esta questão são essencialmente os mesmos que se colocam no contexto da política pública duma lotaria nacional. Addison e Chowdhury expõem-nos muito claramente. Se o objectivo é a maximização das receitas, a questão está em como atingi-lo e em como isto afecta o modelo político e económico de uma lotaria nacional. Afinal, só maximizando a receita se obtém um resultado substancial para os beneficiários.

Tendo em consideração que existe pouca evidência de que o objectivo filantrópico das lotarias é um determinante da procura de jogos de lotaria, sendo no entanto muito evidente que a dimensão do prémio afecta a escolha de participação de forma muito positiva, o objectivo poderia passar pela maximização do bem-estar do consumidor.

Mas se o prémio se torna muito atractivo, a tendência será de canibalização das lotarias nacionais e consequente erosão das estruturas que financiam os beneficiários ou governos nacionais.

Arquitectura

Qual, então, a arquitectura da lotaria global? O financiamento do desenvolvimento está no centro do desenvolvimento de um novo produto de jogo, representando a sua vantagem competitiva ainda que, como já referido, uma vantagem incerta. No centro da implementação estaria a ONU, representando o duplo papel de beneficiário e de fornecedor do jogo global (em articulação com as lotarias nacionais). Tal como alvitado pelos mais ilustres economistas do centro de investigação das Nações Unidas, o jogo global apela à construção de uma estrutura de governação global que implemente mecanismos de regulação e um quadro bem definido de funcionamento bem como à constituição de um fundo para o qual seriam feitas as transferências dos recursos gerados pelo jogo (Addison e Chowdhury, 2003: p.3). A Associação Mundial das Lotarias (WLA) surgiria como garante da adesão aos padrões de segurança e integridade exigidos a uma lotaria de Estado.

O maior problema perante a criação de uma lotaria global é a concorrência que esta poderá representar para as lotarias nacionais. Os aspectos de design de jogo são por isso centrais na forja de uma solução que permita um posicionamento do novo jogo no mercado, sem oposição nacional. Argumentando que o factor maximizador da receita, traduzido na taxa de *pay-out*, é determinante para a arrecadação de verbas mais significativas, esta poderia ser estabelecida a um nível reduzido (50%, à imagem do que acontece, em média, na grande maioria das lotarias nacionais); argumentando, por outro lado, que o factor de atractividade, traduzido na estrutura de prémios, é determinante para a adesão dos jogadores ao novo jogo, estabelecer-se-ia uma distribuição de prémios que privilegiasse uma maior quantidade de prémios de valor médio, em detrimento das estruturas de sucesso comprovado de um só grande prémio e muitos de pequeno valor. Uma clara inclinação para o objectivo da maximização de receitas, limitando o domínio do mercado pelo jogo global.

O problema da concorrência não se esgota, porém, com o controlo do domínio do jogo global sobre os jogos já existentes. É forçoso que se prepare um mecanismo que permita

a divisão dos lucros entre beneficiários locais e os globais pois, de outra forma, ver-se-ão mais acentuadas as questões de concorrência entre as lotarias nacionais e a lotaria global. Se este novo jogo representar simultaneamente um ganho para os beneficiários ou governos locais e para os beneficiários globais, esta questão poderá ser ultrapassada. Quantifique-se o potencial de arrecadação de receitas da lotaria global.

Considerando que o mercado do jogo se estende para além do sector das lotarias, o potencial de geração de receitas será talvez maior do que aquele que aqui se quantifica. Importa, no entanto, tê-lo em conta na sua globalidade uma vez que poderá esperar-se o surgimento de novos jogadores que, eventualmente, substituirão as formas de jogo existentes (as alternativas entre os restantes jogos de lotaria ou até mesmo dos jogos comerciais) ou novos jogadores movidos pelo objectivo altruísta do jogo global.

Actualizado para os valores de 2005, Addison e Chowdhury (2003) apresentam como potencial de arrecadação de receitas cerca de 9 mil milhões de dólares, ou seja, 10% da receita líquida de prémios do mercado global das lotarias (considerando que 50% são devolvidos aos jogadores na forma de prémios). Ora, um suplemento de 8% à APD. Recriando aquilo que acontece nas lotarias nacionais isto é o mesmo que dizer que:

- Se considera a existência dum mercado global de lotarias composto por uma carteira variada de jogos que ocorrem numa base semanal e, por vezes, com maior frequência. Ora, se em média as lotarias de Estado exploram 4 tipos de jogos (ver anexo 3), a entrada de um novo jogo faz com este represente um quinto das receitas totais e o potencial decresce para 20% do mercado global, ou seja, cerca de 36 mil milhões de dólares;
- Se prevê um mecanismo de divisão de receitas entre beneficiários locais e globais, que divide as receitas de um jogo global nas proporções de 50% para prémios, como referido, 10% para custos de exploração, 15% para beneficiários locais e 25% para beneficiários globais, por exemplo.

Outra forma de olhar para a estrutura de repartição de benefícios é, ao invés da contribuição para o fundo ser uma proporção fixa das vendas num dado país, esta ser feita de acordo com o nível de rendimento do país. Quanto maior o RNB mais

contribuiria para o fundo. A questão é que países mais pobres muito populosos, embora possam retirar relativamente mais valor das vendas (devido ao volume), os fundos a transferir para um fundo global também seriam relativamente mais elevados. Está nos objectivos desta iniciativa que os países mais pobres possam beneficiar mais dela que os países mais ricos (Addison e Chowdhury, 2003; p.12).

A CMI propôs a implementação de um jogo de lotaria instantânea ou de um jogo de números, mas é muito comum também a utilização de rifas nos jogos de caridade. Nas lotarias de Estado haverá sempre o problema da tensão entre a maximização das receitas e o reconhecimento de que a oportunidades de jogo terão de ser fornecidas numa base controlada. Mas o controlo excessivo da oferta poderá comprometer a estabilidade de receitas. Daí que a frequência da oferta seja um aspecto a não descurar. Entre uma base mensal a uma base anual de oferta a questão da concorrência com os jogos nacionais ver-se-á diminuída, limita-se a possibilidade de fadiga do jogo, permitindo garantir-se uma maior estabilidade das receitas.

Efeitos distributivos e de bem-estar

À semelhança dos jogos de lotaria nacionais e por definição, um jogo de lotaria global é regressivo. Se a taxa de *pay-out* for fixada num mínimo de 50%, então é tão regressivo quanto as existentes lotarias nacionais. É ainda regressivo quando comparado com a APD, obtida através de um imposto, progressivo, sobre o rendimento (Addison e Chowdhury, 2003: p13). No entanto, quando comparado com a sua inexistência, um jogo global pode tornar-se largamente progressivo em termos da distribuição do rendimento mundial. Sendo verdade que poderá comportar custos para as lotarias nacionais pela via da substituição dos jogos existentes, poderá trazer benefícios acrescidos para os governos ou beneficiários locais como poderá fazer uma transferência massiva de verbas para o fim do desenvolvimento proporcionadas pelo efeito de escala do negócio.

Tal como afirmam os autores desta solução, a quantificação do potencial de uma ferramenta como esta é muito especulativa, sendo que a fixação das proporções indicadas só pode ser avaliada mediante um estudo pormenorizado sobre a capacidade do jogo global de capturar receitas às lotarias nacionais e outros jogos. É certo, no

entanto, que esta iniciativa poderá trazer uma visibilidade e um impacto sobre a educação para o desenvolvimento ímpares. Ainda mais se se conseguir promover a ideia de que os bens públicos globais beneficiam todos.

No plano ético, poderá regressar-se a uma discussão semelhante à que tem vindo a observar-se ao longo dos tempos sobre qual a moralidade e legitimidade de se promover um mecanismo de arrecadação de receitas públicas que instiga a participação no jogo. A aceitação poderá variar de país para país, de acordo com a cultura e crença locais, mas numa era em que o jogo faz já parte das estruturas de uma sociedade e em que muitos operadores que o exploram o fazem com vista à obtenção de lucro, este pode ser um *trade-off* compensatório.

4.2 Desenvolvimento como beneficiário das Lotarias Nacionais dos Países Desenvolvidos

Um diferente compromisso moral surge com a aceitação do desenvolvimento como beneficiário das lotarias nacionais dos países desenvolvidos. Porém, a carga filantrópica que uma medida destas carrega pode não ter uma fácil aceitação. Considerando que os governos adoptam lotarias no sentido de financiarem a provisão de bens públicos nacionais e que, tendo o exemplo americano em conta, o espírito filantrópico da população em geral está mais concentrado nas causas domésticas do que nas internacionais, o desenvolvimento torna-se num beneficiário difícil de apoiar.

Tendo presente que em foco está um repensar da estrutura de beneficiários numa dada lotaria ou do conjunto de projectos já financiados por um dado Estado, numa medida como esta o papel da lotaria regressa ao centro do palco do financiamento do desenvolvimento e pode mesmo exercer uma influência positiva e complementar aos esforços de cooperação para o desenvolvimento sem alterações de estrutura regulamentar, sem necessidade de concertação de funcionamento entre países e sem implicações ao nível da governação global.

Para alguns países, como é o exemplo da Bélgica ou da Holanda, esta possibilidade não constitui novidade alguma. A lotaria Belga encontra-se obrigada, por lei, a transferir

durante o quinquénio 2003-2008 uma verba anual de 210 milhões de euros para financiamento de projectos sociais, culturais e desportivos no país. Ora, a estreita coordenação entre o Estado Belga e a sua Lotaria Nacional⁴⁵ permitiu ao primeiro solicitar a esta última que, durante o ano de 2005, fossem transferidas verbas adicionais na ordem dos 2,5 milhões de euros para o fundo de solidariedade e ajuda no contexto do Tsunami de 2004 e para o Paquistão. Este montante representa pouco mais de 1% das receitas afectas aos beneficiários locais e, segundo o Relatório Anual da Lotaria Belga para o ano de 2005, esta transferência foi feita à custa dos recursos próprios da lotaria (despesa inscrita em custos operacionais).

A Holanda oferece um exemplo diferente e para entendê-lo há que descrever brevemente o sector de jogo de lotaria neste país⁴⁶. Segundo o relatório *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, no ano de 2004, o mercado global de jogo holandês era composto por lotarias (39%), casinos (33%), máquinas automáticas (27%), apostas desportivas (1%) e ainda bingos (parcela cuja dimensão é desconhecida). Dentro do sector das lotarias, com um volume de mercado de cerca de 2 mil milhões de dólares⁴⁷, funcionavam cinco operadores de jogo licenciados pelo Estado, a saber:

- *Staasloterij* (SNS) a explorar o jogo de lotaria tradicional, passiva, com 45% do mercado;
- *De Lotto* que oferece o jogo do loto, de apostas desportivas e jogos instantâneos, com 18%;
- *Bank Giro Loterij* (BGL) com 6%;
- *Sponsor Loterij* (SL) com 5%;
- *Nationale Postcode Loterij* (PNL) com 26%

⁴⁵ A Lotaria Nacional Belga é uma Sociedade Anónima de Direito Público que celebra um contrato de gestão com o Estado Belga que define as condições sob as quais deverão ser cumpridas as obrigações deste serviço público. O contrato de gestão fixa, entre outros, o montante anual das transferências para obras de beneficência bem como o plano segundo o qual tais transferências deverão ser cumpridas (*Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, 2006)

⁴⁶ Por dificuldades de obtenção de dados mais actualizados, a caracterização do mercado do jogo na Holanda será feita para o ano de 2004.

⁴⁷ Por coerência e fins de comparação, converteram-se os dados originais (em euros) para dólares, à taxa de 1EUR - 1,34USD

As três últimas representam lotarias de caridade e embora sejam lotarias nacionais não estão sujeitas a interferência política no que se refere à distribuição de receitas (estão apenas obrigadas a distribuir 50% das receitas para boas causas). Ora, libertada desta interferência a PNL apoia um conjunto de 50 caridades na área da cooperação para o desenvolvimento e direitos humanos, nomeadamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Fundação Clinton e UNICEF. Em 2005, esta lotaria transferiu 1,8 milhões de dólares para o ACNUR (2005, secção dos doadores privados). Considerando que em 2004 esta lotaria transferiu cerca de 300 milhões de dólares para este conjunto de entidades (57% do seu volume de negócio), isto representa aproximadamente 14% do volume total do mercado de lotarias.

Este exemplo revela um inequívoco potencial não explorado de compromisso privado para com o desenvolvimento. Verifica-se que, se dada a oportunidade de partilhar os resultados duma lotaria entre beneficiários locais e globais, poder-se-á gerar um volume de receitas substancial para estes últimos.

Qualquer um destes exemplos descreve possibilidades de exploração dos instrumentos de política pública oferecidos por uma lotaria e ao dispor de um Estado que, se adoptados à escala global, poderão produzir substanciais montantes de recursos para o fim do desenvolvimento. São instrumentos que poderão não estar ao alcance de qualquer Estado mas que representam um modelo de boas práticas e que fornecem uma noção do potencial de arrecadação de receitas.

Arquitectura

Tendo estes exemplos como pano de fundo, as possibilidades que se apresentam a uma lotaria de um país desenvolvido para contribuir para o desenvolvimento são várias. Porém, a atitude dos governos e do público perante cada uma delas pode variar em grau e escala, dependendo da ameaça que daí possa resultar para o financiamento das causas domésticas ou da estabilidade das receitas dos jogos existentes.

A parcela afectada às boas causas pode ser um montante fixo, uma percentagem fixa das vendas totais ou o todo do resultado líquido do exercício. Tipicamente, esta parcela é transferida para um conjunto de beneficiários ou integra o orçamento do Estado

directamente. Dependendo da estrutura financeira da lotaria, quais os cenários possíveis?

Se os recursos são transferidos para os orçamentos de Estado

É comum observar-se uma transferência directa dos resultados das lotarias para os orçamentos de Estado. Nestes casos, seria de forjar uma solução em que uma pequena parcela destas transferências fosse directamente afecta aos esforços de cooperação internacional e apoio ao desenvolvimento desse mesmo Estado. Ao comprometer-se com esta solução, o Estado em questão pode enfrentar alguma consternação pública sobre o problema das causas nacionais que deixam de ser financiadas.

Resta saber se esta parcela adicional não surgirá como substituto dos esforços de cooperação já em curso, o que viria contrariar o argumento de complementaridade destas novas receitas face, por exemplo, à APD⁴⁸. É um compromisso do governo, pode não ser prioridade mas é uma janela de oportunidade. Nalguns casos, pode até dar-se a situação de ter uma contribuição positiva.

Se preconizam a existência de um conjunto de beneficiários

Se a estrutura de transferências para as boas causas se concretiza através de um conjunto de beneficiários, a causa directa é uma diminuição do fluxo de receitas que lhe eram destinadas no passado. Isto potencia a oposição por parte dos demais beneficiários como poderá criar desconforto no público em geral que vê as causas domésticas serem substituídas por causas internacionais, com a agravante de que lhe são estranhas (sem influência directa nos seus quotidianos). No cômputo geral das contas do Estado, esta pode ser uma opção, tendo em conta os esforços nacionais de política de cooperação internacional.

Qual o potencial de arrecadação de receitas por esta via? Ora, à semelhança do exemplo Belga, considere-se que é retirada uma parcela equivalente a 1% do montante destinado às boas causas de todas as lotarias dos países da classe de rendimento mais elevada (30 países que somam vendas totais no valor de 155 mil milhões e que designam, em média, 30% destas para boas causas). Isto resulta numa verba global de 466 milhões de dólares

⁴⁸ Até porque cabe na definição de APD, pode ser considerada como transferência em forma de donativo, reduzindo os esforços de transferências.

que representam um complemento de 0,44% para a APD. A fixação de 1% é totalmente baseada no exemplo Belga, podendo no entanto o potencial ser bem maior.

Alternativamente, o exemplo da lotaria holandesa PNL suporta bem a possibilidade de introdução de um novo jogo nos mercados de lotarias dos países desenvolvidos cujo objectivo exclusivo seja a cooperação para o desenvolvimento. Neste pequeno país, um mercado de lotarias que ascende aos 2 mil milhões de dólares permite um volumoso esforço filantrópico que se situa nos 14% desse total.

Ainda como alternativa, a retirada de benefícios directamente das vendas pode apresentar-se como uma possibilidade também. As iniciativas neste sentido já se fazem sentir ao nível global no seio dos grupos privados. Uma destas iniciativas é a *Red Campaign*. Estabelecida em 2006, esta permite a um conjunto de empresas a oportunidade de aderirem a um esquema de doações para um fundo denominado de *Global Fund* que recolhe recursos para o combate ao vírus do HIV/Sida, tuberculose e malária. A adesão dum lotaria a uma iniciativa destas tem um enorme potencial de geração de receitas. O facto de não ser necessária a introdução de um novo jogo no mercado dilui as preocupações de concorrência à partida. Os recursos perdidos pelas lotarias nacionais para esta iniciativa poderão ser compensados pela visibilidade da marca e da própria iniciativa. O momentum que poderá criar-se com a adesão massiva das lotarias pode ser expressivo. Ora, se no universo dos países de rendimentos elevados for transferido 1% de todas as vendas para o referido *Global Fund*, gera-se um montante de 1,5 mil milhões que representam 1,46% da APD.

Efeitos distributivos e de bem-estar

A adopção do desenvolvimento como beneficiário pode diminuir os esforços de um dado governo de dar apoio por outras vias. Suportando a sua posição com novos recursos gerados através de uma lotaria, o governo pode ver nesta situação uma oportunidade para considerar como completada a sua função de doador, não sentindo a obrigação de cumprir com outros objectivos de apoio.

Porém, a possibilidade de serem investidos esforços no sentido de adoptar uma posição nacional face ao desenvolvimento permite a participação directa do cidadão nas decisões governamentais de apoio ao desenvolvimento. Ao participar nesta lotaria, o

cidadão estará a confirmar, ou não, o compromisso individual existente e exterior aos compromissos governamentais. Como se observa pelas tendências de evolução da APD, são os governos que fixam a parcela dos seus rendimentos nacionais brutos destinados a APD. O cidadão não tem direito de voto, qualquer intenção de maior participação não é explorada. Esta tendência observa-se em situações de calamidade pública em que o público responde com um nível de solidariedade que não é experimentado a outros níveis (Micklewright e Wright, 2003).

Neste contexto, não é sem consequências sobre a estruturas de beneficiários ou proveitos do governo que uma medida destas poderá colocar-se como efectiva. Contudo, a parcela de novos jogadores (associados a uma classe social mais elevada) que pode ser obtida por este meio, pode vir a compensar as perdas de recursos eventualmente sentidas pelos antigos beneficiários ou até mesmo pelo próprio Estado, bem como a exploração dos mercados de lotaria mais rentáveis potencia os ganhos em termos de redistribuição global do rendimento de forma ainda mais evidente.

No primeiro cenário, a opção política vai no sentido de induzir um custo para a lotaria, reduzir o montante destinado aos beneficiários locais ou o lucro do Estado numa proporção de 1%. A segunda opção vê-se enquadrada nos objectivos mais alargados de cooperação internacional em que há um claro compromisso de sensibilizar o público para a realidade dos países em desenvolvimento. No entanto, as alternativas não se esgotam por aqui. São igualmente válidas as oportunidades que residem em esquemas de cooperação técnica ou de políticas de patrocínios com uma vertente mais filantrópica. Note-se o exemplo do apoio exercido sobre a lotaria nacional de Moçambique pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Desde 2004 que, através do seu Departamento de Jogos, a SCML tem vindo a transferir um fluxo de *know-how* e estratégia de comercialização e modernização do jogo com o objectivo de apoiar a geração mais estável e eficiente de recursos para o desenvolvimento do referido país. A adopção duma lotaria num país em desenvolvimento como projecto de cooperação, é uma solução que não deixa de envolver custos mas que, num ambiente de crescente sensibilização das empresas para o tema da responsabilidade social, pode ter um impacto expressivo sobre a mobilização de recursos interna nos países que recebem esse apoio.

Outra forma de entrar no palco do financiamento do desenvolvimento tem que ver com a política de patrocínios. Sendo o patrocínio uma forma central na comunicação da imagem e posicionamento no mercado de qualquer negócio, e dado o crescente entusiasmo e compromisso empresarial na esfera da responsabilidade social, o retorno do apoio a causas de grande visibilidade, quer interna quer externamente, pode ser elevado.

4.3 Alianças mais alargadas entre lotarias nos Países Desenvolvidos

Enquanto que o debate sobre as dificuldades e oportunidades da introdução de um jogo de lotaria global se desenrolou, os operadores de lotaria mantiveram-se atentos às oportunidades do mercado e, no espaço de 12 anos, foram criados três dos maiores fenómenos de jogo no espaço global: o Powerball (EUA, 1992), o Mega Millions (EUA, 1996) e o Euromilhões (Europa, 2004). São três alianças entre lotarias de Estado que exploram, com as suas diferenças, um jogo conjunto do tipo loto. Como jogos de aposta mútua que são, estes lotos gozam do impacto significativamente positivo do alargamento da base de jogadores sobre as vendas e comportamento do jogador. Nesta situação torna-se evidente aquilo a que Clotfelter e Cook (1990: p.116) denominam de “economias de escala peculiares do loto”, em que o valor esperado duma aposta no loto aumenta com as vendas porque ao adicionar mais um jogador vê-se aumentado o tamanho do prémio, aumento este que compensa o efeito de diluição⁴⁹ da introdução de mais um potencial premiado. Ou seja, o efeito marginal das vendas do jogo é o aumento do prémio pela mesma proporção da quebra das probabilidades de ganhar. Esta alteração no preço efectivo do entretenimento induzida pelo aumento qualitativo do valor esperado vê-se ainda mais acentuada quando se dá uma acumulação de prémio (quando, por exemplo, no concurso anterior não houve premiados para o primeiro prémio e se gerou um Jackpot)⁵⁰.

⁴⁹ No mercado financeiro este efeito ocorre, por exemplo, quando se dá uma diminuição do valor de qualquer acção por efeito do aumento do total de acções. No presente caso este efeito ocorre quando mais um jogador, que é potencial premiado, entra em jogo. A sua entrada faz aumentar o valor do prémio mas habilita-o igualmente à obtenção do prémio.

⁵⁰ É um aumento qualitativo do valor esperado do prémio se considerarmos que numa situação de jackpot o prémio é maior do que numa situação em que não se dá acumulação e o prémio é o somatório das

Ora, no contexto das alianças supra mencionadas, estas peculiares economias de escala são particularmente relevantes pois dá-se um alargamento ímpar da base de jogadores. Em 2005, o universo total dos possíveis jogadores do Powerball era de quase 97 milhões, composta de 31 Estados americanos com uma média de 3 milhões de habitantes por Estado; a população total dos Estados que compunham o Mega Millions (12) era de aproximadamente 150 milhões e a do Euromilhões (com 9 países participantes) de mais de 200 milhões⁵¹ (ver anexo 4).

Com base num inquérito realizado pela Lotaria Nacional do Reino Unido⁵², Walker (1997) avalia os efeitos do rendimento sobre a procura de lotarias e mede os ganhos em termos de bem-estar proporcionados por uma acumulação de prémio. Note-se, baseado na fórmula $V = (I - P) J/S$ para o cálculo do valor esperado da aposta em que

P é a probabilidade de acumulação de prémio;

J é o valor do Jackpot; e

S representa as vendas

Walker conclui que o valor esperado da aposta numa semana em que não haja acumulação de prémio é de 0,45 (para um preço unitário) e que numa semana com acumulação este é de 0,62. Ora, isto implica um ganho em termos de excedente de consumidor equivalente a 0,42 por aposta no primeiro caso e de 0,62 no segundo. Conclui também que os mais ricos apresentam maior propensão para jogar em concursos com acumulação de prémio do que em concursos sem acumulação.

Ora, daqui se aferem quatro aspectos relevantes para a presente discussão;

- O valor esperado da aposta aumenta com o alargamento da base de jogadores;
- O desenho do jogo é da maior importância na determinação da probabilidade de acumulações;
- O excedente do consumidor aumenta em semanas de acumulação;

contribuições individuais de todos os jogadores. Clotfelter e Cook sustentam a hipótese duma efectiva **redução** do preço induzida pelo aumento qualitativo do valor esperado do prémio (1990: p.114).

⁵¹ Dados para a população americana: US *Census Bureau, American Community Survey* de 2005; dados para a população europeia: *Eurostat*

⁵² Realizado em 1994 sobre cinco amostras, cada uma com 1800 inqueridos.

- Indivíduos mais ricos têm propensão a jogar mais em semanas de acumulação.

Da análise da ocorrência empírica de Jackpot no Euromilhões observa-se que entre 2004 e 2006, cerca de 70% dos concursos trouxeram uma acumulação de prémio dos concursos anteriores (anexo 4). Esta observação permite-nos aferir sobre os ganhos gerados em termos de excedente do consumidor e, a aplicar-se a situação observada no Reino Unido em que o comportamento dos jogadores mais ricos se altera no sentido de uma maior participação, também se obtêm ganhos em termos de redistribuição de rendimentos. Ora, a regressividade do jogo não se alterou mas o denominado imposto implícito passa a incidir sobre uma maior quantidade de indivíduos de mais elevados rendimentos. Neste cenário, embora o objectivo mais claro não seja a maximização do bem-estar do consumidor, a maximização da receita implica uma melhoria neste. Mantendo-se as características claras de jogo de Estado (baixa frequência de jogo, valor da aposta reduzido, bem como reduzida taxa de *pay-out*), coexiste um elemento regulador de comportamento neste modelo de exploração de jogo, coincidente com os princípios de política de jogo na maioria (senão totalidade) dos países participantes.

Arquitectura

Regresse-se ao Reino Unido. A licença de exploração dos jogos de lotaria neste país foi concedida a um grupo privado, *Camelot*. Operando sempre em regime de monopólio, a concorrência dá-se apenas na obtenção da licença. No decorrer do último concurso (que elege a empresa que obterá a licença para a exploração de jogos de lotaria durante a próxima década), a *Camelot* incluiu na sua proposta um plano para um jogo global, que envolva as lotarias mais desenvolvidas do mundo (48 lotarias de todo o mundo demonstraram já o interesse de participação). Sem avançar grandes pormenores sobre que jogo e quais as condições em que pretende pôr em prática este plano, a comunicação social levantou já a dúvida sobre qual será o montante e destino das receitas que, por lei, têm de ser aplicadas às boas causas já que se prevê uma geração de receitas sem paralelo e com grande potencial de suplantarem as existentes alianças, no caso de acontecer mais esta união⁵³.

⁵³ Comunicado de imprensa da *Camelot* de 9 de Fevereiro de 2007

Em face das ameaças de liberalização do mercado do jogo a que se vem assistindo nos últimos anos, principalmente no seio do Mercado Interno Europeu, no sentido da abertura das fronteiras ao estabelecimento livre de serviços de jogo⁵⁴, a possibilidade de um jogo partilhado entre um conjunto mais alargado de países oferece uma posição de força perante a possível entrada de novos operadores, desta feita de cariz lucrativo. A livre concorrência entre operadores de jogos obriga-os a instrumentalizar os aspectos mais negativos da dinâmica de jogo, de um ponto de vista social, de modo a garantirem a sua manutenção num mercado que faz uma eliminação natural da ineficiência. Taxas de *pay-out* mais elevado, formas de jogo mais dispendiosas, ritmo e frequência de jogo mais acelerados, ou seja, aspectos que não se coadunam com a necessidade de proteger o consumidor e que visam apenas a maximização do lucro. Maximização esta que pode não ter a correspondência esperada de aumento de receitas para as boas causas (*Study of Gambling Services in the Internal Market of the EU – Economic Study*, 2006).

Neste contexto a livre concorrência tem a dupla consequência, negativa, de obrigar um Estado a abdicar das preocupações de interesse geral, nomeadamente de ordem pública e criminalidade, e de fazer uma erosão da base de jogadores, uma vez que tenderá a haver pelo menos tantos jogos como operadores e, das duas uma, ou os jogadores se distribuem por aqueles jogos cujas características lhe são mais apelativas ou se concentram naquele jogo que maior atractividade apresentar no valor do prémio (a situação da tendência para o monopólio natural descrita no capítulo I). Ora, em qualquer uma das situações a estabilidade das receitas nacionais fica comprometida.

Daí que a força destas alianças tenha especial relevância nos dias de hoje. A proposta de jogo mundial promovida pela *Camelot* pode ser de especial importância não só como forma de posicionamento no mercado em caso de liberalização mas também no alargamento da base de jogadores. Pela natureza global do jogo, a introdução duma causa universal tal como, por exemplo, a prevenção e combate ao aquecimento global pode surgir como uma oportunidade para completar a tarefa de filantropia. Esta poderá representar um papel mais marcante nesta proposta podendo até mesmo ser uma vantagem competitiva na formação do plano de jogo. Para além do facto do problema

⁵⁴ De acordo com a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, que prevê a inclusão do jogo na criação do mercado interno de serviços, nenhum Estado-Membro “poderá restringir a livre circulação de serviços de jogo, fornecidos por um prestador tendo um estabelecimento noutra Estado-Membro” (Relatório de Política Nacional de Jogo, 2004: p.9)

do aquecimento global envolver todos, o que faz com que o argumento da concorrência com as causas domésticas saia enfraquecido, esta é uma questão que, nos dias de hoje, já se encontra integrada nas estratégias de redução de pobreza dos países em desenvolvimento⁵⁵. Uma aliança tão mais alargada para a exploração de um jogo de lotaria poderá ter um papel central no financiamento destas ou outras estratégias. É uma solução que pressupõe a constituição de um fundo de recursos e que exige um órgão capaz de o gerir ou com autoridade global para definir projectos e prioridades. Na situação da lotaria global esta questão ficava colmatada com a entrada da ONU em palco como operador global. No entanto, no que diz respeito às estratégias de redução de pobreza adaptadas às alterações climáticas, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*) preconiza como o primeiro passo rumo à redução do impacto das alterações climáticas nos países menos desenvolvidos a concepção de Programas Nacionais de Acção de Adaptação (NAPA – *National Adaptation Programmes of Action*)⁵⁶. Harmeling e Dossou (2007) discutem a necessidade de uma entrada massiva de fundos para levar a cabo estas estratégias. Os fundos criados para este fim, o Fundo Especial para as Alterações Climáticas (FEAC) e o Fundo para os Países Menos Desenvolvidos (FPMD), dependem de contribuições voluntárias dos países desenvolvidos. Por outro lado, argumentam os autores que a entrada de fundos deverá ser independente das decisões anuais de orçamentação nacional de despesas e “não deverá ser passível de inclusão como transferências de APD”.

As restantes dificuldades que se põem perante as lotarias para a construção desta aliança são já conhecidas de muitas lotarias (especialmente as que levam a cabo jogos partilhados em diferentes fusos horários, diferentes divisas e enquadramentos legais). Esta experiência pode significar uma operacionalização mais rápida no tempo e com potencial de geração de receitas num mais curto prazo. Aplicando a forma de cálculo de Addison e Chowdhury (2003) para o potencial de arrecadação de receitas duma lotaria global, ou seja, 10% da receita líquida para prémios, o potencial de geração de fundos

⁵⁵ Fala-se, hoje em dia, de estratégias de desenvolvimento à prova das alterações climáticas. Sendo as causas e os efeitos destas alterações difíceis de desmembrar, não faz sentido lutar contra a pobreza e contra as alterações climáticas separadamente. Há que haver um esforço de integração dos dois conjuntos de medidas (Harmeling e Dossou, 2007: p.102).

⁵⁶ Harmeling e Dossou (2007, p.103)

duma aliança entre os países de rendimentos mais elevados do mundo⁵⁷, resulta num montante de 7,7 milhões de dólares, mantendo-se o mecanismo de divisão de receitas entre beneficiários locais e beneficiários globais. Isto pode representar um suplemento para a APD na ordem dos 7,3% e uma cobertura para uma possível participação nos fundos construídos para o fim do desenvolvimento adaptado às alterações climáticas entre os 55% e os 77% (tendo por base as estimativas do Banco Mundial para as necessidades de financiamento dos NAPA, entre 10 e 14 mil milhões de dólares).

⁵⁷ Note-se que potencial adicional poderá ser conseguido de lotarias de grande estrutura e eficiente funcionamento em países de rendimentos médios.

Conclusão do capítulo

Qualquer uma destas três propostas pretende explorar as possibilidades de financiamento do desenvolvimento decorrentes da exploração do jogo de Estado que sejam complementares à APD. Apresentam-se como propostas bem distintas no que diz respeito ao papel dos governos para as tornar possíveis. Simultaneamente, ilustram o enorme potencial das lotarias mesmo que estimado de forma especulativa, como mecanismos de criação de fundos para o desenvolvimento.

Uma outra possibilidade ainda sugerida por Addison e Chowdhury (2003) foi a da criação de um jogo global a ser explorado apenas entre países em desenvolvimento, do qual o seu desenvolvimento económico-social seria o principal beneficiário. A falta de dados e evidência empírica não permitiram explorar esta possibilidade com maior pormenor. Embora se verifique a operacionalização de lotarias por vários países em desenvolvimento, mesmo que com resultados reduzidos, a capacidade do mercado de jogo é grande. Em muitos destes países existem outras formas de jogo, de carácter mais comercial⁵⁸. É, no entanto, difícil de desmembrar as formas de jogo que se destinam aos habitantes e aquelas que são promovidas para fins de turismo (o casino nos países em desenvolvimento está bastante associado ao turismo).

À semelhança do que aconteceu historicamente para as lotarias da Europa e Estados Unidos da América, as lotarias dos países em desenvolvimento, principalmente as africanas, também podem servir os seus objectivos de desenvolvimento, fornecendo-lhe um maior poder de propriedade sobre as suas estratégias de redução de pobreza e construção da autonomia financeira da nação. Ao criar estruturas de gestão de uma lotaria que ultrapassem os conhecidos problemas de corrupção através, talvez, do estabelecimento do financiamento directo dos programas de desenvolvimento, a mobilização de recursos internos poderá ter um fim mais certo e visível. Aliás, a boa governação foi o principal tema do Congresso da Associação Africana das Lotarias de Estado (AALE) realizado no Mali em Abril de 2006. Deste congresso resultou que de modo a atingir os objectivos de desenvolvimento económico e social, mobilização da

⁵⁸ Addison e Chowdhury (2003) fizeram um levantamento de outras formas de jogo, para além do jogo de Estado, em todos os países exploradores de lotarias. Observa-se, nos PVD, uma existência alargada de jogos comerciais.

poupança nacional e redução da pobreza e do desemprego com eficácia, as lotarias africanas “precisam de mostrar que operam de modo responsável, demonstrando integridade, objectividade e transparência. Precisam de encontrar uma abordagem apropriada para o marketing dos seus produtos e estabelecer um conjunto de valores essenciais que incluem o respeito pelos direitos humanos democracia e união nacional”⁵⁹.

As lotarias de Estado nos países em desenvolvimento podem ter um papel relevante dada a importância da presença dos governos nacionais no investimento em bens públicos, serviços de saúde e infra-estruturas dos quais depende o crescimento económico (Sachs, 2006). Mas quando a discussão versa sobre a possibilidade da aliança entre lotarias de países em desenvolvimento para a operacionalização de um jogo global, os problemas apresentam-se de forma diferente dadas as dificuldades decorrentes dos constrangimentos geográficos, do nível técnico e de gestão do jogo pouco desenvolvidos e da coordenação ou governação dum jogo conjunto.

Todavia, do conjunto das possibilidades oferecidas pelas lotarias dos países desenvolvidos podem extrair-se largos benefícios, quer em termos relativos quer em termos absolutos. O formato inovador de que se revestem permite explorar um sector de negócio ainda muito pouco associado ao tema da cooperação para o desenvolvimento. Sublinhando-se o carácter especulativo das estimativas apresentadas, o potencial de arrecadação de receitas de cada uma das possibilidades encontra-se resumido no seguinte quadro,

Quadro IV.6 - Resumo do potencial de arrecadação de receitas

| | | Lotaria Global | Comparação APD-CAD | Desenvolvimento como beneficiário das lotarias dos Países Desenvolvidos | Comparação APD-CAD | Alianças entre Países Desenvolvidos | Comparação APD-CAD |
|---|-----------------|----------------|--------------------|---|--------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Beneficiários/Estado/ Custo para a Lotaria | 1% 5% 30% | | | 466.778.100 2.333.890.500 | 0,44% 2,19% | | |
| Vendas | 1% 25% | 9.119.570.000 | 8,56% | 1.555.927.000 | 1,46% | 1.555.927.000 | 1,46% |
| Receita Líquida para Prémios | 10% | 9.119.570.000 | 8,56% | | | 7.779.635.000 | 7,31% |

⁵⁹ WLA Magazine, p.7, Julho de 2006

Não é sem dificuldades que se pode explorar todo o potencial de geração de recursos destas possibilidades. O caso da Lotaria global exige uma base de apoio considerável e uma estrutura de governação global consistente e a opção pelo desenvolvimento como beneficiário de qualquer uma lotaria dum país desenvolvido tem de ter em larga consideração a complementaridade dos recursos face à APD. Em qualquer uma das três possibilidades põe-se o problema da concorrência face às causas domésticas. A vontade do governo em adoptar alterações à forma como faz a gestão pública das suas lotarias deverá ser suportada por um desenho de jogo consentâneo com os seus objectivos e, principalmente, acompanhada da vontade individual de contribuir para o desenvolvimento.

A aplicação das receitas é outra esfera de difícil contemplação. Quem poderá avaliar quais as prioridades de financiamento? O envolvimento da ONU na exploração de uma Lotaria Global pode resolver parte deste problema, mas as restantes possibilidades ou deixam esta aplicação de recursos ao critério dos governos nacionais ou dependem do acordo entre um conjunto de países (que pode ser muito alargado) na definição da causa a ser financiada. A causa do aquecimento global pode ser uma preocupação global mas estarão os governos dispostos a financiar estratégias de desenvolvimento dos PVD só porque estas integram as preocupações decorrentes das alterações climáticas?

No final, colocam-se como possibilidades que apresentam menos constrangimentos que grande parte das formas inovadoras apresentadas no início do capítulo. Num contexto de grande escassez de recursos de apoio ao desenvolvimento e de grande urgência em colmatar esta carência, a possibilidade de operacionalização célere das soluções no âmbito do sector das lotarias é da maior importância.

Conclusões

O Jogo é uma actividade económica que coloca o Estado perante uma complexa dinâmica de decisões políticas. Esta dinâmica é despoletada no momento em que o Estado opta por enquadrar a actividade do Jogo no seu regime legal. As razões que estão na base desta decisão são comuns a quase todos os Estados e prendem-se essencialmente com a necessidade não só de satisfazer a disposição humana para o jogo mas também a de encontrar formas alternativas (na maioria dos casos, mais populares) de financiamento dos gastos públicos.

Subsequentemente, a exploração e gestão de uma lotaria têm inevitáveis consequências ao nível da vida pública de um Estado. A estreita relação historicamente forjada entre o Estado e a exploração de jogos de lotaria faz destes um instrumento de política pública sem paralelo. Assim, ao Estado impõe-se o dever de definir um conjunto bem claro dos objectivos que deverão presidir à oferta de jogo por seu interposto. Tipicamente, estes objectivos são estabelecidos sob apertada definição regulamentar e revelam uma opção mais consentânea ora com a maximização das receitas dos jogos, com a maximização do bem-estar do consumidor ou com uma intenção correctiva do comportamento da sociedade.

Na prossecução destes objectivos o Estado permite-se moldar as características específicas dos jogos e, dada a sua posição monopolística, fixar o nível dos resultados que poderá conseguir com a exploração desta actividade. A aplicação que o Estado faz destes resultados em actividades de desenvolvimento social e económico permite-lhe cumprir uma relevante função de redistribuição de rendimentos.

A opção de introduzir o estudo de caso da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa emanou da necessidade de concretizar todos estes aspectos mais teóricos da orgânica do jogo de Estado. Considerando que, em termos de exploração de jogo e comportamento do jogador, o exemplo português se enquadra nos moldes gerais de funcionamento do jogo de Estado ao nível internacional, as conclusões daí retiradas constituem um alicerce seguro para discutir as possibilidades de financiamento do desenvolvimento do último capítulo.

Ora, considerando que:

- O homem apresenta uma tendência inata para o jogo e que a forma encontrada para a adequar ao funcionamento ordenado duma sociedade foi a legitimação do jogo pela sua regulamentação, sob o regime de monopólio;
- Esta actividade económica se reveste de uma dimensão ética que, ao longo da história, contrapôs argumentos a favor e contra a sua legitimação;
- O modo como um jogo é desenhado é determinante para o alcance dos objectivos estabelecidos por uma lotaria de Estado. Ou seja, as características dos jogos são instrumentos determinantes na política pública de um Estado;
- Estas mesmas características determinam o sucesso dos jogos no seio do público jogador pela influência que têm na determinação do valor do prémio e a facilidade com que este é atribuído;
- O Loto é o tipo de jogo com maior sucesso entre os jogadores. O alargamento da base de jogadores que se dá no formato pluri-jurisdicional deste jogo vem comprovar as economias de escala que compreende;
- O principal determinante da procura de jogo é o prémio;
- No conjunto dos jogos de fortuna e azar a dinheiro, as lotarias de Estado são as mais populares;
- A participação em jogos de Estado é geral, ou seja, são muito poucas as realidades em que há um grupo socio-económico ou sócio-demográfico que se destaque pela participação mais intensa em jogo.
- A participação neste tipo de jogos depende do meio económico envolvente, isto é, em situação de recessão essa participação é mais acentuada enquanto que numa situação de crescimento económico ela se atenua;

- A despesa individual em jogo aumenta com o nível de rendimento;
- Existe evidência de que a despesa em jogo substitui despesas básicas de alimentação e saúde e que os impactos mais gerais sobre o consumo, poupança e emprego poderão ser desfavoráveis ao desenvolvimento da economia;

Entendeu-se que o estudo das possibilidades oferecidas pelas lotarias para financiamento do desenvolvimento seria tanto mais realista quanto mais desenvolvido fosse o país. É certo que a solução da Lotaria Global pretende incluir todos os países exploradores de jogos de Estado, mas os esquemas de distribuição de resultados preconizados pelos autores da solução visam compensar estas diferenças de rendimento.

Por outro lado, estas possibilidades apoiam-se na realidade dos países que já adoptaram uma lotaria, ou seja, não se defende a adopção de uma lotaria em países que não a exploram, mas discute-se a versatilidade e potencial deste mecanismo de geração de receitas no universo dos países exploradores de jogos de Estado.

Foi neste contexto que se transportou a dinâmica da política pública das lotarias para a concepção de soluções inovadoras de apoio ao desenvolvimento. As três possibilidades ensaiadas no capítulo IV pretendem fazer uso dos instrumentos que estão ao alcance do Estado para o propósito do financiamento do desenvolvimento. E se, historicamente, a relação estreita entre o Estado e as Lotarias determinaram que a utilização das receitas dos jogos de Estado seria feita dentro das fronteiras nacionais, o volume a que este negócio opera nos dias de hoje fez com que fosse tido em conta como financiador do desenvolvimento, sem detrimento das actividades já financiadas internamente.

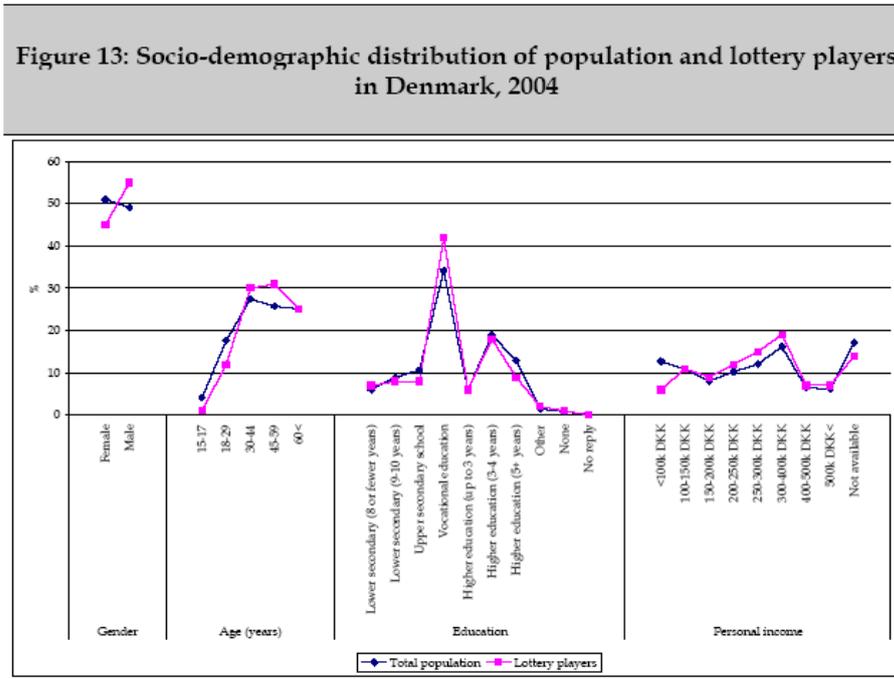
De entre as possibilidades apresentadas o maior desafio é sem dúvida o da Lotaria Global pelas implicações que tem ao nível da coordenação política do jogo. Todavia, a chegar-se a acordo relativamente aos moldes em que este pode ser operado, pode representar o maior complemento à APD, de entre as possibilidades consideradas. Por seu turno, a adopção do desenvolvimento como beneficiário das lotarias dos países desenvolvidos coloca a pressão política noutra esfera. Neste caso, o Estado é chamado a

assumir um compromisso que se funde com as preocupações de cooperação internacional e que pode alterar o modo como o negócio do jogo é levado a cabo. Ora, ao fazer diminuir as receitas destinadas às causas internas ou provocando um custo acrescido sobre a sua lotaria, o Estado pode ser levado a promover uma mais intensa geração de receitas pela lotaria com a consequência de instigar métodos de marketing menos coerentes com a protecção do consumidor. No entanto, seria a possibilidade mais fácil de ser posta em prática no curto prazo. Finalmente, o foco nas alianças entre as lotarias dos países desenvolvidos pretende demonstrar a dinâmica de geração de recursos conseguida com jogos conjuntos. Por não estarem, por natureza, confinados a um só Estado, a aplicação das receitas destes jogos conjuntos ao fim do desenvolvimento pode também ser mais consensual, facilitando o papel de decisor político do Estado e alcançando uma parte daquilo que se espera, nos dias de hoje, da políticas públicas nacionais: o apoio do desenvolvimento.

Como já referido em anteriores conclusões, a aplicação das receitas é uma esfera de difícil contemplação. Mas dada a tendencialmente escassa geração de recursos para o desenvolvimento, a decisão sobre o que financiar será talvez a mais fácil decisão depois de concebido ou construído um esquema de financiamento estável e profuso de receitas para o desenvolvimento. Neste sentido, e pelos impactos que podem ter sobre a redistribuição global de rendimentos, as lotarias não podem deixar de ser uma opção quando avaliadas as formas inovadoras e alternativas de financiamento do desenvolvimento.

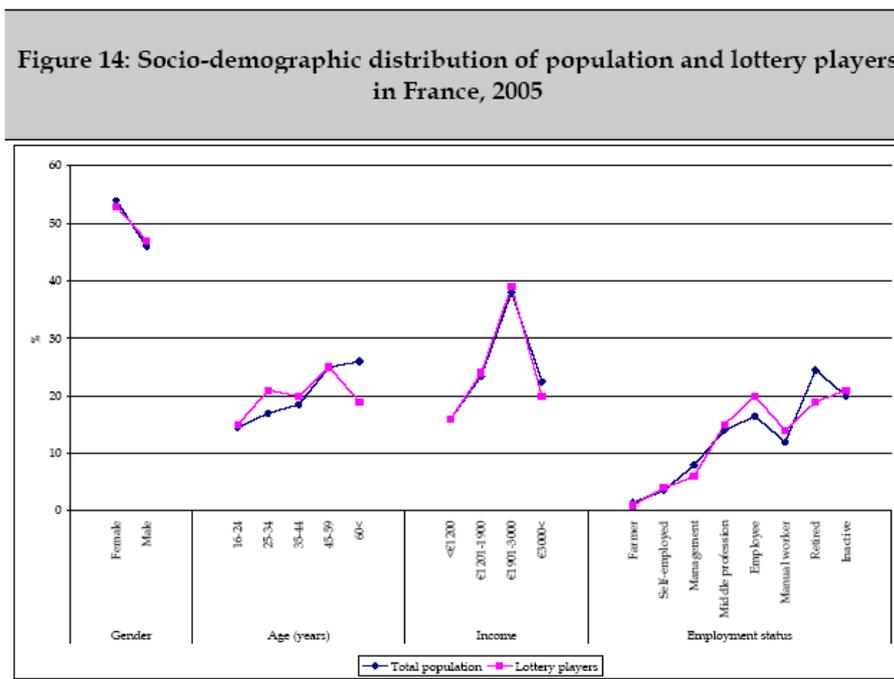
ANEXO 1 – série de quadros retirados, na sua forma original, de *The Case for State Lotteries: A report for the State Lottery and Toto Association* (London Economics, 2006)

Gráfico.A.1: Distribuição Sócio-demográfica da População e Jogadores na Dinamarca



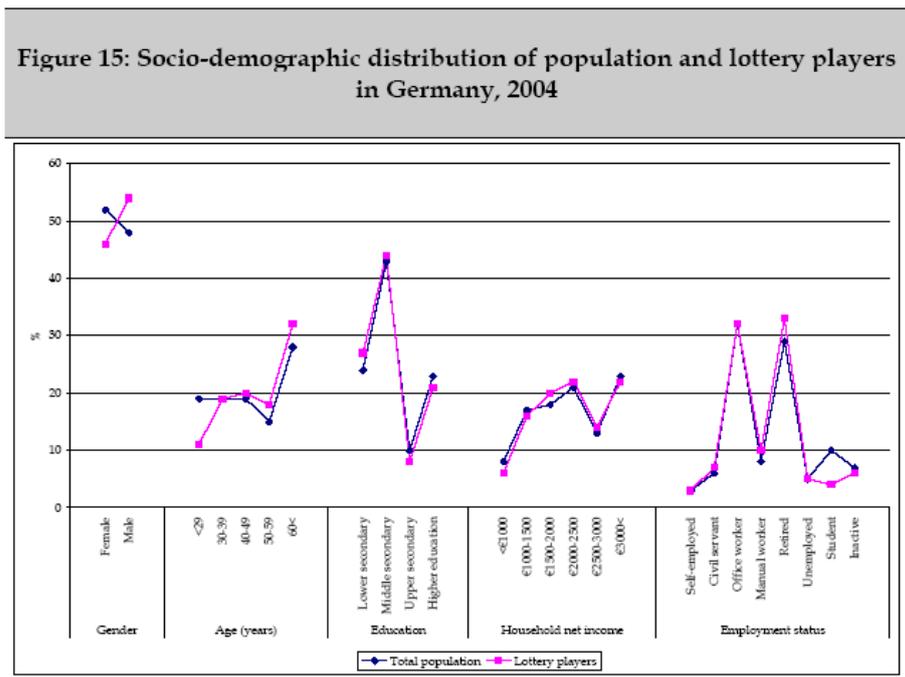
Source: Dansk Tipstjeneste

Gráfico.A.2: Distribuição Sócio-demográfica da População e Jogadores em França



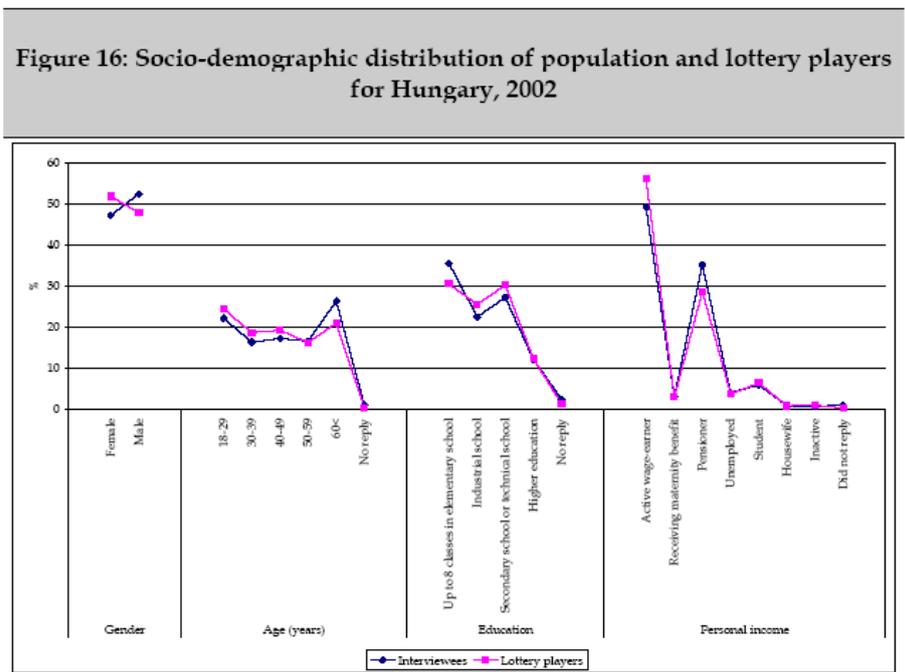
Source: La Française des jeux

Gráfico.A.3: Distribuição Sócio-demográfica da População e Jogadores na Alemanha



Source: GfK Panel Services Consumer Research GmbH

Gráfico.A.4: Distribuição Sócio-demográfica da População e Jogadores na Hungria



Source: Survey by Szonda Ipsos on behalf of Szerencsejáték Zrt.

ANEXO 2

Quadro.A2.1:Exemplo de Plano de Prémios da Lotaria Clássica

| Prémios | |
|---------------|---------------------|
| Quantidade | Valor |
| 1 | 500.000,00 € |
| 1 | 50.000,00 € |
| 1 | 25.000,00 € |
| 2 | 5.000,00 € |
| 2 | 2.000,00 € |
| 2 | 1.470,00 € |
| 5 | 4.000,00 € |
| 5 | 2.000,00 € |
| 5 | 1.500,00 € |
| 54 | 1.750,00 € |
| 54 | 400,00 € |
| 54 | 200,00 € |
| 120 | 150,00 € |
| 540 | 125,00 € |
| 540 | 75,00 € |
| 540 | 75,00 € |
| 99 | 100,00 € |
| 99 | 100,00 € |
| 99 | 100,00 € |
| 5.400 | 50,00 € |
| 11.998 | 20,00 € |
| 19.621 | 594.115,00 € |

Aos números das aproximações do 1.º prémio.
 Aos números das aproximações do 2.º prémio.
 Aos números das aproximações do 3.º prémio.
 Aos números cujos 4 algarismos finais sejam iguais aos do 1.º prémio.
 Aos números cujos 4 algarismos finais sejam iguais aos do 2.º prémio.
 Aos números cujos 4 algarismos finais sejam iguais aos do 3.º prémio.
 Aos números cujos 3 algarismos finais sejam iguais aos do 1.º prémio.
 Aos números cujos 3 algarismos finais sejam iguais aos do 2.º prémio.
 Aos números cujos 3 algarismos finais sejam iguais aos do 3.º prémio.
 Aos números cujos 4 algarismos finais sejam iguais a qualquer das 20 sequencias que, para o efeito, se hão-de formar.
 Aos números cujos 2 algarismos finais sejam iguais aos do 1.º prémio.
 Aos números cujos 2 algarismos finais sejam iguais aos do 2.º prémio.
 Aos números cujos 2 algarismos finais sejam iguais aos do 3.º prémio.
 Aos números compreendidos nas centenas do 1.º prémio.
 Aos números compreendidos nas centenas do 2.º prémio.
 Aos números compreendidos nas centenas do 3.º prémio.
 Aos números cujo algarismo final(terminação) seja igual ao do número do 1.º prémio.
 Aos números cujos algarismos finais(terminações) sejam iguais aos dos números das aproximações do 1.º prémio.

Fonte: www.jogossantacasa.pt

ANEXO 2

Quadro.A2.2:Exemplo de Plano de Prémios da Lotaria Popular

| Quantidade | Prémios | Valor |
|---------------|--|--------------------|
| 1 | | 40.000,00 € |
| 1 | | 10.000,00 € |
| 1 | | 7.000,00 € |
| 1 | | 4.000,00 € |
| 54 | Aos números cujos 4 algarismos finais sejam iguais aos do 1.º prémio. | 350,00 € |
| 54 | Aos números cujos 4 algarismos finais sejam iguais aos do 2.º prémio. | 300,00 € |
| 54 | Aos números cujos 4 algarismos finais sejam iguais aos do 3.º prémio. | 200,00 € |
| 54 | Aos números cujos 4 algarismos finais sejam iguais aos do 4.º prémio. | 175,00 € |
| 540 | Aos números cujos 3 algarismos finais sejam iguais aos do 1.º prémio. | 150,00 € |
| 540 | Aos números cujos 3 algarismos finais sejam iguais aos do 2.º prémio. | 30,00 € |
| 540 | Aos números cujos 3 algarismos finais sejam iguais aos do 3.º prémio. | 20,00 € |
| 540 | Aos números cujos 3 algarismos finais sejam iguais aos do 4.º prémio. | 15,00 € |
| 5.400 | Aos números cujos 2 algarismos finais sejam iguais aos do 1.º prémio. | 6,00 € |
| 5.400 | Aos números cujos 2 algarismos finais sejam iguais aos do 2.º prémio. | 6,00 € |
| 5.400 | Aos números cujos 2 algarismos finais sejam iguais aos do 3.º prémio. | 6,00 € |
| 5.400 | Aos números cujos 2 algarismos finais sejam iguais aos do 4.º prémio. | 6,00 € |
| 12.000 | Aos números cujos 2 algarismos finais sejam iguais a qualquer das 2 sequencias que, para o efeito, se não-de formar. | 6,00 € |
| 54.000 | Aos números cujo algarismo final(terminação) seja igual ao do número do 1.º prémio. | 2,00 € |
| 89.980 | | 62.272,00 € |

Fonte: www.jogossantacasa.pt

ANEXO 2

Quadro.A2.3:Exemplo de Plano de Prémios da Lotaria Instantânea

| Quantidade | Prémios | Total |
|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 550.000 | 1,00 € | 550.000,00 € |
| 300.000 | 2,00 € | 600.000,00 € |
| 100.000 | 4,00 € | 400.000,00 € |
| 55.000 | 6,00 € | 330.000,00 € |
| 37.500 | 10,00 € | 375.000,00 € |
| 2.000 | 30,00 € | 60.000,00 € |
| 425 | 100,00 € | 42.500,00 € |
| 16 | 5.000,00 € | 80.000,00 € |
| 1.044.941 | 5.153,00 € | 2.437.500,00 € |

Fonte: www.jogossantacasa.pt

ANEXO 3

Quadro.A3.1: Distribuição por continente do tipo de jogo

| África | Loto | Números | Keno | Outros | Toto | Extracção | Instantânea | Quantidade de Jogos |
|-----------------------------|--------------|----------------|-------------|---------------|-------------|------------------|--------------------|----------------------------|
| África do Sul | x | | | | x | | x | 3 |
| Algéria | x | | | x | | x | x | 4 |
| Benim | | | | x | x | | x | 3 |
| Burkina Faso | x | | | x | x | | x | 4 |
| Congo | | | | x | | | | 1 |
| Costa do Marfim | | | | | | | x | 1 |
| Etiópia | | | | x | | x | x | 3 |
| Gâmbia | | | | x | | | x | 2 |
| Gana | x | | | | | | | 1 |
| Madagáscar | x | | | | | | x | 2 |
| Mali | | | | | x | | x | 2 |
| Marrocos | x | | x | | x | | x | 4 |
| Maurícias | | | | | | x | | 1 |
| Moçambique | x | | | | x | x | | 3 |
| Níger | | | | | x | | x | 2 |
| Quênia | | | | | | x | x | 2 |
| Senegal | | | | x | x | x | x | 4 |
| Togo | x | | | x | x | | x | 4 |
| Zimbábue | | | | | | x | x | 2 |
| Total | 762,6 | 0 | 26,2 | 72,2 | 53,2 | 23,8 | 152,2 | 2,53 |
| % Total | 69,9% | 0,0% | 2,4% | 6,6% | 4,9% | 2,2% | 14,0% | |
| Ásia e Médio Oriente | Loto | Números | Keno | Outros | Toto | Extracção | Instantânea | Quantidade de Jogos |
| China | x | x | x | | x | x | x | 6 |
| Coreia do Sul | x | | x | x | x | x | x | 6 |
| Filipinas | x | | | | | x | | 2 |
| Hong Kong | x | | | | | | | 1 |
| Índia | x | | | | | x | | 2 |
| Israel | x | x | x | x | x | x | x | 7 |
| Japão | x | x | | | x | x | x | 5 |
| Líbano | x | | | | | x | x | 3 |
| Malásia | | x | | | | | | 1 |
| Singapura | | | | x | | | | 1 |
| Tailândia | | x | | | | x | | 2 |
| Total | 14.718,9 | 6.495,4 | 136,7 | 3.186,7 | 1.369,5 | 7.394,2 | 1.267,7 | 3,27 |
| % Total | 42,6% | 18,8% | 0,4% | 9,2% | 4,0% | 21,4% | 3,7% | |
| Oceânia | Loto | Números | Keno | Outros | Toto | Extracção | Instantânea | Quantidade de Jogos |
| Áustrália | x | x | x | | x | x | x | 6 |
| Zelândia | x | | x | | | | x | 3 |
| Total | 2.649,9 | 18,2 | 109,2 | 0,0 | 11,1 | 86,5 | 496,5 | 4,50 |
| % Total | 78,6% | 0,5% | 3,2% | 0,0% | 0,3% | 2,6% | 14,7% | |

Fonte: La Fleur's Magazine (2006)

Continuação do Quadro A3.1: Distribuição por continente do tipo de jogo

| Europa | Loto | Números | Keno | Outros | Toto | Extracção | Instantânea | Quantidade de Jogos |
|-----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|---------------------|
| Alemanha | x | x | x | x | x | x | x | 7 |
| Áustria | x | | | x | x | x | x | 5 |
| Bélgica | x | x | x | | | | x | 4 |
| Bulgária | | | | | x | | | 1 |
| Casaquistão | x | | | x | | | x | 3 |
| Chipre | x | x | x | | x | x | x | 6 |
| Croácia | x | | | x | x | | x | 3 |
| Dinamarca | x | x | x | x | x | x | x | 7 |
| Eslováquia | x | | x | x | | | x | 4 |
| Eslovénia | | x | | | x | | x | 3 |
| Espanha | x | x | x | x | x | x | x | 7 |
| Estónia | x | | x | x | | | x | 4 |
| Finlândia | x | x | x | x | x | | x | 6 |
| França | x | x | x | x | x | | x | 6 |
| Grécia | x | x | x | | x | x | | 5 |
| Holanda | x | | x | | x | x | x | 5 |
| Hungria | x | | x | x | x | | x | 5 |
| Irlanda | x | | | x | | | x | 3 |
| Islândia | x | | | | x | x | x | 4 |
| Itália | x | | | | x | x | x | 4 |
| Letónia | x | x | x | x | x | | x | 6 |
| Lituânia | x | x | x | x | | | x | 5 |
| Luxemburgo | x | | x | | | | x | 3 |
| Macedónia | x | | | x | x | | x | 4 |
| Malta | x | | x | | x | | x | 4 |
| Moldávia | x | | | | x | | x | 3 |
| Noruega | x | | | x | x | | x | 4 |
| Polónia | x | | x | | x | | x | 4 |
| Portugal | x | | | | x | x | x | 4 |
| Reino Unido | x | x | | | | | x | 3 |
| República Checa | x | | x | x | x | | | 4 |
| Roménia | x | x | | | x | x | x | 5 |
| Suécia | x | | x | x | x | | x | 5 |
| Suiça | x | | x | x | x | | x | 5 |
| Turquia | x | x | x | | | x | x | 5 |
| Ucrânia | x | x | x | | | | | 3 |
| Total | 43.270,9 | 2.991,7 | 4.053,8 | 2.571,3 | 6.464,6 | 12.130,9 | 10.069,0 | 4,42 |
| % Total | 53,1% | 3,7% | 5,0% | 3,2% | 7,9% | 14,9% | 12,3% | |

| América Central e do Sul | Loto | Números | Keno | Outros | Toto | Extracção | Instantânea | Quantidade de Jogos |
|--------------------------|----------------|--------------|-------------|----------------|--------------|--------------|-------------|---------------------|
| Argentina | x | x | | x | x | x | x | |
| Bolívia | | | | | | x | | |
| Brasil | x | | | | x | x | x | |
| Chile | x | x | | x | x | x | x | |
| Costa Rica | | x | | | | x | x | |
| Panamá | | | | | | x | | |
| Perú | x | x | | | x | | x | |
| Trinidad e Tobago | x | x | x | | | x | x | |
| Uruguai | x | x | x | x | x | | x | |
| Total | 1.390,3 | 256,9 | 15,4 | 2.225,3 | 259,1 | 550,3 | 84,1 | |
| % Total | 29,1% | 5,4% | 0,3% | 46,5% | 5,4% | 11,5% | 1,8% | |

| América do Norte | Loto | Números | Keno | Outros | Toto | Extracção | Instantânea | Quantidade de Jogos |
|---------------------------|-----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|----------------|-----------------|---------------------|
| Canadá | x | x | x | x | x | x | x | 7 |
| Estados Unidos da América | x | x | x | x | x | x | x | 7 |
| México | x | x | | x | x | x | | 5 |
| Total | 13.975,6 | 9.241,0 | 2.977,8 | 144,4 | 361,5 | 1.060,5 | 29.272,9 | 6,33 |
| % Total | 24,5% | 16,2% | 5,2% | 0,3% | 0,6% | 1,9% | 51,3% | |

Fonte: La Fleur's Magazine (2006)

ANEXO 4

Quadro.A4.1: População dos Estados do Powerball

| Powerball | População |
|------------------|-------------------|
| Arizona | 5.829.839 |
| Connecticut | 3.394.751 |
| Colorado | 4.562.244 |
| Washington D.C | 515.118 |
| Delaware | 818.587 |
| Indiana | 6.093.372 |
| Idaho | 1.395.634 |
| Iowa | 2.862.541 |
| Kansas | 2.662.616 |
| Kentucky | 4.058.633 |
| Louisiana | 4.389.747 |
| Maine | 1.283.673 |
| Minnesota | 4.989.848 |
| Missouri | 5.631.910 |
| Montana | 910.651 |
| Nebraska | 1.706.976 |
| New Hampshire | 1.272.486 |
| New Mexico | 1.887.200 |
| North Carolina | 8.411.041 |
| North Dakota | 609.645 |
| Oregon | 3.560.109 |
| Pennsylvania | 11.979.147 |
| Rhode Island | 1.032.662 |
| South Carolina | 4.113.961 |
| South Dakota | 746.033 |
| Tennessee | 5.810.590 |
| Vermont | 60.229 |
| Virgin Islands* | 108.612 |
| Wisconsin | 5.375.751 |
| West Virginia | 1.771.750 |
| Total | 97.845.356 |

3.261.512

Fonte: US Census Bureau

2005 American Community Survey

retirado de www.census.gov

* Census 2000

Quadro.A4.2: População dos Estados do Mega Millions

| Mega Millions | População |
|----------------------|--------------------|
| Califórnia | 35.278.768 |
| Geórgia | 8.821.142 |
| Illinois | 12.440.351 |
| Maryland | 5.461.318 |
| Massachusetts | 6.182.860 |
| Michigan | 9.865.583 |
| Nova Iorque | 18.655.275 |
| Nova Jersey | 8.521.427 |
| Ohio | 11.155.606 |
| Texas | 22.270.165 |
| Virginia | 7.332.608 |
| Washington | 6.146.338 |
| Total | 152.131.441 |

12.677.620

Fonte: US Census Bureau

2005 American Community Survey

* Census 2000

Quadro.A4.3: População dos Estados do Euromilhões

| Euromilhões | População |
|--------------------|--------------------|
| Austria | 8.206.524 |
| Bélgica | 10.445.852 |
| Espanha | 43.038.035 |
| França | 62.518.571 |
| Irlanda | 4.109.173 |
| Luxemburgo | 455.000 |
| Portugal | 10.529.255 |
| Reino Unido | 60.059.900 |
| Suiça | 7.398.442 |
| Total | 206.760.752 |

22.973.417

Fonte: Eurostat

Quadro.A4.4: Vendas Powerball 2005 (em euros e dólares)

| Powerball | Euros 2005 | Dólares 2005 |
|--------------------|-----------------------|-------------------------|
| Arizona | 79.351.340 | 106.500.000 |
| Connecticut | 59.278.803 | 79.560.000 |
| Colorado* | 74.508.300 | 100.000.000 |
| Washington D.C.* | 29.803.320 | 40.000.000 |
| Delaware* | 29.803.320 | 40.000.000 |
| Indiana | 89.409.960 | 120.000.000 |
| Idaho | 22.352.490 | 30.000.000 |
| Iowa | 40.439.238 | 54.274.809 |
| Kansas | 33.178.267 | 44.529.626 |
| Kentucky | 71.211.252 | 95.574.925 |
| Louisiana | 67.057.470 | 90.000.000 |
| Maine+ | 57.212.027 | 76.786.112 |
| Minnesota | 66.731.383 | 89.562.348 |
| Missouri | 85.301.110 | 114.485.380 |
| Montana | 10.346.290 | 13.886.091 |
| Nebraska+ | 57.212.027 | 76.786.112 |
| New Hampshire | 31.724.043 | 42.577.864 |
| New Mexico | 27.016.062 | 36.259.131 |
| North Carolina+ | 57.212.027 | 76.786.112 |
| North Dakota | 9.840.854 | 13.207.729 |
| Oregon+ | 57.212.027 | 76.786.112 |
| Pennsylvania | 188.285.292 | 252.703.782 |
| Rhode Island | 31.271.064 | 41.969.907 |
| South Carolina | 133.323.641 | 178.937.972 |
| South Dakota+ | 57.212.027 | 76.786.112 |
| Tennessee | 109.281.324 | 146.670.000 |
| Vermont | 8.717.471 | 11.700.000 |
| Virgin Islands+ | 57.212.027 | 76.786.112 |
| Wisconsin+ | 57.212.027 | 76.786.112 |
| West Virginia | 17.644.320 | 23.681.013 |
| Total | 1.716.360.802 | 2.303.583.362 |
| Média | 57.212.027 | 76.786.112 |
| 30% Receita | 514.908.241 | 691.075.008 |
| 1% | 5.149.082 | 6.910.750 |
| 5% | 25.745.412 | 34.553.750 |
| 10% | 51.490.824 | 69.107.501 |
| Conversão 1USD-EUR | 0,745083 | |
| | 30-Mai-07 | |

* Dados insuficiente, estimativa por aproximação

+ Dados não disponíveis, estimativa calculada através da Média dos restantes 23 estados

Fonte: Relatórios Anuais das Lotarias de Estado do Powerball (2005)

Quadro.A4.5: Vendas Mega Millions 2005 (em euros e dólares)

| Mega Millions | Euros 2005 | Dólares 2005 |
|----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Califórnia | 338.055.814 | 453.715.645 |
| Geórgia | 126.962.143 | 170.400.000 |
| Illinois | 143.501.291 | 192.597.726 |
| Maryland | 73.763.217 | 99.000.000 |
| Massachusetts | 72.322.226 | 97.066.000 |
| Michigan | 151.923.914 | 203.902.000 |
| Nova Iorque | 332.459.760 | 446.205.000 |
| Nova Jersey | 188.810.033 | 253.408.054 |
| Ohio | 131.432.641 | 176.400.000 |
| Texas | 132.252.233 | 177.500.000 |
| Virginia | 102.577.375 | 137.672.414 |
| Washington | 37.431.764 | 50.238.381 |
| Total | 1.831.492.411 | 2.458.105.220 |
| Média | 152.624.368 | 204.842.102 |
| 30% Receita | 549.447.723 | 737.431.566 |
| 1% | 5.494.477 | 7.374.316 |
| 5% | 27.472.386 | 36.871.578 |
| 10% | 54.944.772 | 73.743.157 |

Conversão 1USD-EUR 0,745083
 30-Mai-07

Fonte: Relatórios Anuais das Lotarias de Estado do Mega Millions (2005)

Quadro.A4.6: Vendas Euromilhões 2005 (em euros e dólares)

| Euromilhões | Euros 2005 | Dólares 2005 |
|--------------------|-----------------------|-------------------------|
| Áustria | 132.290.000 | 177.550.378 |
| Bélgica | 186.816.632 | 250.732.206 |
| Espanha | 723.000.000 | 970.359.990 |
| França | 869.000.000 | 1.166.310.970 |
| Irlanda | 59.100.000 | 79.319.883 |
| Luxemburgo | 21.823.278 | 29.289.676 |
| Portugal | 921.933.984 | 1.237.355.258 |
| Reino Unido | 364.499.437 | 489.205.629 |
| Suiça | 135.480.055 | 181.831.846 |
| Total | 3.413.943.386 | 4.581.955.837 |
| Média | 379.327.043 | 509.106.204 |
| 30% Receita | 1.024.183.016 | 1.374.586.751 |
| 1% | 10.241.830 | 13.745.868 |
| 5% | 51.209.151 | 68.729.338 |
| 10% | 102.418.302 | 137.458.675 |

Conversão 1EUR-USD 1,3421
 30-Mai-07

Fonte: Relatórios Anuais das Lotarias de Estado do Euromilhões (2005)

Quadro.A4.7: Ocorrência empírica de Jackpot no Euromilhões (2004-2006)

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|----|------------|---------------|------------|
| 1 | 15.000.000 | 0 | 0 |
| 2 | 0 | 13.003.681 | 0 |
| 3 | 0 | 0 | 0 |
| 4 | 20.768.070 | 0 | 0 |
| 5 | 0 | 0 | 61.191.026 |
| 6 | 0 | 34.776.948 | 0 |
| 7 | 0 | 10.000.000 | 27.813.382 |
| 8 | 0 | 0 | 0 |
| 9 | 25.556.285 | 0 | 0 |
| 10 | 0 | 0 | 0 |
| 11 | 0 | 0 | 0 |
| 12 | 0 | 0 | 0 |
| 13 | 0 | 0 | 75.753.123 |
| 14 | 33.816.137 | 64.040.749 | 0 |
| 15 | 10.000.000 | 0 | 25.915.863 |
| 16 | 0 | 11.874.779 | 0 |
| 17 | 12.448.171 | 0 | 6.452.983 |
| 18 | 0 | 0 | 0 |
| 19 | 12.286.876 | 0 | 12.820.188 |
| 20 | 0 | 42.020.745 | 15.000.000 |
| 21 | 0 | 0 | 7.500.000 |
| 22 | 0 | 0 | 0 |
| 23 | 0 | 0 | 0 |
| 24 | 0 | 0 | 0 |
| 25 | 0 | 0 | 0 |
| 26 | 24.746.858 | 0 | 0 |
| 27 | 0 | 0 | 34.204.133 |
| 28 | 0 | 0 | 0 |
| 29 | 0 | 0 | 25.042.525 |
| 30 | 0 | 115.436.126 | 0 |
| 31 | 0 | 0 | 0 |
| 32 | 0 | 0 | 0 |
| 33 | 0 | 0 | 0 |
| 34 | 29.785.269 | 0 | 57.414.511 |
| 35 | 0 | 0 | 0 |
| 36 | 0 | 0 | 0 |
| 37 | 25.059.130 | 75.888.514 | 0 |
| 38 | 0 | 0 | 0 |
| 39 | 0 | 6.266.595 | 0 |
| 40 | 0 | 7.500.000 | 0 |
| 41 | 0 | 15.000.000 | 0 |
| 42 | 43.756.502 | 0 | 0 |
| 43 | 0 | 0 | 0 |
| 44 | 0 | 0 | 0 |
| 45 | 26.215.627 | 45.117.030 | 0 |
| 46 | 10.000.000 | 0 | 0 |
| 47 | 0 | 0 | 7.500.000 |
| 48 | | 0 | 0 |
| 49 | | 0 | 0 |
| 50 | | 0 | 0 |
| 51 | | 0 | 0 |
| 52 | | 0 | 0 |
| | 72,34% | 76,92% | 76,92% |

BIBLIOGRAFIA

UNHCR (2005). *Global Report 2005*. Genebra, United Nations High Commissioner for Refugees

Addison, T. e Chowdhury, A.R. (2003). A Global Lottery and a Global Premium Bond. WIDER Discussion Paper No. 2003/80, Helsínquia: UNU-WIDER, pp.32. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/> [acedido a 9 de Fevereiro de 2005]

Addison, T. e Mavrotas, G. (2004). Foreign Direct Investment, Innovative Sources of Development and Domestic Resource Mobilization, produzido para a “Global Economic Agenda”. *Helsinki Process on globalisation and Democracy*. Pp.20. Disponível em:
http://www.helsinki.fi/netcomm/ImgLib/24/89/hp_track2_addison_mavrotas.pdf

Amegashie, J. e Myers, G. (2003). Financing Public Goods via Lotteries. Working Paper No. 2003-1, University of Guelph, Department of Economics, Fevereiro de 2003, Ontário, pp.9. Disponível em:
http://www.economics.uoguelph.ca/Research/DisPapers/2003_1.pdf

Aryeetey, E. (2004). Financing Africa’s Future Growth and Development: Some Innovations. Institute of Statistical, Social and Economic Research – University of Ghana, Outubro de 2004, Accra, pp.44. Disponível em:
<http://www.g24.org/aryeetey.pdf>

Atkinson, T. (2003). Innovative Sources for Development Finance: Global Public Economics, apresentado na Sessão Plenária *Global Public Finance - Tackling Global Issues* da Conferência ABCDE-Europa do Banco Mundial. Maio de 2003, Paris, pp.29.

Atkinson, T. (2004). New Sources of Development Finance: Funding the Millenium Development Goals. WIDER Policy Brief No.10, Helsínquia: UNU-WIDER, pp.36. Disponível em:
<http://www.wider.unu.edu/publications/policy-brief/PB10.pdf> [acedido a 8 de Fevereiro de 2007]

Benjamin, D. e Laibson, D. (2003). Good Policies for Bad Governments: Behavioural Political Economy, apresentado na 48ª Conferência Económica do Federal Reserve Bank of Boston. 10 de Junho de 2003, Chatham, Massachusetts.

Berry, F.S. e Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, Vol.84 No.2, pp. 395-415.

Better World Fund, Inc (2005). *Financial Statements 2004-2005*. Washington DC

Chen, B. e Lee, S. (2006). Earmarked Taxes versus General Fund Financing: Implications for Stabilization. Taiwan: Institute of Economics, Academia Sinica, pp.23.

Clotfelter, C. e Cook, P. (1989). *Selling Hope: State Lotteries in America*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, pp. 323.

Clotfelter, C. e Cook, P. (1990). On the Economics of State Lotteries. *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4 No.4, pp. 105-119.

Clotfelter, C. (1997). The Economics of Giving. Duke Economics Working Paper 97-19, elaborado para o National Commission on Philanthropy and Civic Renewal, Washington DC, pp.45.

CEA-UCP (2003). Síntese de Resultados do Inquérito aos Consumidores. Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa: CEA-UCP.

CEA-UCP (2005). *Um passo adiante no Sucesso dos Jogos Sociais*, Inquérito Nacional. Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa: CEA-UCP, pp.156.

Daffern, P. (2004). Assessment of the Effects of Competition on the National Lottery. Technical Paper No. 6, Economics Branch ASD DCMS, pp.21. Disponível em:

<http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/9120EF8D-A532-45CF-BFBE-F4EF9CD1B005/0/assessmenteffectscompetitionnationallottery.pdf> [acedido a 6 de Julho de 2005]

Dasgupta, A. (2005). Public Finance and the Fortunes of the Early American Lottery. Yale Law School, Paper 9. Disponível em:
<http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=yale/student> [acedido a 24 de Junho de 2006]

Devarajan, S. e Swaroop, V. (1998). The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance. Development Research Group, Outubro de 1998. Washington, DC: World Bank, pp.17. Disponível em:
<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2022/wps2022.pdf> [acedido a 17 de Outubro de 2006]

Devarajan, S., Rajkumar A.S. e Swaroop, V. (1999). What Does Aid to Africa Finance?. Development Research Group, Janeiro 1999, Washington DC: World Bank ,pp.35. Disponível em:
<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2092/wps2092.pdf> [acedido a 23 de Junho de 2005]

DGO (2000). *Conta Geral do Estado*. Vol. I, Ministério das Finanças, XIV Governo Constitucional, Lisboa.

DGO (2001a). *Conta Geral do Estado*. Vol. I, Ministério das Finanças, XIV Governo Constitucional, Lisboa.

DGO (2001b). *Relatório Geral do Orçamento do Estado para 2001*. Ministério das Finanças, XIV Governo Constitucional, Lisboa.

DGO (2002a). *Conta Geral do Estado*. Vol. I, Ministério das Finanças, XV Governo Constitucional, Lisboa.

DGO (2002b). *Orçamento do Estado para 2002*. Ministério das Finanças, XIV Governo Constitucional, Março de 2002, Lisboa: DSI.

DGO (2003a). *Conta Geral do Estado*. Vol. I, Ministério das Finanças, XV Governo Constitucional, Lisboa.

DGO (2003b). *Orçamento do Estado para 2003*. Ministério das Finanças, XV Governo Constitucional, Março de 2003, Lisboa: DSI.

DGO (2004a). *Conta Geral do Estado*. Vol. I, Ministério das Finanças e da Administração Pública, XVI Governo Constitucional, Lisboa.

DGO (2004b). *Relatório do Orçamento do Estado para 2004*. Ministério das Finanças, XVI Governo Constitucional, Janeiro de 2004, Lisboa.

DGO (2005a). *Conta Geral do Estado*. Vol. I, Ministério das Finanças e da Administração Pública, XVII Governo Constitucional, Lisboa.

DGO (2005b). *Relatório do Orçamento do Estado para 2005*. Ministério das Finanças e da Administração Pública, XVI Governo Constitucional, Janeiro de 2005, Lisboa.

DJ-SCML (2000). *Relatório de Actividades e Contas*. Março de 2000, Lisboa: Departamento de Jogos, SCML,

DJ-SCML (2001). *Relatório de Actividades e Contas*. Março de 2001, Lisboa: Departamento de Jogos, SCML.

DJ-SCML (2002). *Relatório de Actividades e Contas*. Março de 2002, Lisboa: Departamento de Jogos, SCML.

DJ-SCML (2004). *Relatório de Actividades e Contas*. Março de 2004, Lisboa: Departamento de Jogos, SCML.

DJ-SCML (2005). *Relatório de Actividades e Contas*. Março de 2005, Lisboa: Departamento de Jogos, SCML.

Evans, N. e Zhang, P. (2005). The Impact of Earmarked Lottery Revenue on State Educational Expenditures. University of Maryland, pp.42. Disponível em:
http://www.bsos.umd.edu/econ/evans/wpapers/evans_zhang_earmark_lottery.pdf
[acedido a 27 de Junho de 2005]

Farrel, L. e Walker, I. (1999). A Time Series Analysis of UK Lottery Sales: Long and Short Run Price Elasticities. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol.61, No.4, pp.513-526. Disponível em:
<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/walker/oxbull99.pdf>
[acedido a 25 de Julho de 2006]

Farrel, L. e Walker, I. (1999). The Welfare Effects of Lotto: Evidence from the UK. *Journal of Public Economics*, No.72, pp.99-120

Ferreira, E.P. (1998). A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Monopólio Público do Jogo, in: *Estudos de Direito Público*, SCML, Coimbra: Almedina. p.138-159.

Fink, S., Marco, A. e Rork, J. (2004). Lotto Nothing? The Budgetary Impact of State Lotteries. *Applied Economics*, No.36, pp.2357-2367

Gaast, R. e Pinotti, P. (2005). *Privatizations of State Controlled Gambling Operators: Only hype or a reality in the near future?*. Londres/Munique: MECN - Media & Entertainment Consulting Network, pp57.

Garrett, T. (2001). An International Comparison and Analysis of Lotteries and the Distribution of Lottery Expenditures. *International Review of Applied Economics*, Vol.15, No.2, pp.213-227

Garrett, T. e Sobel, R. (2002). State Lottery Revenue: The Importance of Game Characteristics. *Public Finance Review*, 32, pp. 313-330. Disponível em:
<http://research.stlouisfed.org/wp/2002/2002-012.pdf> [acedido a 5 de Junho de 2005]

Ghent, L. e Grant, A. (2006). The Demand for Lottery Products and Their Distributional Consequences. Novembro de 2006, pp.21. Disponível em:

http://www.ux1.eiu.edu/~cflsg/SCLottery_sales_suits.pdf

Hansen, A. (2004). Lotteries and State Fiscal Policy. Background Paper 46, *Tax Foundation*, Washington DC, Outubro de 2004. Disponível em:

<http://www.taxfoundation.org/files/0817c13300e7a380682288694149aebd.pdf> [acedido a 15 de Outubro de 2006]

Helsinki Process on Globalisation and Democracy (2005). *Mobilising Resources for the Millennium Development Goals*. Working Paper on the “Global Economic Agenda”, Agosto de 2005, pp.40. Disponível em:

http://www.helsinki.fi/netcomm/ImgLib/53/164/hp_track2_report.pdf [acedido a 3 de Julho de 2007]

Huizinga, A. (1972). *Homo Ludens*. Madrid: Alianza Editorial, pp.269.

Imbens, G., Rubin, D. e Sacerdote, B. (1999). Estimating the Effect of Unearned Income on Labour Supply, Earnings, Savings and Consumption: Evidence from a Survey of Lottery Players. NBER Working Paper No. 7001

IGJ (2005). *Relatório Anual de Actividades*. Lisboa; Inspeção Geral de Jogos

ISDC (2006). *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, estudo elaborado pelo Instituto Suíço de Direito Comparado (ISDC) para a Comissão Europeia. Lausanne, Junho de 2006

Johnson, A. e Martin, M. (2004). Aspectos Analíticos Chave para o Financiamento Externo Público. Debt Relief International Ltd, Londres, Agosto de 2004

Kaul, I. (2005). Global Public Goods: A Key To Achieving The Millennium Development Goals. Office of Development Studies - UNDP, elaborado para *The Third*

Forum on Human Development: Cultural Identity, Democracy and Global Equity, Paris, Janeiro de 2005

Kaul, I. (2006). Blending External and Domestic Demands – The Rise of the Intermediary State, in: *The New Public Finance: Responding to Global Changes*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, pp. 93-117. Disponível em:

<http://www.undp.org/ods/npf06/npf/Kaul%20-%20Blending%20External%20-%20Domestic%20Policy%20Demands.pdf> [acedido em 5 de Julho de 2006]

Kearney, M. (2004). State Lotteries and Consumer Behaviour. NBER Working Paper No. 9330, pp.41. Disponível em:

<http://www.econ.umd.edu/~kearney/Papers/mskearney-JPUBE-lotteries.pdf> [acedido em 6 de Julho de 2005]

Kearney, M. (2005). The Economic Winners and Losers of Legalised Gambling. Brookings Institution, Fevereiro de 2005, pp.40.

Lafaille, J-M. e Simonis, G. (2005). *Dissected and Re-Assembled: An Analysis of Gaming*. Coquitlam, Canadá: International Web express Inc, pp.175.

London Economics (2006). *The Case for State Lotteries: A report for the State Lottery and Toto Association*. Junho de 2006, Londres, pp.82.

Matoso, J. (2002). *Jogos Sociais*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, ISCSP – UTL, Lisboa: SCML

Matoso, J. (2004). Jogos Sociais: Historia e Actualidade, in: *Os Jogos Sociais da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa: ao serviço das boas causas*. Lisboa: SCML

Mavrotas, G. (2003). Which Types of Aid Have The Most Impact?. Discussion Paper No.2003/85, WIDER, Dezembro de 2003, Helsínquia: UNU-WIDER. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/> [acedido a 3 de Julho de 2006]

Mavrotas, G. e Ouattara, B., (2003). Aid Disaggregation, Endogenous Aid and the Public Sector in Aid-Recipient Economies: Evidence from Côte d'Ivoire. Discussion Paper No. 2003/15, Fevereiro de 2003, Helsínquia: UNU-WIDER. Disponível em:

<http://www.wider.unu.edu/> [acedido a 3 de Julho de 2006]

McGillivray, M. e Morrissey, O. (2001). Fiscal Effects of Aid, Discussion Paper No. 2001/61, Agosto de 2001, Helsínquia: UNU-WIDER. Disponível em:

<http://www.wider.unu.edu/> [acedido a 3 de Julho de 2006]

Micklewright, J. e Wright, A. (2003). Private Donations for International Development. Discussion Paper No. 2003/82, Dezembro de 2003, Helsínquia: UNU-WIDER. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/> [acedido a 9 de Fevereiro de 2005]

Miguel, R. (2006). *Análise Histórica da Evolução dos Jogos Sociais*. Lisboa: DJ-SCML

Mikesell, J. (1994). State Lottery Sales and Economic Activity. *National Tax Journal*, Vol.47, No.1, pp.165-171. Disponível em:

[http://ntj.tax.org/wwtax/ntjrec.nsf/264A41D3E34E83638525686C00686E1F/\\$FILE/v47n1165.pdf](http://ntj.tax.org/wwtax/ntjrec.nsf/264A41D3E34E83638525686C00686E1F/$FILE/v47n1165.pdf) [acedido a 17 de Fevereiro de 2007]

Ministério das Finanças e da Administração Pública (2005). *Receitas e Medidas Fiscais - Medidas e Resultados de 2004 e Orçamento para 2005*, relatório do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Lisboa, Março de 2005. Disponível em:

http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/5E38F9E9-AF7A-4C02-85E1-0FC4DE154469/0/RelatorioMedidas_2004_OE_2005.pdf [acedido a 25 de Junho de 2006]

Morgan, J. (2000). Financing Public Goods by Means of Lotteries. *Review of Economic Studies*, No. 67, 761-784

Morgan, J. e Sefton, M. (1997). Funding Public Goods with Lotteries: Experimental Evidence. pp.30. Disponível em: <http://faculty.haas.berkeley.edu/rjmorgan/lotexp.pdf> [acedido a 24 de Junho de 2006]

MTSS (1991). Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Decreto-Lei 322/91, *Diário da República*, I Série-A, No. 195, pp. 4417-4426.

Neves, P. (1983). *Lotaria Nacional: Subsídios para a sua História – 1783-1983*. Lisboa: Edição da Lotaria Nacional, pp.133

Novarro, N. (2002). Does Earmarking Matter? The Case of State Lottery Profits and Educational Spending. *Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper* No. 02-19. Disponível em:

<http://siepr.stanford.edu/papers/pdf/02-19.pdf> [acedido a 27 de Maio de 2005]

Padilla, A. e Tomlinson, B. (2006). Shifting Trends: ODA, Global Security and the MDGs, in: *The Reality of Aid 2006 – Focus on Conflict, Security and Development*. Filipinas: IBON Books. Disponível em:

<http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=1> [acedido em 24 de Fevereiro de 2007]

Pecorino, P. e Temimi, A. (2005). Lotteries, Group Size and Public Good Provision. Economics, Finance and Legal Working Paper Series, Working Paper No.05-04-01, University of Alabama, Tuscaloosa, Abril de 2005, pp.21.

UNDP (2006). *Global Partnership for Development – Annual Report 2006*. New York: United Nations Development Programme, pp.40.

Pinto, C. M. et al (1982). *Jogo e Aposta: Subsídios de Fundamentação Ética e Histórico-Jurídica*, estudo elaborado pelo Centro de Estudos Económicos e Empresariais Aplicados da Universidade Católica Portuguesa, a pedido da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Coimbra, pp.155.

Rato, A. (1969). *O Contrato de Lotaria: A Moral Social, o Direito e o Jogo*. Coimbra: Coimbra Editora Lda., pp.61.

Relatório da Política Nacional de Jogo (2004), Grupo de Trabalho constituído por Despacho Conjunto datado de 23 de Dezembro de 2003, da autoria da Ministra de Estado e das Finanças, o Ministro da Presidência, o Ministro da Economia, o Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e o Ministro da Segurança Social e do Trabalho, Lisboa

Sachs, J. (2005). *The End of Poverty*. Reprint edition, London, Penguin Books, 2006, pp. 416.

Sagasti, F, Bezanson, K. e Prada, F (2005). *The Future of Development Financing: Challenges, Scenarios and Strategic Choices*. Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex for the Global Development Studies series, Expert Group on Development Issues (EGDI) of the Ministry for Foreign Affairs, Government of Sweden, pp. 178. Disponível em:

http://hdr.undp.org/docs/events/global_forum/2005/papers/Francisco_Sagasti.pdf

SDC (2005). *New Sources of Development Financing*. Working Paper, Swiss Agency for Development Cooperation, Swiss Ministry of Foreign Affairs, Berna, Março de 2005.

Silva, A.C. e Neves, J. (1992). *Finanças Públicas e Política Macroeconómica*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, pp.370.

Stanek, E.J. (1997). *A Critique of Lottery Critics*, retirado do seu discurso *Take the High Road and Keep the Upper Hand*, para a Reunião Anual da NASPL – North American State and Provincial Lotteries.

Titiev, M. (1991), *Introdução à Antropologia Cultural*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Tomlinson, M. (2003). *The Economic Inequalities of State Lotteries*. *Chrestomathy: Annual Review of Undergraduate Research at the College of Charleston*, Vol. 2, pp. 266-283, Charleston. Disponível em:

<http://www.cofc.edu/chrestomathy/vol2/tomlinson.pdf> [accedido a 13 de Abril de 2005]

UN (2006). *The Millenium Development Goals Report*. New York: United Nations, pp.32.

UNICEF (2005). *Annual Report 2005*. New York: UNICEF, pp.44.

United Nations Foundation, Inc (2005). *Financial Statements 2004-2005*. Washington DC

UNFPA (2005). *Annual Report 2005*. New York: United Nations Population Fund.

UNIFEM (2006). *Annual Report 2005-2006*. New York: United Nations Development Fund for Women, pp.36.

UN-HABITAT (2005). *Annual Report 2005*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, pp.34.

UNODC (2005). *Annual Report 2005*. United Nations Office on Drugs and Crime, pp.93.

UN Volunteers (2006). *Making Distinctive Contributions – Annual Report 2005-2006*. Nova Iorque: UNDP pp.28.

Viren, M (2006). “The Economics of Scale and Scope in the Lottery Industry”. Universidade de Turku, Finlândia [disponibilizado por e-mail pelo autor a 21 de Março de 2007]

Walker, I. (1998). The Economic Analysis of Lotteries. *Economic Policy*, Vol. 13, No. 27, Outubro de 1998, pp. 357-401. Disponível em:

<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/walker/econpol98.pdf>

[acedido a 29 de Junho de 2006]

Walker, I. e Young, J. (2001). An Economist's Guide to Lottery Design. *The Economic Journal*, Vol. 111, No. 475, pp. 700-722. Disponível em:

<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/walker/ej01.pdf> [acedido a 14 de Março de 2005]

WFP (2005). *Annual Report 2005*. Roma: World Food Programme

Revistas Consultadas:

Harmeling, S. e Dossou, K. (2007). Coping with global warming. *D+C Development and Cooperation, International Journal*, Vol.34, No.3, Março de 2007, p.103-105

LA FLEUR'S MAGAZINE, Vol.13, No.6, Maio de 2006

THE ECONOMIST (2007). The Non-Aligned Movement. *The Economist*, 7-13 de Abril de 2007, p.55-56.

WLA MAGAZINE (2007). Good Governance and African Lotteries. *WLA Magazine* No.20, Julho de 2006, p.7