

Comissão Interministerial dos Jogos de
Apostas Online em Portugal

Relatório Final e Anteprojetos de Diplomas

Abril de 2012

Relator Feliciano Barreiras Duarte



GOVERNO DE
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO
DO MINISTRO ADJUNTO
E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES



Relatório final da Comissão Interministerial

dos

Jogos de Apostas Online em Portugal

E

Anteprojetos de Diplomas

Relator – Feliciano Barreiras Duarte



Índice

1. INTRODUÇÃO	9
2. DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS JOGOS DE APOSTAS <i>ONLINE</i> EM PORTUGAL	13
2.1 Da sua constituição	13
2.2 Do seu mandato	13
2.3 Da sua composição	14
2.4 Do seu objecto	15
2.5 Da metodologia dos seus trabalhos	16
3. DOS ASPECTOS FISCAIS DO JOGO <i>ONLINE</i>	18
4. DO UNIVERSO DO JOGO EM PORTUGAL	19
4.1 Do seu enquadramento histórico	19
4.2 Da sua arquitetura jurídica constitucional	22
4.3 Da sua arquitetura jurídico normativa	24
4.3 Dos jogos de casino	29
4.4 Dos jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	31
4.5 Dos jogos dos bingos	31
4.6 De outras modalidades conexas com os jogos de fortuna e azar	32
5. DO UNIVERSO DO JOGO ON LINE EM PORTUGAL	34
5.1 Caraterização do Jogo Online	34
5.2 Da sua qualificação jurídico-legal	35



5.3 Das recentes decisões jurídicas	36
5.3.1 Acórdão Bwin	36
5.3.2 Acórdão Betclick	37
5.3.3 Ação da Associação Portuguesa de Casinos contra a Bwin.....	38
5.3.4 Outros Processos	39
5.4 Da complexidade e da quantificação económica e financeira do jogo online ilegal	40
5.5 Das diferenças entre o jogo offline e o jogo online	41
6. DO DIREITO COMUNITÁRIO DO UNIVERSO DO JOGO NA EUROPA	43
6.1 Do direito do jogo na União Europeia	43
6.2 Da sua problematização á sua conformidade Integradora	47
6.3 Da especificidade normativa do Jogo Online	49
6.4 Das tendências da atividade do Jogo na União Europeia	51
7. DA QUANTIFICAÇÃO DO VALOR ECONOMICO E SOCIAL DO UNIVERSO DO JOGO EM PORTUGAL	55
7.1 Do seu impacto Económico e Fiscal	55
7.2 Do seu volume geral no universo do Jogo	62
7.3 Das receitas geradas	62
7.4 Da correspondente distribuição das receitas	64
7.5 Da criação de emprego direto e indireto	67
7.6 Das suas contrapartidas derivadas	68



7.7 Da sua Importância para o sector do turismo	69
7.8 Da sua importância para a Área Desportiva	71
7.9 Da sua importância para a Economia Social	72
7.10 Da sua Importância para a Economia do Campo	74
8. DAS EVOLUÇÕES E TENDÊNCIAS RECENTES NO UNIVERSO DO JOGO ONLINE	75
8.1 Da ilicitude do jogo em geral	75
8.2 Da ilicitude do jogo online	75
8.3 Das tendências das apostas desportivas	77
8.4 Das tendências das novas modalidades de jogos de fortuna e azar nos média em geral	78
9. DA QUALIFICAÇÃO DO MODELO DE JOGO VIGENTE EM PORTUGAL	80
9.1 Da sua conceptualização	80
9.2 Da sua fiscalização e regulação	81
10. DOS MODELOS VIGENTES NA EUROPA	83
10.1 Perspectiva Geral.....	83
10.2 Do estudo de caso sueco	85
10.3 Do estudo de caso do Reino Unido	86
10.4 Do estudo de caso francês	89
10.5 Do estudo de caso belga	93
10. 6 Do estudo de caso espanhol	96
11. DAS APOSTAS MÚTUAS HÍPICAS EM PORTUGAL	100



11.1 Da sua conformidade legal	100
11.2 Do seu Impacto económico	102
11.3 Da ilegalidade das apostas online	106
11.4 Do Direito Comparado	107
11.5 Do regime Jurídico e Fiscal a Implementar	111
12. DA DEMISSÃO DO PODER ESTADUAL NA FISCALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DO JOGO ONLINE EM PORTUGAL	115
12.1 Do estado como mau fiscalizador e regulador	115
12.2 Das consequências jurídicas da má fiscalização e regulação	116
12.3 Das consequências económicas, jurídicas e desportivas da má regulação .	117
13. DOS IMPACTOS NA DEMISSÃO DO ESTADO DE FISCALIZAR E REGULAR O JOGO ONLINE ILEGAL	119
13.1 Do seu impacto para as finanças e fisco	119
13.2 Do seu impacto para a economia e turismo	120
13.3 Do seu impacto para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	121
13.4 Do seu impacto para os casinos físicos Portugueses	122
13.5 Do seu impacto para o desporto e futebol Português	126
13.6 Do seu impacto para as apostas mútuas hípicas	126
14. DA PROPOSITURA DE MODELOS POSSÍVEIS PARA A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE EM PORTUGAL	128
14.1 Do modelo aberto ou liberal	128



14.2 Do modelo semiliberal mitigado.....	132
14.3 Do modelo fechado ou restrito	135
15. DAS CONCLUSÕES E PROPOSTAS DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE EM PORTUGAL.....	139
15.1 Da necessidade de um pacote legislativo global para o universo do jogo em Portugal	139
15.2 Da autonomização da legalização das apostas mútuas hípcas online	153
15.3 De um novo modelo regulatório e de fiscalização para o jogo em Portugal	156
15.4 Aspetos a ter em conta no modelo que vier a ser implementado	165
15.5 Outras medidas	172
16. SÍNTESE RELATIVA A FACTOS E NÚMEROS SOBRE O JOGO	175
17. ANEXOS	195
17.1 ANEXO I – Documento constitutivo da Comissão Interministerial dos Jogos de Apostas Online	195
17.2 ANEXO II – Proposta de anteprojecto de diploma para modelo aberto ou liberal	196
17.3 ANEXO III – Proposta de anteprojecto de diploma para modelo semi-liberal mitigado	225
17.4 ANEXO IV – Proposta de anteprojectos de diplomas para modelo fechado ou restrito	251
17.4.1 Diploma relativo ao jogo online de fortuna e azar	251
17.4.2 Diploma relativo às apostas à cota desportiva	277



17.5 ANEXO V – Proposta de anteprojectos de diploma para apostas hípcas	290
17.6 ANEXO VI – Contributo do Ministério das Finanças	302
17.7 ANEXO VII – Relatórios das audições	326
17.8 ANEXO VIII – Contributo do Dr. Fernando Paes Afonso, Membro da Comissão Interministerial e Vice-Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	368



1. INTRODUÇÃO

O “Relatório Final da Comissão Interministerial dos Jogos de Apostas *online* em Portugal” é o resultado final do trabalho realizado pela Comissão Interministerial criada pelo XIX Governo Constitucional para proceder a um exaustivo diagnóstico, prospetivo e comparativo, da realidade legal e fáctica do jogo em Portugal e também noutros países da União Europeia. Em particular, pretendeu-se analisar a especificidade da ilegalidade do jogo *online*, matéria que tem suscitado polémica na Europa e em Portugal nos últimos anos, com acesas discussões e decisões jurídicas e com derivados impactos económicos e financeiros, em vários sectores da vida económica, social e desportiva do país.

Como fontes principais decorrentes da metodologia de trabalho estabelecida, destacam-se em primeiro lugar sucessivas audições realizadas durante três semanas, entre a Comissão Interministerial e várias entidades, que, umas mais diretamente e outras mais indiretamente, se relacionam com o que, com toda a propriedade, podemos designar como o universo do jogo em Portugal. Das referidas audições, foram retirados vários contributos, quer para o diagnóstico, quer para a propositura de conclusões e propostas, que são apresentadas na parte final do relatório.

Em segundo lugar, como fontes também determinantes, destacam-se a consulta e o estudo aturado de legislação, doutrina, jurisprudência e demais informação relevante para a sua redação final.

Do conteúdo do relatório constam, entre outras coisas, a quantificação do valor económico e social do universo do jogo em Portugal, as evoluções e tendências recentes no universo do jogo *online*, a qualificação do modelo de jogo vigente em



Portugal, vários modelos diferenciados vigentes na Europa, a conformidade legal e o impacto económico das apostas mútuas hípcas e a demissão do poder estadual na fiscalização e regulação do jogo *online* em Portugal. Além de tudo isso, também se apresentam os impactos negativos da demissão do Estado fiscalizar e regular o jogo *online* ilegal e por fim, nos últimos dois capítulos, apresentam-se três modelos possíveis para a legalização dos jogos de apostas *online* em Portugal.

Na veste de conclusões e propostas, mas também na forma de anexos, apresentam-se e fundamentam-se a necessidade de um pacote legislativo global para o universo do jogo em Portugal, assim como vários anteprojetos de diplomas, que a serem aprovados, permitirão, do ponto de vista legislativo (independentemente da opção final), colocar na legalidade o jogo *online* em Portugal. De referir, que sem a aprovação de um pacote legislativo global para o sector, dificilmente a mera legalização das apostas *online* corresponderá a uma vivência na plena legalidade. Porque a sua legalização implicará obrigatoriamente uma apertada vigilância na internet. Aliás, subjaz às conclusões apresentadas a responsabilidade maior do Estado em Portugal da atual situação da ilegalidade do jogo *online*, por se ter demitido de forma muito criticável de exercer as suas obrigações de fiscalizar e agir contra manifestas violações de vários normativos vigentes.

Justifica-se também que se enfatize que, subjacente a todo o trabalho realizado, estiveram sempre presentes alguns princípios relativos ao que conceptualmente podemos qualificar como Direito do Jogo. Princípios nucleares, como o da defesa do interesse público, da proibição geral do jogo e do combate ao vício. Também ficou claro que a atual realidade económica e social, o seu inter-relacionamento europeu e mundial em rede (considerada a importância da internet e das tecnologias de



informação e de comunicação), impõe que a abordagem de uma matéria desta complexidade, reconheça que Portugal mudou muito e que não é realista, ficarmos, nestas como noutras matérias, prisioneiros de concepções do Portugal do século XX.

O mesmo sucede em relação às concessões dos casinos físicos, a propósito daquilo que poderemos chamar a territorialidade das suas concessões. Foram aliás, várias vezes referenciadas, por várias entidades e personalidades, que essas extensões territoriais foram consideradas num período da nossa vida colectiva que nada tem a ver com o Portugal de hoje e que por isso também deveriam ser repensadas.

A terminar, faz sentido que se enfatize que, de todas as comissões criadas em Portugal nas últimas décadas para tratar dos problemas e complexidades atinentes ao jogo *offline* e *online* em Portugal, esta Comissão foi a que teve o tempo mais curto para concluir os seus trabalhos e foi aquela que trabalhou com maiores limitações.

Um mês foi o tempo solicitado de início para conclusão dos trabalhos.

Aliás, em termos comparativos com o que tem sido feito noutros países, refira-se que o prazo concedido a quem regula estas matérias é, como regra, superior a três meses, à semelhança, aliás, do que sucedeu em Portugal com as anteriores comissões que se debruçaram sobre o tema. Acresce ainda ao exposto que os referidos países que regularam estas matérias, membros e não membros da União Europeia, recorrem como regra a consultoras especializadas em jogo *online*. Sublinhe-se, a título de exemplo, dois casos concretos:

- i) A Bélgica que dispôs durante 4 meses de uma equipa da consultora Gambling Compliance a trabalhar em exclusivo com o respectivo Governo na elaboração das leis e respectiva regulamentação; e,



- ii) A Austrália, para referir um país não membro, que teve durante largos meses uma equipa de especialistas da *Gaming Laboratories International* (GLI) a trabalhar em exclusivo na elaboração das referidas leis e regulamentos do jogo *online*.

De tudo isto, decorre que, considerando a complexidade das matérias e a necessidade de política e legislativamente, serem tomadas as decisões que se impõem, não é compaginável com essa necessidade legislar a correr só a pensar em satisfazer no curto prazo meras pretensões de tirar proveito de um ou outro acontecimento social, económico, desportivo ou afins.

Como se perceberá, colocar na legalidade o jogo *online* em Portugal (exceptuando aquele cuja a exploração já se encontra atribuída, por lei, à SCML) só será possível com a posterior aprovação de um pacote político e legislativo global e coerente. Porque vai ser necessário fazer o controlo das transações financeiras, o bloqueamento destas e condicionar pagamentos e ter melhor regulação e efetiva fiscalização.

Lisboa, Abril de 2012

O relator, Feliciano Barreiras Duarte



2. DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS JOGOS DE APOSTAS

ONLINE EM PORTUGAL

2.1 Da sua constituição

O XIX Governo Constitucional, nos termos das disposições constitucionais e legais aplicáveis em vigor, decidiu em 22 de Fevereiro de 2012, constituir uma Comissão Interministerial para acompanhamento dos jogos de apostas *online*, na dependência orgânica e funcional do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares. Com a constituição desta Comissão Interministerial, o Governo, enquanto órgão supremo da Administração Pública e tendo por base a função executiva ou administrativa, assumiu não apenas a complexidade das matérias atinentes ao universo do jogo em Portugal, mas, em particular, a necessidade de criar as melhores condições jurídico-políticas para, com bom senso e equilíbrio, trazer certo tipo de apostas *online* para a legalidade.

Considerando a tarefa hercúlea e os objectivos a alcançar, foi decidido que seria o Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares a assegurar os trabalhos da Comissão, tendo este titular delegado no seu Secretário de Estado Adjunto, que, enquanto coordenador desta Comissão Interministerial, ficou responsável pelo trabalho realizado e a apresentar pela mesma.

2.2 Do seu mandato

O mandato conferido a esta Comissão foi o de, no período de tempo de um mês, apresentar um relatório final com o diagnóstico sobre o universo do jogo em



Portugal, em particular sobre o jogo de apostas *online*, com vários caminhos e possibilidades alternativas de soluções políticas e legislativas. O objectivo muito específico é o de legalização de certas apostas *online* em Portugal, mas acautelando os seus impactos e, em particular sobre o ordenamento jurídico Português, as finanças públicas, a economia, as políticas sociais públicas e o desporto. Outro dos objectivos é o de, com a avaliação que se impõe, enquadrar e melhorar o regime jurídico relativo às apostas hípcas, *offline* e sobretudo *online*.

2.3 Da sua composição

Considerando a interdisciplinaridade das matérias do universo do jogo em Portugal, a definição da composição desta Comissão Interministerial assentou na necessidade de representatividade dos ministérios com maior relação com a problemática do jogo, em especial do jogo *online*. A coordenação da Comissão por parte do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, foi assegurada com a colaboração do seu Chefe de Gabinete Nuno Correia e do seu Adjunto Hugo Nogueira. Os representantes dos outros Ministérios foram os seguintes:

- Ministério das Finanças:
 - o Carlos Vaz Almeida, Adjunto do Ministro de Estado e das Finanças;
 - o Miguel Pimentel, Adjunto do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais;
- Ministério da Economia e Emprego:
 - o Tiago Moutinho, Adjunto do Ministro da Economia e do Emprego;
 - o Teresa Monteiro, Secretária-Geral do Instituto do Turismo de Portugal;
- Ministério da Solidariedade e Segurança Social:



- o Vice-Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Fernando Pais Afonso;
- Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território:
 - o Fernando Pires Nogueira, Adjunto do Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural;
- Presidência do Conselho de Ministros:
 - o Francisco Azevedo e Silva, Adjunto do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros;
 - o Tomás Moreno, Adjunto do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro;
 - o João Bibe, Adjunto do Secretário de Estado do Desporto e da Juventude.

2.4 Do seu objecto

O objecto da criação e do trabalho desta Comissão Interministerial assentou, essencialmente, na recolha de um conjunto diversificado de informação relevante e a consequente sugestão de diferentes hipóteses políticas e jurídicas que permitam legalizar certo tipo de apostas *online* em Portugal, tendo por base as actuais consequências negativas, do ponto de vista político, jurídico, económico, social e desportivo decorrentes da sua actual ilegalidade.

Tendo em conta os diferentes bloqueios e estrangulamentos e os respectivos impactos negativos que esta situação de ilegalidade tem gerado, urge ultrapassar o



impasse e procurar, em simultâneo, aquilatar da possibilidade de o Estado português arrecadar (ou não), em termos de receita fiscal, cerca de 250 milhões de Euros entre 2011 e 2012, numa leitura indirecta do conteúdo do Memorando de Entendimento assinado com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu.

Foi tendo por base estas premissas que todo o trabalho foi realizado.

2.5 Da metodologia dos seus trabalhos

A metodologia dos trabalhos da Comissão Interministerial assentou, desde o início (como já foi referenciado na introdução deste relatório), numa multiplicidade de fontes que permita garantir o mais amplo conhecimento possível da realidade do jogo em Portugal e na União Europeia.

Em primeiro lugar, foi considerado o produto da realização de sucessivas audições com entidades que direta ou indirectamente se relacionam com os diferentes aspectos da actividade do jogo e pela sua possível ampliação. As entidades que estiveram presentes em audições para recolha de contributos¹ e que, na generalidade, os enviaram mais tarde em suporte digital e ou de papel, foram:

- A Inspeção Geral de Jogos
- A Federação Portuguesa de Futebol
- A Confederação do Turismo de Portugal

¹ Que foram tidos em conta na elaboração deste relatório e que, consequentemente, se juntam ao mesmo como Anexo V.



- A Associação Portuguesa de Casinos
- A Liga Portuguesa de Futebol Profissional
- A SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços, S.A
- A ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações
- A Confederação dos Agricultores de Portugal
- A UNICRE
- A FCCN – Fundação para Computação Científica Nacional
- A Federação Portuguesa Equestre
- A Deloitte (apenas relativa a estudo sobre o jogo *online* elaborado a pedido da Santa Casa da Misericórdia)

Em segundo lugar, procedeu-se à consulta e ao estudo aprofundado da legislação, doutrina, jurisprudência e demais informação considerada relevante para a elaboração do relatório final e diplomas complementares, bem como para a estabilização das conclusões e das propostas alternativas apresentadas.



3. DOS ASPECTOS FISCAIS DO JOGO ONLINE

As receitas fiscais serão, porventura, a razão principal da criação da Comissão Interministerial de acompanhamento do Jogo Online. Com efeito, Portugal assumiu a obrigação no Memorando assinado com a Troika de obter relevantes acréscimos de receitas fiscais e, pensou-se na génese dos trabalhos, que o jogo online poderia atingir receitas na ordem dos 250 milhões de Euros. Valor que cedo se percebeu ser inatingível. Com efeito, as estimativas do valor do jogo ilegal online² são atualmente de 40 milhões de Euros e mesmo considerando uma taxa de imposto na ordem dos 20% - considerada muito elevada para o jogo online - é fácil concluir que as receitas não teriam relevância significativa.

Atento a estes factos e à especial complexidade da matéria, a Comissão solicitou ao Ministério das Finanças, que se pronunciasse a respeito dos aspetos fiscais e respetivo impacto na receita dos modelos regulatórios, adiante designados por modelo liberal e modelo restrito. Consequentemente, o Ministério das Finanças apresentou o contributo que é junto ao presente Relatório como **Anexo IV**, que confirma a impossibilidade de serem atingidos esses números. Aliás nesta como em referências a regras fiscais aplicáveis ao jogo em Portugal, estas devem ser complementadas com o referido contributo.

² Neste momento só o jogo online do Portal da Santa Casa é legal. Cfr. o sítio de internet:

<https://www.jogossantacasa.pt/web/SCHome>



4. DO UNIVERSO DO JOGO EM PORTUGAL

4.1 Do seu enquadramento histórico

A origem e a prática do jogo perde-se no tempo, havendo referências a esta atividade nas antigas civilizações do Egito e da Mesopotâmia. Na civilização Romana a prática era comum, com apostas em corridas de quadrigas e lutas de gladiadores. Foram também os Romanos que, pela primeira vez, criaram lotarias, como forma de financiar serviços públicos.

Em Portugal a prática do jogo foi altamente reprimida desde a fundação da nacionalidade. Há aliás registos que indicam que, durante a primeira e a segunda Dinastias, foram aprovadas leis que proibiam semelhante prática.

No entanto, com o passar dos anos, o jogo foi sendo uma atividade tolerada, mesmo pelas classes mais altas, um pouco por toda a Europa.

A primeira lotaria de que há memória em Portugal remonta ao século XVII, mais precisamente a 1688, no decurso do reinado do Rei D. Pedro II. Nessa altura, o erário público estava extremamente necessitado de fontes de financiamento, devido ao esforço de guerra que suportava desde a restauração de 1640.

Só no reinado de D. Maria I, em 1783, foi criada a primeira lotaria com carácter regular. Nessa altura a exploração de uma lotaria anual foi atribuída à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML). Os lucros dessa exploração eram repartidos em benefício do Hospital de São José e Casa dos Expostos e ainda da Real Academia das Ciências.



Esta exploração, por parte da SCML foi algo que, salvo algumas interrupções esporádicas, se manteve até aos dias de hoje. Evidentemente que a participação do Estado nos lucros destes jogos foi variando.

Ao longo do século XIX a fazenda pública foi ganhando progressivamente terreno em matéria de repartição dos lucros.

Data de Novembro de 1926 o primeiro diploma a regular a exploração de lotarias, atribuindo à SCML a sua exploração, em nome do Estado. Mais tarde, em 1955 foi confirmada a exploração que a SCML fazia das lotarias nacionais, em regime de monopólio, em comparticipação e por conta do Estado, a quem cabia a definição da utilização das receitas para fins assistenciais. Foi também dada a possibilidade da SCML explorar apostas mútuas.

Em 1961, foi atribuído por decreto à SCML a exploração de concursos de apostas mútuas sobre prognósticos desportivos, nascendo assim o Totobola. As receitas foram também afetas a fins assistenciais e a promoção do desporto e da educação física. Por decreto de 1982, foi criado um novo jogo de apostas mútuas designado por Totoloto. No entanto este só viria a ser regulamentado em 1985, em conjunto com o Totobola.

Na atualidade, a SCML explora uma diversidade de jogos que vão desde a Lotaria Nacional até ao Euromilhões. São hoje designados por Jogos Sociais do Estado, tendo o regime de exclusividade sido atribuído à SCML e estendido, desde 2003, também à exploração de jogos por via de suporte electrónico.



Em paralelo ao fenómeno dos Jogos Sociais, o Estado sentiu necessidade de regulamentar o jogo de casino, designação que corresponde aos jogos de fortuna ou azar, na qual se enquadra também o jogo do bingo.

Se em parte foi o reconhecimento de alguma incapacidade de reprimir esta prática, por outro lado veio a revelar-se uma boa fonte de receita. Assim, em 1927, estabeleceu-se o regime de jogo lícito que, para além de manter a exploração por parte da SCML, passou a permitir jogo em casinos localizados em áreas territorialmente delimitadas que se designaram por zonas de jogo. Inicialmente foram criadas oito zonas de jogo, que sofreram alterações ao longo dos tempos.

Atualmente estão criadas, nos termos da lei, 10 zonas de jogo, sendo que apesar de todas estarem concessionadas, apenas 8 se encontram em exploração:

Zonas de jogo concessionadas e em exploração:

- Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Funchal, Póvoa do Varzim, Troia e Vidago-Pedras Salgadas

Zonas de jogo concessionadas, mas que ainda não iniciaram a exploração:

- Porto Santo e Açores

Estão ainda concessionadas 2 salas de máquinas – na Ilha Terceira e no Faial – mas que também ainda não iniciaram a exploração.

A exploração dos jogos de fortuna e azar é reservada ao Estado e só pode ser exercida por entidades a quem o Estado adjudicar uma concessão.



A legalização parcial do jogo foi, assim, por um lado, a forma de controlar o fenómeno, tendo, por outro lado, constituído uma importante atividade contributiva e geradora de receitas.

4.2 Da sua arquitetura jurídica constitucional

O jogo, com todas as suas particularidades, sempre foi uma área bastante sensível de regular. Ao longo da História, o Estado teve sempre a noção da reprovação social e ética que o fenómeno encerrava, tentando monitorizar tanto quanto possível a sua prática, e canalizando as suas receitas para objectivos de inquestionável valor comunitário e social.

O Estado desde cedo compreendeu a necessidade de fazer compatibilizar a prática do Jogo com a promoção do bem-estar e qualidade de vida, das pessoas, famílias e populações. Daí que não seja difícil perceber a razão da intenção de apertado controle que o Estado exerce sobre o jogo não autorizado, bem como a moldura penal prevista para quem o pratica, embora a exequibilidade desse controle se tenha revelado, na prática, pouco eficiente, ao mesmo passo que a moldura penal se justificava ser mais gravosa, designadamente no novo e complexo contexto em que se desenvolve, atualmente, o universo do jogo.

A este título, será interessante analisar uma passagem de um acórdão do Tribunal Constitucional³, sobre o fundamento da punição penal da exploração não autorizada de jogos de fortuna ou azar, em 27 de Fevereiro de 2002: “A punição penal da

³ Acórdão n.º 99/02, Processo n.º 482/01.



exploração de jogos de fortuna ou azar não autorizados não se destina primacialmente a impedir a prática de uma atividade – o jogo – considerada moralmente reprovável. Com efeito, o fundamento ético-social do sancionamento penal do jogo de azar não se encontra tanto na necessidade de proteger o jogador contra as inclinações, gostos ou vícios que lhe podem ser – e normalmente são – prejudiciais, quanto na necessidade de reprimir a prática de uma atividade que constitui objecto de uma significativa reprovação social, do ponto de vista ético, tendo em conta os males e prejuízos para a própria sociedade que se considera encontrarem-se-lhes associados – por exemplo, acréscimo de burlas, usuras e fraudes, bem como litígios e violências, facilitando o alastramento do crime organizado; significativa perturbação da vida familiar dos jogadores, com repercussão na capacidade de manutenção e educação dos filhos; ou, ainda, possibilidade de incidência negativa no domínio das relações laborais ou económicas dos jogadores”.

Existe, portanto, uma preocupação permanente com valores éticos e de cidadania que ao Estado cumpre preservar.

Por outro lado e sublinhando mais uma vez a importância e sensibilidade desta matéria, cabe antes de mais à Assembleia da República legislar sobre o universo do jogo em Portugal. O Governo atua aqui sob autorização, como se pode depreender das alíneas a), b), c) e i) do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.



4.3 Da sua arquitetura jurídico normativa

A regulação dos jogos de fortuna e azar, no ordenamento jurídico português, é feita através do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro (Lei do Jogo), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro, e o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, republicado pelo Decreto-Lei n.º 317/2002, de 27 de Dezembro.

Em Portugal vigora o princípio geral da proibição dos jogos de fortuna ou azar. A prática fora dos locais e das condições definidas por lei é punida no âmbito de legislação penal em vigor.

A exploração dos jogos de fortuna ou azar está reservada ao Estado. Este tem o direito de os explorar diretamente ou atribuir a exploração a terceiros, concessionando-a. O Estado conserva a reserva de exploração como forma de defender o interesse geral e a ordem pública.

Relativamente aos contratos de concessão das zonas de jogo, estes consideram-se contratos de direito público, uma vez que não existe igualdade entre os sujeitos, podendo o Estado estabelecer as condições a que devem obedecer os interessados, reservando-se o direito de escolher, de entre os candidatos, quem entender. O Estado está, pois, dotado de um poder de autoridade, não atuando como simples particular.

As empresas concessionárias devem estar constituídas sob a forma de sociedades anónimas, a quem o Estado adjudica mediante contrato administrativo. É isso que



decorre do artigo 9.º da Lei do Jogo. Esta condição, que estipula o tipo de sociedade, tem como intuito que as empresas concessionárias estejam dotadas de estrutura sólida para gerir todas as vertentes deste complexo negócio que abarca várias áreas e disciplinas, desde logo jurídicas. Estas são empresas que atuam sob uma dupla condição: concessionárias e sociedades comerciais. Assim, regem-se simultaneamente pela legislação comercial e pela regulamentação da atividade do jogo.

Estas concessões obrigam, a par de outras imposições legais e contratuais fixadas casuisticamente para cada zona de jogo, à entrega de contrapartidas iniciais que decorrem da atribuição da concessão, assim como de contrapartidas anuais, calculadas em função dos resultados apurados (receita bruta).

A utilização das receitas provenientes das contrapartidas iniciais está, em princípio, consignada à realização de investimentos nos municípios onde se situam os casinos, nos termos definidos legal e contratualmente, embora se tenham verificado relevantes exceções, tal como ocorreu com o Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, que prorrogou, em média, por 15 anos, todas as concessões de jogo no território continental e cujas contrapartidas iniciais, no montante 251,6 milhões de Euros, a preços de 2001, ficaram consignados, na sua larguíssima maioria, ao PIQTUR – Programa de Investimentos para a qualificação do Turismo Português.

Quanto às contrapartidas anuais, estão afetadas, por força da lei e dos contratos de concessão, a diversos fins, nomeadamente:

- a) Orçamento do Estado;



- b) Turismo de Portugal, I.P.- prossecução da política de turismo, através do financiamento de obras e investimentos no sector, realização de ações de promoção do Destino Portugal e formação de recursos humanos para o sector;
- c) Obras com interesse turístico a realizar nos municípios onde se localizam os casinos ou em municípios adjacentes, bem como ações de promoção turística nos mesmos municípios;
- d) Subsídios a entidades com relevância social sediadas nas zonas de jogo onde se situam casinos, que suportam atividades de apoio social e de saúde, desportivas, culturais e de apoio à juventude;
- e) Proteção e sustentabilidade ambiental;
- f) Fomento cultural.

As receitas do jogo destinam-se, ainda, a financiar a atuação do serviço que procede à inspeção e fiscalização da atividade de jogo – Serviço de Inspeção de Jogos, que constitui uma unidade orgânica do Turismo de Portugal, I.P..

Todas estas receitas provenientes da atividade de exploração do jogo em casinos são entregues ao Turismo de Portugal, I.P., com exceção da receita do Estado, que é entregue diretamente pelos concessionários ao Tesouro, que procede à sua gestão e atribuição nos termos das consignações legalmente estabelecidas.

A exploração do jogo do bingo fora dos casinos foi permitida em 1982 com a publicação do Decreto-Lei n.º 277/82, de 16 de Julho, que instituiu a prática, e do Decreto Regulamentar n.º 41/82, de 16 de Julho, que regulamentou aquele diploma.



Atualmente, esta matéria é regulada pelo Decreto-Lei n.º 31/2011, de 4 de Março e pela Portaria n.º 128/2011, de 1 de Abril, tendo sido revogada toda a anterior legislação.

As receitas geradas pelo jogo do Bingo são distribuídas às seguintes entidades:

- a) Instituto Português do Desporto e Juventude de Portugal, I.P.;
- b) Entidades Regionais de Turismo;
- c) Turismo de Portugal, I.P..

A exploração dos Jogos Sociais encontra-se atribuída à SCML, cuja natureza jurídica está legalmente definida nos termos dos seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de Dezembro.

A SCML está sujeita à tutela do Ministério da Solidariedade e Segurança Social. O Provedor e a Mesa da SCML são os seus órgãos de administração, os quais são nomeados pelo Governo. A SCML está ainda sujeita à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, nos termos da respectiva lei.

O exclusivo da SCML relativamente à lotaria nacional está consignado no decreto-lei n.º 40 397, de 14 de Novembro de 1955, alterado pelos Decretos-Lei n.º 11/88, de 15 de Janeiro e n.º 96/91, de 26 de Fevereiro.

No caso das apostas mútuas e lotarias, a sua exploração é regulada pelo Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 317/2002, de 27 de Dezembro). Por força desta legislação, o direito de promover apostas mútuas e lotarias é reservado ao Estado, que concedeu à SCML a sua organização e exploração em regime de exclusividade para todo território nacional. Estes dois grandes grupos



de jogos, lotarias e apostas mútuas, são, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de Agosto, explorados sob a alçada do Departamento de Jogos da SCML, resultado de uma fusão de dois departamentos preexistentes.

Já relativamente à exploração dos Jogos Sociais em suporte electrónico, este encontra-se regulado pelo Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro. Este diploma teve como objectivo autorizar a SCML a distribuir os seus produtos por via electrónica e, por outro lado, dar-lhe o exclusivo de exploração de jogos em suporte electrónico, proibindo assim a utilização desses meios a outro operador.

Os resultados líquidos da exploração dos Jogos Sociais do Estado, pela Santa Casa são utilizadas para projetos que visam prosseguir os seus fins estatutários. Esta corresponde a uma percentagem de 28%. A outra parcela de 72% é distribuída nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, por um conjunto de Ministérios aí previstos para financiar políticas públicas de saúde, segurança social, cultura, desporto e educação, entre outras.

No que concerne ao regime fiscal aplicado aos jogos, até 2009 este baseava-se essencialmente nas receitas de IRS tributadas sobre os prémios dos jogadores. Com a reforma de 2009 o objecto de tributação é o valor das apostas em sede de Imposto do Selo, mantendo-se apenas a tributação à taxa de 25% sobre o valor dos prémios do bingo.

Os Jogos Sociais são tributados em sede de Imposto do Selo, à taxa de 4,5% sobre o valor da aposta.



Em sede de IRC a cobrança é residual, uma vez que estes organismos responsáveis pela gestão das concessões, beneficiam de um regime de exclusão de tributações.

Relativamente ao IVA, este incide sobre as prestações de serviços relativas a ofertas de jogo e, nos casinos, relativamente a todos os serviços não conexos diretamente com o jogo, designadamente, restauração, bares, espetáculos e animação artística e cultural.

4.3 Dos jogos de casino

Neste momento encontram-se em exploração 8 zonas de jogo, das 10 que foram concessionadas, o que corresponde a 11 casinos em atividade.

Segundo o artigo 4.º da Lei do Jogo:

“1 - Nos casinos é autorizada a exploração, nomeadamente, dos seguintes tipos de jogos de fortuna ou azar:

a) Jogos bancados em bancas simples ou duplas: bacará ponto e banca, banca francesa, boule, cussec, écarté bancado, roleta francesa e roleta americana com um zero;

b) Jogos bancados em bancas simples: black jack/21, chukluck e trinta e quarenta;

c) Jogos bancados em bancas duplas: bacará de banca limitada e craps;

d) Jogo bancado: keno;



e) Jogos não bancados: bacará chemin de fer, bacará de banca aberta, écarté e bingo;

f) Jogos em máquinas pagando diretamente prémios em fichas ou moedas;

g) Jogos em máquinas que, não pagando diretamente prémios em fichas ou moedas, desenvolvam temas próprios dos jogos de fortuna ou azar ou apresentem como resultado pontuações dependentes exclusiva ou fundamentalmente da sorte.

2 - É permitido às concessionárias adoptar indiferentemente bancas simples ou duplas para a prática de qualquer dos jogos bancados referidos na alínea a) do n.º 1 deste artigo.

3 - Compete ao membro do Governo da tutela autorizar a exploração de novos tipos de jogos de fortuna ou azar, a requerimento das concessionárias e após parecer da Inspeção-geral de Jogos.”

Os casinos dispõem de uma oferta diversificada de modalidades de jogo. O elemento dominante da oferta são, contudo, as máquinas, que representam cerca de 80% do volume das receitas de jogo.

É também permitida a exploração de jogos de fortuna e azar a bordo de aeronaves ou navios registados em Portugal, quando fora do território nacional, nos termos do artigo 6.º da Lei do Jogo.

E é, ainda, prevista, nos termos do artigo 7.º da Lei do Jogo, a exploração, pelas concessionárias das zonas de jogo, de jogos não bancados e de máquinas automáticas de jogo fora dos respectivos casinos, embora tal artigo nunca tenha sido regulamentado, pelo que, até à data, não teve aplicação prática.



4.4 Dos jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Como já foi referido, a lei atribuiu à SCML o direito exclusivo de proceder à exploração das lotarias e apostas mútuas, em nome e por conta do Estado Português.

O Estado atribui a exploração à SCML como garante da ligação dos jogos a boas causas e do reconhecimento da idoneidade da instituição.

A SCML é uma pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública administrativa, mas funciona na dependência do Governo. A esta cabe a exploração das lotarias e apostas mútuas.

Cada jogo de lotaria e apostas é criado por decreto-lei e toda a sua organização e exploração, incluindo preço da aposta, planos de prémios, frequências de sorteios, percentagem concreta para prémios, modos de recolha de apostas, forma de seleção dos mediadores autorizados, modos e prazos de pagamentos dos prémios, é regulada por portaria do Governo.

4.5 Dos jogos dos bingos

O bingo é um jogo de fortuna e azar não bancado, explorado sob a forma de aposta mútua em salas de jogo, inseridas em casinos ou fora deles. A exploração do jogo do bingo fora dos casinos foi permitida em 1982, com a publicação do Decreto-Lei n.º 277/82, de 16 de Julho.

Aliás o artigo 8.º da Lei do Jogo prevê essa possibilidade:



“Fora das áreas dos municípios em que se localizem os casinos e dos que com estes confinem, a exploração e a prática do jogo do bingo podem também efetuar-se em salas próprias, nos termos da legislação especial aplicável.”

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 ou privadas.

Ao longo dos últimos anos, o jogo do bingo terá sido aquele que teve uma diminuição mais drástica no seu volume de oferta, tendo-se verificado uma tendência de progressiva quebra de receitas na exploração deste jogo.

Assim, nos últimos 20 anos, a receita bruta da venda de cartões de bingo teve uma redução de cerca de 55% (de 109.357.080 Euros para 60.529.925 Euros), enquanto que o número de salas em funcionamento, no mesmo período, teve uma quebra de 61% (passaram de 44 salas em exploração para 17).

4.6 De outras modalidades conexas com os jogos de fortuna e azar

As modalidades conexas dos jogos de fortuna ou azar são modalidades cuja atribuição do prémio pode depender conjuntamente da sorte e perícia do jogador. Não integram a definição legal de jogos de fortuna e azar, embora ofereçam dinheiro ou bens com valor económico como prémio. Aqui se incluem as rifas, tómbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos, passatempos, lotarias de beneficência, entre outros.



Da definição legal de modalidades afins podem ser individualizados quatro elementos: as operações de oferta ao público, a esperança de ganho, o facto de os resultados poderem depender conjuntamente da sorte e perícia do jogador ou somente da sorte, e os prémios a atribuir consistirem em coisas com valor económico ou dinheiro, no caso das lotarias de beneficência.

A exploração destas modalidades conexas necessita de autorização do Ministro da Administração Interna ou de quem disponha da respectiva competência delegada e mediante a satisfação dos seguintes requisitos:

1. Quando impliquem a emissão de bilhetes, os lucros serem afectos a fins de assistência ou interesse público;
2. A sua venda não ser permitida em locais em que sejam explorados jogos da SCML;
3. A sua exploração ser vedada a entidades com fins lucrativos, salvo quando:
 - a) Se tratem de concursos de conhecimentos ou passatempos organizados pelos meios de comunicação social;
 - b) Se tratem de concursos publicitários de promoção de bens ou serviços e, neste caso, apenas quando não ocasionem para o jogador outro dispêndio que não seja o custo normal dos serviços públicos de correio ou telecomunicações, ou o custo do jornal ou revista que, comprovadamente, deve ter publicação periódica há mais de um ano;
4. Não desenvolvam temas característicos dos jogos de fortuna e azar, nomeadamente, póquer, roleta, bingo, lotaria de números ou instantânea, Totobola e Totoloto, ou usar materiais e símbolos comuns à sua exploração como dados, cartas, campainhas, frutos;



5. Não permitam a troca do prémio atribuído por dinheiro ou fichas.

5. DO UNIVERSO DO JOGO ON LINE EM PORTUGAL

5.1 *Caraterização do Jogo Online*

A evolução da atividade do jogo é marcada pela possibilidade de a sua oferta poder realizar-se com recurso a uma nova plataforma: a internet. O jogo através do espaço virtual veio permitir ao jogador praticá-lo a partir de equipamento pessoal, a qualquer hora e em qualquer lugar e, aos operadores, em resultado da desmaterialização dos meios, a possibilidade de o oferecer sem limitações espaciais e tendencialmente de forma global ou transnacional.

Diversamente da oferta *offline*, os jogos *online* podem operar de modo transfronteiriço, o que permite que a concorrência internacional se posicione à distância de um “clique”. A regulamentação e enquadramento do mercado *online* é, pois, determinante para o combate à atividade marginal, para a canalização da procura para a oferta legal e para a adequação dessa oferta à dimensão do mercado, contribuindo ainda para uma adequada administração das áreas críticas relacionadas com a prática de jogos a dinheiro, nomeadamente a fraude, o branqueamento, a publicidade enganosa e o jogo por consumidores vulneráveis.



5.2 Da sua qualificação jurídico-legal

Tendo em vista acautelar, por um lado, os índices estabelecidos de mercado e, por outro, garantir o respeito pelos princípios de proteção concorrencial e exclusividade de exploração estabelecidos nos contratos de concessão das zonas de jogo, foi submetido ao Governo, em 2003, um projeto de lei visando enquadrar e regulamentar esta valência da atividade de jogo e atribuindo a sua exploração, em exclusivo, às concessionárias de jogos de fortuna e azar. Não tendo tal projeto merecido acolhimento, o quadro normativo hoje em vigor é o estabelecido pela designada “Lei do Jogo” e pelo Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro, que possibilita que apostas dos jogos explorados pela SCML sejam efectuadas por via electrónica, através da internet, telemóvel, multibanco, telefone fixo, televisão, televisão interativa e por cabo, entre outros meios.

O normativo vigente em Portugal determina que o Jogo Online é proibido com exceção dos Jogos Sociais em suporte electrónico que sejam promovidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, nos termos da autorização que lhe foi conferida. Com efeito, o referido Decreto-Lei n.º 282/2003 teve por escopo autorizar a Santa Casa a distribuir os seus produtos por via electrónica e, assim, estender o seu direito exclusivo de exploração aos jogos oferecidos em suporte electrónico nomeadamente na internet, proibindo consequentemente a utilização desses meios a qualquer outra entidade.

Com efeito, o artigo 2.º do referido Decreto-Lei n.º 282/2003 refere que a exploração dos Jogos Sociais do Estado “é efectuada em regime de exclusivo, para todo o território nacional, incluindo o espaço radioeléctrico, o espectro hertziano terrestre



analógico e digital, a Internet, bem como quaisquer outras redes públicas de telecomunicações, pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa”.

5.3 Das recentes decisões judiciais

A matéria em análise é complexa e controvertida também no plano jurídico, tendo-se recentemente avolumado o número de decisões um pouco por toda a Europa relativas ao assunto. No que concerne a Portugal cumpre destacar dois acórdãos pela especial relevância para o País no atinente ao jogo *online*, a saber: (i) o Acórdão BWIN e o (ii) Acórdão Betclick.

5.3.1 Acórdão Bwin

A Liga Portuguesa de Futebol e a Bwin International (empresa de apostas de jogos *online* de fortuna ou azar, com sede em Gibraltar) celebraram um acordo de patrocínio em 2005. Por considerá-lo ilegal, o Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia aplicou coimas àquelas duas entidades. As partes entraram em litígio, no qual também participou, em ação autónoma, a Associação Portuguesa de Casinos. Este litígio foi julgado pelo Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto, o qual, em 2007, pediu uma clarificação ("pedido de decisão prejudicial") ao Tribunal de Justiça da União Europeia (Luxemburgo).

O acórdão do Tribunal de Justiça, com a data de Setembro de 2009, foi favorável à Santa Casa da Misericórdia e à Associação Portuguesa de Casinos, indo ao encontro do entendimento que o mercado livre não significa mercado sem regras e eventuais



limitações, conforme será explicitado *infra*. A livre prestação de serviços é um bem essencial da União, mas, no caso do processo da Liga e da Bwin contra o Departamento de Jogos da Santa Casa, entendeu-se que havia outros bens de maior relevância que cumpria proteger.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ressaltou que "a legislação portuguesa constitui uma restrição à livre prestação de serviços", salientando, contudo, que tal pode ser justificado "por razões imperiosas de interesse geral".

"O objectivo do combate à criminalidade invocado por Portugal pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral susceptível de justificar restrições quanto aos operadores autorizados a oferecer serviços no sector dos jogos de fortuna ou azar", lê-se no acórdão.

No caso português, o tribunal considera que a Santa Casa está sujeita "ao controlo rigoroso do Estado".

Por outro lado, o acórdão assinala ainda o risco de um operador "que patrocina certas competições desportivas sobre as quais aceita apostas e certas equipas que participam nessas competições se encontrar numa situação que lhe permite influenciar, direta ou indiretamente, o resultado e assim aumentar os seus lucros".

5.3.2 Acórdão Betclick

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa intentou ação contra a operadora de apostas desportivas *online* Betclick, demandando uma indemnização pelos prejuízos causados pela atividade da empresa, a cessação da atividade e o fim da publicidade.



A sentença determinou que:

- a) A atividade da Betclick é ilegal e, consequentemente, a publicidade feita a essa atividade está também ela ferida de ilegalidade;
- b) A Betclick tem de cessar imediatamente a atividade de exploração de quaisquer jogos de lotarias e apostas mútuas desportivas em Portugal;
- c) É proibida qualquer publicidade à empresa em serviços de internet;
- d) A Betclick terá de pagar uma sanção pecuniária compulsória de 50 mil Euros por cada infracção a estas proibições e ordenada a “notificação de entidade de supervisão central das telecomunicações [a ANACOM] para proceder à interdição do acesso” aos seus sites.

5.3.3 Ação da Associação Portuguesa de Casinos contra a Bwin

Em 2007, a Associação Portuguesa de Casinos (APC) e as suas associadas intentaram contra a Bwin uma ação judicial, cuja decisão, proferida em Setembro de 2011, condenou este operador de jogos *online* a não efectuar qualquer publicidade em Portugal, sob pena de uma sanção pecuniária compulsória de 50.000 euros dia. A Bwin recoreu desta decisão, recurso este que, presentemente, está em apreciação pelo Tribunal da Relação do Porto.

Não obstante, a decisão é desde já exequível, pelo que, não tendo a Bwin cessado a publicidade imediatamente após a sentença, a APC tem em preparação, neste momento, uma execução da citada sanção compulsória, cujo valor acumulado ronda os 5 milhões de euros. Nos termos legais, metade do valor da sanção reverte para o Estado.



5.3.4 Outros Processos

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa demandou ainda outras duas operadoras *online* (a Sportingbet e a Só Apostas), não havendo ainda decisão judicial relativamente a estes processos.

A Associação Portuguesa de Casinos, por sua vez, demandou em 2011 o Estado Português pedindo a sua condenação a:

- a) Diligenciar para por termo ao jogo *online* ilegal em Portugal;
- b) No pagamento de uma indemnização de 248 milhões de Euros por entenderem que o Estado Português não cumpriu desde a data da prorrogação das respectivas concessões, através do Dec. Lei 275/2001, de 17 de Outubro, a sua obrigação de proteger a atividade dos casinos do jogo ilegal *online*; e
- c) No pagamento de 121 milhões de Euros pela não inclusão do jogo *online* nas concessões exclusivas dos casinos, a partir da data da já referida prorrogação.

A Associação Portuguesa de Casinos desistiu da instância por promessa do atual Governo de uma solução para o problema, o que não chegou ainda a acontecer, cumprindo agora dar uma resposta satisfatória ao mesmo. Esta desistência não impossibilita que a Associação de Casinos volte a intentar nova ação, uma vez que não houve desistência do pedido.



5.4 Da complexidade e da quantificação económica e financeira do jogo

online ilegal

Ao contrário do que acontece com o jogo *online* explorado legalmente pela Santa Casa, o valor do jogo *online* ilegal é particularmente difícil de quantificar e, consequentemente, de controlar. Com efeito, o cerne da atividade ligada à exploração do jogo *online* ilegal desenrola-se no éter cibernético, e por vezes em mais do que um país em simultâneo (de que é exemplo máximo o póquer *online*) e o Estado Português não tem atualmente qualquer meio fiável de controlo das transferências recíprocas de montantes entre contas dos apostadores ou jogadores e a empresa que detém o site.

A espelhar essa dificuldade refira-se que a anterior comissão de trabalho do jogo *online*, criada pelo Despacho n.º 13722/2010 do anterior Governo, refere na página 50 do sumário executivo o seguinte:

“Não sendo possível dimensionar em termos definitivos a oferta e volume de negócios do jogo *online*, os indicadores facultados ao grupo de trabalho, nomeadamente, quanto a apostas desportivas no mercado nacional, apontam para cerca de 600 milhões de euros.”

No entanto, de acordo com os estudos efectuados pela Global Betting and Gaming Consultants situou-se em cerca de 300 milhões de Euros, ou seja, metade do valor que serviu de referência à anterior comissão. Já de acordo com os estudos efectuados pela H2 Gambling Capital Consultants, o valor do jogo *online* ilegal terá rondado em 2011 os 52 milhões de Euros, quando medida em GGR.



Não obstante nos inclinarmos a considerar como mais fiáveis os dados disponibilizados pelas duas últimas consultoras – apurámos que os 600 milhões deverão dizer respeito a valores do jogo *online* de toda a Península Ibérica e não só de Portugal – não temos qualquer garantia de que os valores resultantes dos referidos estudos das consultoras retratem, agora sim, de forma fiel a realidade.

Este aspecto tem a maior relevância porquanto terá um impacto determinante a vários níveis, nomeadamente naquele que será, porventura, o mais relevante neste momento: o fiscal. Resulta evidente que serão bem diferentes as receitas de uma taxaço sobre um montante global de 600 milhões de Euros, em que a última comissão se baseou, e os cerca de 50 milhões anuais agora apurados e que, ao que tudo indica, serão mais consentâneos com a realidade portuguesa.

5.5 Das diferenças entre o jogo offline e o jogo online

O Estado Português tem pugnado pela existência de um jogo a dinheiro verdadeiro e responsável, o que é particularmente difícil de fazer no que respeita ao jogo *online* em virtude das características do mesmo. Esta diferença faz-se sentir sob todos os prismas do jogo *online*, quer do ponto de vista do jogador que joga isolado no seu resguardo privado sem que as suas ações estejam sujeitas a qualquer escrutínio social ou outro, quer, por exemplo, do ponto de vista dos casinos que, em virtude da sua virtualização e falta de controlo, poderão mais facilmente praticar fraudes no que aos prémios diz respeito, por exemplo.

Esta virtualização do jogo, a falta de contato direto entre os vários intervenientes, a dificuldade de exercer um controlo efetivo por parte do Estado dos vários



intervenientes, criam melindres que se refletem necessariamente na complexa regulação que é imperioso fazer. Este controlo que falta no jogo *online* é essencial porque tange com os problemas mais sensíveis, nomeadamente o branqueamento de capitais, o jogo de menores, o jogo compulsivo e as fraudes. É de sublinhar que a esmagadora maioria dos Países que regularam o jogo *online* estão atualmente a rever a respetiva legislação em virtude da falta de adequação da mesma à realidade do jogo *online* e dos relevantes consequências negativas que daí resultam.



6. DO DIREITO COMUNITÁRIO DO UNIVERSO DO JOGO NA EUROPA

6.1 Do direito do jogo na União Europeia

A análise da realidade do jogo na União Europeia passa pelo reconhecimento prévio da inexistência de harmonização na legislação comunitária no sector dos jogos de fortuna ou azar oferecidos na Internet. Esta circunstância não elimina a relevância da matéria para o direito comunitário e a prova disso mesmo é a prodigalidade de acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) sobre este assunto⁴.

De acordo com o direito da UE, confirmado pelo TJUE, os serviços de jogo caem no âmbito de aplicação do artigo 56.º do TFUE, sendo, por conseguinte, abrangidos pelas normas em matéria de livre prestação de serviços. De acordo com estas normas, os operadores autorizados num Estado-Membro podem prestar os seus serviços aos consumidores de outros Estados-Membros, salvo se estes impuserem restrições justificadas por razões imperiosas de interesse público, tais como a defesa dos consumidores ou a necessidade geral de preservação da ordem pública.

O artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro”⁵.

⁴ Cf. estudo de Nuno Piçarra intitulado “A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de jogos de fortuna ou azar: tendências, tensões e paradoxos”.

⁵ A legislação europeia, nomeadamente as Diretivas de Serviços, Comercio Eletronico e Consumidores, excluem explicitamente do seu ambito de aplicação o jogo a dinheiro. No



entendimento do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, trata-se de matéria que deve ser regulada por cada Estado Membro no âmbito do Princípio da Subsidiariedade.

O artigo 56.º, por seu lado, refere que “as restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação”.

Acontece que o próprio TFUE admite, no seu artigo 52.º (antigo artigo 46.º do TCE), que “razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública” possam constituir limites à aplicação de algumas disposições dos tratados europeus e nomeadamente do direito à livre prestação de serviços. Esta circunstância tem sido invocada pelo TJUE como justificação para a admissibilidade de medidas restritivas do jogo *online* aplicadas por diversos Estados-Membros.

As questões que têm sido apreciadas pelo TJUE prendem-se com a avaliação das restrições que determinados países colocam ao jogo *online*, por poderem constituir uma limitação ao direito à livre prestação de serviços no espaço comunitário, princípio há muito solidamente estabelecido na legislação comunitária e que é, aliás, fundamento essencial da existência da União Europeia.

No Acórdão Schindler⁶, o TJUE confirmou, pela primeira vez, que a prestação e a utilização de ofertas transfronteiriças de jogos a dinheiro constitui uma atividade económica abrangida pelo âmbito de aplicação do Tratado.

Além disso, o Tribunal sustentou no acórdão Gambelli⁷ que nesse âmbito se incluíam os serviços oferecidos através de telecomunicações e que uma regulamentação nacional que proíbe os operadores estabelecidos num Estado-Membro de oferecer serviços de jogos a dinheiro em linha a consumidores noutro Estado-Membro, ou que

⁶ Processo C-275/92, Col. 1994, p. I-01039.



perturbe a liberdade de receber ou de beneficiar, como destinatário, dos serviços oferecidos por um prestador estabelecido noutro Estado-Membro, constitui uma restrição à livre prestação de serviços.

Conforme referido no Acórdão TJUE proferido no âmbito do processo que opôs a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e a Bwin International Ltd. ao Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e à Associação Portuguesa de Casinos, “a legislação dos jogos de fortuna ou azar é um dos domínios em que há divergências consideráveis de ordem moral, religiosa e cultural entre os Estados-Membros”⁸. Estas considerações constituem, aliás, jurisprudência constante por parte deste tribunal.

Já depois de proferido este Acórdão do TJUE, a Bwin pretendeu de novo, na ação que lhe foi movida pela Associação Portuguesa de Casinos e que acima se referiu no ponto 5.3.3, suscitar a questão da conformidade do Direito Português na matéria de jogo com o Tratado da União, tendo o Tribunal de Justiça da União Europeia, por decisão de 25 de Fevereiro de 2010, decidido que tal pedido era manifestamente inadmissível. Esta decisão teve por fundamento a circunstância do pedido não conter designadamente, nenhuma descrição do quadro factual em que as questões se inserem nem as razões precisas que levaram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação do direito da União.

As questões que têm sido identificadas pela jurisprudência prendem-se com a proteção dos consumidores e a prevenção da fraude e da incitação dos cidadãos a uma despesa excessiva ligada ao jogo, bem como a prevenção das perturbações da ordem social em geral.

⁸ Cf. Acórdão Santa Casa, n.º 57.



Na falta de harmonização comunitária nesta matéria e tendo em conta a sensibilidade nestes domínios, o TJUE tem considerado que compete a cada Estado-Membro apreciar, segundo a sua própria escala de valores, o que é exigido para assegurar a proteção dos interesses em questão.

Desta forma, a jurisprudência europeia tem considerado que, desde que a opção política e legislativa de cada Estado-Membro seja coerente e sistemática e não se reduza a um conjunto de decisões motivadas por circunstancialismos ou pela vontade de discriminar algum operador, há uma legitimidade nas opções mais restritivas do jogo *online*, em função da própria natureza da matéria e da sensibilidade que lhe está associada.

Refira-se ainda que a jurisprudência no Acórdão Santa Casa destacou a liberdade de apreciação da necessidade e da proporcionalidade das disposições legislativas ou administrativas de cada Estado-Membro e rejeitou a imposição de limites, precisamente em função da falta de harmonização comunitária, mas também da liberdade de escolha de um determinado sistema de proteção.

A exigência de uma justificação coerente e sistemática não tem sido limitada, o que resultou especialmente claro no Acórdão Santa Casa. O TJUE considerou que o facto de um Estado-Membro apelar ao jogo através das estruturas por si tuteladas, não elimina o direito de esse mesmo Estado-Membro limitar o jogo por parte de outro operador, sempre e quando fique claro que o faz com o objectivo de combater a criminalidade e de proteger os consumidores de jogos de fortuna ou azar contra fraudes.



Desta forma, o TJUE rejeitou o princípio do reconhecimento mútuo, que, a ser aplicado neste âmbito, implicaria o reconhecimento da idoneidade de operadores que tivessem sido reconhecidos por outro Estado-Membro e que levaria a uma liberalização do mercado do jogo *online*.

No Acórdão Santa Casa, o Tribunal de Justiça não se coíbe de destacar as vantagens da concessão de direitos exclusivos de exploração de jogos *online* a um único operador, destacando a possibilidade de o controlo rigoroso do Estado poder proteger os consumidores contra fraudes cometidas pelos operadores, conforme alegou, nesse processo, o Governo Português.

6.2 Da sua problematização á sua conformidade Integradora

Não podem ser ignoradas as críticas que alguma doutrina⁹ levanta à jurisprudência comunitária nesta matéria e que se prendem, desde logo, com alguma incoerência do TJUE face a decisões noutras matérias em que não existe harmonização comunitária.

A aplicação do princípio do reconhecimento mútuo, criado pelo próprio TJUE para casos em que não existia harmonização comunitária, tem sido negada no que diz respeito ao jogo *online*, numa posição que é apresentada pela doutrina como questionável.

O reconhecimento aberto e explícito, feito pelo próprio Tribunal, de que as práticas que tem analisado representam efetivas violações das disposições dos tratados



⁹ Cf. Luís Silva Morais, *O regime do jogo e o Direito Económico Comunitário* e Nuno Piçarra,

op. cit.

européus, a par da condescendência invariável com as defesas apresentadas pelos Estados-Membros, tem sido apontada como falha ao TJUE, acusado de defender os interesses dos Estados-Membros e não os da União Europeia, que lhe cumpre defender.

Contudo e de forma reiterada, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e o TJUE têm perfilhado a aplicação do princípio da subsidiariedade à definição das políticas nacionais de jogo a dinheiro, subtraindo-as do princípio da livre prestação de serviços inscrito no Tratado da UE, tendo presente a proteção da ordem pública, do património das famílias e a diversidade cultural europeia, entre outras razões. Também o Conselho Económico e Social da UE e o Comité das Regiões emitiram diversos pareceres e recomendações no mesmo sentido.

A questão do jogo tem sido também amplamente discutida quer no Parlamento Europeu, quer na Comissão Europeia. O Parlamento pronunciou-se por diversas ocasiões sobre a questão, tendo seguido uma linha próxima da que tem imperado no TJUE. Assim, o Parlamento manifestou em 2009 a sua preocupação face à eventualidade de liberalização do mercado dos jogos de azar e lotarias, considerando apropriado que a utilização de lucros obtidos a partir dessas lotarias fosse feita para fins de interesse público, incluindo o financiamento do desporto profissional e amador.

O Parlamento Europeu convidou a Comissão e os Estados Membros a aprovarem medidas de regulação que garantissem a proteção do desporto contra todas as influências indevidas relacionadas com apostas, o que garantiria a integridade do evento desportivo e o respeito dos direitos de propriedade intelectual dos



organizadores das competições. O Parlamento defendeu a manutenção das leis nacionais sobre o jogo através das quais os Estados-Membros possam controlar os seus mercados e proteger o financiamento das atividades desportivas.

A Comissão Europeia tem-se ocupado da questão quer numa perspectiva de combate às infrações ao direito comunitário (tendo instaurado vários processos de infracção aos Estados-Membros a fim de verificar se as medidas nacionais que limitam a oferta transfronteiriça de apostas desportivas *online* eram compatíveis com as disposições do Tratado), quer lançando documentos de discussão, nomeadamente o “Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno”, publicado em Março de 2011¹⁰.

O Livro Verde teve por finalidade lançar uma ampla consulta pública sobre todos os desafios pertinentes com que se deparam os poderes públicos nacionais e as eventuais questões relacionadas com o mercado interno decorrentes da rápida evolução das ofertas de jogo em linha.

6.3 Da especificidade normativa do Jogo Online

O TJUE tem defendido uma posição segundo a qual os serviços de jogos de azar oferecidos através da Internet possuem várias características que justificam que os Estados-Membros tomem medidas restritivas ou regulem diversamente a prestação desses serviços, com vista a combater a dependência do jogo e a proteger os consumidores contra os riscos de fraude e o crime.

Essas especificidades são as seguintes:

¹⁰ Disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm



- a) No sector dos jogos de azar em linha, as autoridades do Estado-Membro de estabelecimento encontram dificuldades específicas em avaliar as qualidades e a integridade profissionais dos operadores. Estas dificuldades justificam que um Estado-Membro entenda que o simples facto de um operador oferecer licitamente serviços de jogos de azar em linha noutro Estado-Membro, onde tem a sede e já está, em princípio, sujeito aos requisitos legais e ao controlo por parte das autoridades competentes desse Estado-Membro, não pode ser considerado uma garantia suficiente de proteção dos consumidores nacionais contra os riscos de fraude e de criminalidade;
- b) A falta de contacto direto entre o consumidor e o operador dos jogos de azar em linha implica riscos de fraude maiores e de natureza diferente, cometidas pelos operadores contra os consumidores, em comparação com os mercados tradicionais desses jogos;
- c) A particular facilidade e a permanência do acesso aos serviços de jogos de azar em linha, bem como o volume e a frequência potencialmente elevados dessa oferta de carácter internacional, num ambiente que é caracterizado pelo isolamento do jogador, o anonimato e a ausência de controlo social, constituem factores susceptíveis de favorecer um desenvolvimento da dependência do jogo e de conduzir a outras consequências negativas (o Tribunal declara ainda que as características próprias da oferta de jogos de fortuna e azar pela Internet podem, da mesma forma, revelar-se uma fonte de riscos de natureza diferente e com uma importância acrescida em matéria de defesa dos consumidores e, em particular, dos jovens e das pessoas com particular propensão para o jogo



ou susceptíveis de a desenvolver, face aos mercados tradicionais desses jogos).

6.4 Das tendências da atividade do Jogo na União Europeia

Dois modelos essenciais de quadro normativo nacional aplicados no domínio do jogo têm coexistido no mercado interno devido às possibilidades limitadas de venda transfronteiriça dos serviços de jogo no passado.

O modelo baseado em operadores licenciados que prestam serviços num quadro estritamente regulamentado e o modelo de monopólio rigorosamente controlado (detido pelo Estado ou por outra entidade) apresentam-se como as opções globais em que são enquadráveis as tendências seguidas pelos Estados-Membros da União Europeia.

Também os objectivos não variam nas diferentes jurisdições. Pretendem evitar o jogo excessivo ou patológico, prevenir a disponibilização de jogo ilegal e proteger os mais fracos e vulneráveis, incluindo menores. Outro dos objectivos globais é o de garantir a fiabilidade dos operadores face aos consumidores de jogo e prevenir a fraude e as atividades criminais. Não obstante, o tipo de regulação e as medidas adoptadas em cada país varia substancialmente.

De acordo com as conclusões do relatório de progresso da Presidência francesa do Conselho da União Europeia de 2008, relativo ao quadro legal e às políticas dos Estados Membros da União Europeia sobre o jogo e as apostas, o reforço dos mecanismos de controlo e o desenvolvimento da Internet foram os argumentos mais



importantes que levaram mais de um terço dos Estados-Membros a iniciarem reformas substanciais nas suas legislações nacionais.

As medidas implementadas nos Estados-Membros para limitar as operações ilegais e controlar o crescimento do jogo em plataformas de acesso remoto, em particular nas apostas desportivas *online*, assentam, genérica e designadamente, nos seguintes modelos:

- A extensão, em número restrito, das licenças dos operadores de casinos, salões de jogo e apostas desportivas ao mercado *online*;
- O reforço dos monopólios, através de um único operador público, ou com uma forte intervenção estatal.

Assim, por exemplo, na Suécia, num sistema de regulação datado de 2002, verifica-se uma situação de mercados de jogo *online* não liberalizado, em que existe um monopólio estatal dos jogos *online*. Estão proibidos os operadores sedeados fora do país.

No Reino Unido o mercado *online* encontra-se liberalizado desde 2005. A regulação do mercado *online* e a introdução de elevadas taxas conduziu à deslocalização de vários operadores, procurando evitar os elevados custos incorridos com o licenciamento e taxação dos seus serviços.

De acordo com vários dados existentes, com a regulação do jogo *online* no Reino Unido, verificou-se um aumento do número de jogadores na população adulta, e



também do número de jogadores compulsivos, contrariamente aos objectivos-chave da regulação¹¹.

Por outro lado, em França verificou-se uma liberalização controlada, para alguns jogos, do jogo *online*, através de regulação de 2010. Excluem-se os jogos de casino, com exceção do póquer. O acesso dos operadores ao mercado está sujeito à emissão de uma licença pela entidade reguladora, licença essa que é diferente para cada tipo de produto. Os operadores devem estar estabelecidos em França ou noutro país da UE e ter contabilidade auditável. Os sítios web devem ter domínio .fr e ter frontoffice em França. A informação disponível aponta para uma diminuição do jogo ilegal depois desta alteração legislativa.

Na Bélgica verifica-se uma situação ímpar em que o mercado *online* foi aberto em 2011 apenas para os operadores já licenciados no mercado *offline*. No fundo possibilita-se aos operadores já licenciados a abertura *online* nos produtos que disponibilizam *offline* – e não noutros. Também aqui os sítios web devem ter a terminação “.be” e exige-se que os operadores tenham o equipamento e o pessoal localizado no país. A Bélgica argumenta que esta limitação garante a segurança dos consumidores no acesso ao jogo e permite exercer controlo sobre o operador.

Em Espanha o sistema regulatório que liberaliza o mercado do jogo *online* data também de 2011, mas prevêem-se apenas para meados de 2012 a concessão das primeiras licenças para o jogo *online*. Os operadores devem estar sedeados na União Europeia, devendo ter uma sociedade representante em Espanha, que deverá ser

¹¹ British Gambling Prevalence Survey 2010.



taxada e monitorizada pela entidade reguladora. Os sítios web para jogo *online* devem ter a terminação “.es”.

A Dinamarca atribuiu em Janeiro de 2012 as primeiras licenças de jogo *online*: mantém o monopólio estatal sobre alguns tipos de aposta *online*, tendo liberalizado o acesso a outros, como o casino e o póquer, mas também as apostas desportivas (com exceção de apostas de corridas de cavalos). Os equipamentos podem estar sedeados fora do país, embora em princípio a legislação o exija.

Na Alemanha foi assinada em Abril de 2011 uma versão revista do Tratado intraestatal segundo a qual se podem emitir 7 licenças a empresas de apostas desportivas por um período experimental de 7 anos. Contudo o Estado de Schleswig-Holstein, não assinou o Tratado de Jogo intraestatal tendo entrado em vigor a 1 de Janeiro de 2012 a sua própria Lei do Jogo, em que se dá uma liberalização do mercado do jogo *online* naquele Estado.

Não sendo possível estabelecer com clareza uma tendência unívoca de adaptação legislativa nos Estados-Membros, é possível afirmar que a regulamentação do sector dos jogos *online* é um imperativo que grande parte dos países abraçou.

A liberalização controlada e com exigências muito apertadas para os operadores parece ser a tendência dominante, mas as especificidades de cada país e a exclusão de determinadas formas de aposta acabam por toldar a visão global da evolução.



7. DA QUANTIFICAÇÃO DO VALOR ECONOMICO E SOCIAL DO UNIVERSO DO JOGO EM PORTUGAL

7.1 Do seu impacto Económico e Fiscal

O jogo é um fenómeno social que o Estado inicialmente considerou como atividade proibida. Todavia, face à dimensão do jogo clandestino e aos problemas sociais que daí advinham, o Estado acabou por reconhecer a sua existência como uma realidade incontornável e procedeu à regulamentação da sua prática e exploração, considerando que esta era a melhor forma de proteger a sociedade e os indivíduos. Neste sentido, o Estado mantém esta atividade controlada, na medida em que reserva para si o exclusivo da exploração do jogo, podendo, no entanto, vir a concessionar esse exclusivo a outras pessoas coletivas, mediante concurso público, ou em casos especiais devidamente justificados, a adjudicar diretamente a concessão independentemente de concurso público – artigo 10.º, n.º 1 e 2 da Lei do Jogo. Nos termos do artigo 13.º da mesma Lei do Jogo, tendo em conta o interesse público, o prazo da concessão pode ser prorrogado por iniciativa do Governo ou a pedido fundamentado das concessionárias.

Assim, temos hoje em Portugal por um lado, as apostas mútuas e os denominados Jogos Sociais do Estado e, por outro os jogos de fortuna ou azar, que englobam os jogos de casino e o jogo do bingo fora das salas de casino. No tocante ao primeiro grupo de jogos, o Estado concedeu, por via legal, o exclusivo da sua exploração à SCML que prossegue tal atividade através do seu Departamento de Jogos, em regime de exclusivo para todo o território nacional. O Estado regula os Jogos Sociais mediante a publicação de Decretos-Lei e Portarias que visam criar os diferentes jogos



no universo jurídico como a Lotaria Nacional, o Totobola, etc., ao mesmo tempo que exerce sobre eles um controlo direto de idoneidade, honestidade, segurança e integridade de exploração para os cidadãos e para o bem público.

Quanto ao direito de explorar os jogos de casino e o jogo do bingo dentro ou fora das salas de casino constitui, igualmente, um exclusivo do Estado, que pode concessionar esse exclusivo de exploração, mediante concurso público ou adjudicação directa (que estabelece os requisitos) a outras pessoas coletivas.

A concessão apenas pode abranger a exploração dos tipos de jogos de fortuna ou azar que se encontram enumerados na Lei do Jogo ou de novos tipos que venham a ser autorizados por despacho do membro do governo da tutela, a requerimento dos concessionários e após parecer do Turismo de Portugal, I.P..

Na génese social do jogo radicam também os princípios que estiveram na origem da tributação desta atividade. Assim, no caso dos jogos de fortuna ou azar a tributação é feita, no essencial, através do designado imposto especial de jogo e das contrapartidas anuais que incidem atualmente, sobre a receita bruta, ou seja, a receita apurada depois de deduzidos os prémios. O Estado cria, por esta via, um certo distanciamento, por razões de ordem moral, do lucro real e dos rendimentos do jogo, consagrando regras distintas na determinação da “matéria colectável” diferentes da generalidade das atividades económicas.

E, por esta razão, apenas a atividade de jogo está sujeita a este regime fiscal, não sendo tributada em qualquer outra sede, o mesmo já não acontecendo a outras atividades prosseguidas pelas concessionárias, que são tributadas nos termos da lei geral.



Por outro lado, o Estado veio a consagrar um regime de consignação legal na afetação das receitas em benefício dos municípios onde se localizam os casinos que induz a preocupação de compensar essas zonas pelo ónus social que tal representa.

Desse modo, veio a consagrar que as receitas da tributação dos jogos de fortuna ou azar estão afetas ao desenvolvimento turístico dos municípios onde estão sedeados os casinos, em investimentos e obras de interesse turístico e na promoção e animação turísticas dessas mesmas zonas.

Quanto aos resultados líquidos provenientes dos Jogos Sociais do Estado, explorados pela SCML, que atingiram 525 milhões de euros em 2011, estes financiam, nos termos da Lei, as políticas sociais públicas nas áreas da saúde, da segurança social, educação, cultura e desporto, entre outras. Adicionalmente, o Estado arrecada, ainda, mais de 90 milhões de euros a título de imposto de selo sobre as apostas nos Jogos Sociais do Estado explorados pela SCML.

Em 2011, o Estado arrecadou um valor de cerca de 103 milhões de Euros, provenientes do denominado imposto especial de jogo, resultante da tributação dos jogos de fortuna ou azar explorados em casinos. Esta receita tem vindo nos últimos anos a decrescer verificando-se uma quebra, face ao ano de 2010, de 2,8%.

Imposto especial sobre o Jogo em Casinos

Casinos	2000	2010	2011	
	Imposto	Imposto	Imposto	11 vs 10
TOTAL	66.362.831	105.826.270	102.854.850	- 2,8%

11 vs 00
55,0%

Fonte: Turismo de

Portugal



O aumento de receita verificado na década de 2000/2011 tem de ser contextualizado com um período de franco crescimento entre 2005 e 2008 e com a circunstância de terem sido concessionados 3 novos casinos – Lisboa / Chaves / Tróia – entre 2006 e 2010¹².

Este aumento do imposto especial sobre o jogo em Casinos verificado no período de 2000 a 2011 esconde, contudo, uma evolução negativa recente, porquanto registou quedas consecutivas no último triénio (2009-2010-2011). Acresce que as receitas decorrentes da arrecadação do imposto especial de jogo estão valorizadas a preços correntes de cada ano, isto é, contemplam o direito da “inflação”, mas se as valorizarmos a preços do ano 2000 chegaremos rapidamente à conclusão que, em termos reais, o crescimento do imposto especial sobre o jogo em casino é, afinal, bem mais modesto (14,7%).

Porém, a quantificação do imposto especial de jogo assume carácter parcelar face à totalidade das verbas pagas ao Estado pelas concessionárias de casinos. Na verdade, esse imposto é computado para a realização das contrapartidas anuais de exploração às concessionárias, cujo valor excede porém, largamente, o desse imposto. Acresce que, pela prorrogação das suas concessões operada pelo Decreto-Lei n.º 275/2001, as concessionárias dos 7 casinos então existentes em Portugal continental pagaram, em contrapartidas iniciais, uma verba superior a 256 milhões de euros, a preços de 2000, e que, pela autorização para explorar o Casino Lisboa, no âmbito da Zona de Jogo do Estoril, a respectiva concessionária pagou ao Estado o valor de 30 milhões de Euros, a preços de 2002. Os valores das contrapartidas iniciais e anuais recebidas das

¹² Sobretudo o casino de Lisboa, líder do ranking dos casinos nacionais, com 88,1 milhões de euros de receitas de jogo e 27% de quota de mercado, em 2011.



concessionárias de casinos, desde 2001 a 2011, estão expressos no mapa na página seguinte, atingindo, nesses 11 anos, um valor máximo de 2.000 milhões de Euros.

Os valores deste mapa também estão expressos em preços correntes de cada ano, sendo, apesar disso, possível verificar que, apesar da abertura do casino de Chaves em 2008 e do Casino de Tróia em 2011, estes valores registaram decréscimos sucessivos a partir de 2009, 2010 e 2011. Por outro lado, uma análise a preços constantes levaria a aplicar, aos 129 milhões de Euros de contrapartidas de exploração e imposto especial de jogo obtidos em 2001, um factor de correção de 1,314, resultando em 169,5 milhões de Euros, a preços de 2011, valor consideravelmente superior aos 151,7 milhões de Euros de contrapartidas e impostos liquidados neste último ano. O que significa que a concorrência do jogo *online* e a correspondente erosão das receitas do jogo em casinos, sobre as quais incidem as contrapartidas de exploração, leva a que o Estado, em 2011, e apesar da abertura do Casino de Lisboa, do Casino de Chaves e do Casino de Troia, esteja a receber, em contrapartidas de exploração, um valor real inferior ao de 2001. E, se forem considerados apenas os 7 casinos com concessões prorrogadas em 2001, a respectiva erosão de receitas desde essa data, que, em termos reais, atinge quase 40% - *infra*, ponto 13.4 - traduz-se numa ainda mais acentuada redução da receita tributária do Estado. Já a SCML distribuiu, nos termos da lei, aos diferentes ministérios beneficiários, cerca de 523 milhões de Euros dos resultados apurados no exercício, em cumprimento dos objectivos definidos e que fazem parte da sua missão de solidariedade nas áreas da ação social, da educação, da cultura e da saúde. O Estado recebeu ainda da SCML, em sede de Imposto do Selo, cerca de 90 milhões de Euros.



CASINOS PORTUGUESES
CONTRAPARTIDAS DE EXPLORAÇÃO (INCLUINDO IMPOSTO DE JOGO) E CONTRAPARTIDAS INICIAIS
A PREÇOS CORRENTES (2001 A 2011)

CONTRAPARTIDAS DE EXPLORAÇÃO (INCLUINDO IMPOSTO DE JOGO)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Estoril	61.447.567 €	67.029.627 €	63.538.472 €	63.017.309 €	63.526.483 €	56.102.555 €	50.422.651 €	47.910.537 €	42.254.144 €	38.558.217 €	35.682.549 €	589.490.111 €
Lisboa	-	-	-	-	-	26.900.674 €	44.340.474 €	48.680.875 €	44.946.422 €	45.951.833 €	44.066.229 €	254.886.507 €
Póvoa	25.597.471 €	27.019.530 €	24.969.436 €	23.778.182 €	25.405.269 €	26.912.686 €	29.312.616 €	29.100.393 €	25.974.756 €	26.104.943 €	23.494.120 €	287.669.402 €
Espinho	20.863.001 €	23.812.428 €	23.269.119 €	22.899.473 €	25.798.852 €	26.482.759 €	27.142.562 €	24.815.588 €	21.244.207 €	23.356.566 €	26.583.368 €	266.267.923 €
Figueira	6.226.332 €	6.464.917 €	6.781.839 €	7.196.783 €	7.207.351 €	7.113.611 €	6.943.975 €	6.982.070 €	6.604.711 €	6.350.881 €	5.591.665 €	73.464.135 €
Madeira	2.381.629 €	2.209.012 €	2.064.803 €	2.189.543 €	2.264.336 €	2.219.762 €	2.442.993 €	2.550.000 €	2.501.381 €	2.455.914 €	2.279.604 €	25.558.977 €
Algarve	12.502.584 €	14.318.560 €	14.722.214 €	15.113.175 €	15.105.439 €	15.907.350 €	16.095.433 €	15.287.137 €	13.463.124 €	12.823.701 €	11.520.946 €	156.859.663 €
Chaves	-	-	-	-	-	-	-	1.792.266 €	1.761.152 €	1.892.564 €	2.130.602 €	7.576.584 €
Troia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	380.513 €	380.513 €
Total	129.018.584 €	140.854.074 €	135.345.883 €	134.194.465 €	139.307.730 €	161.639.397 €	176.700.704 €	177.118.866 €	158.749.897 €	157.494.619 €	151.729.596 €	1.662.153.815 €

(Valores sem atualização)

(*) = imposto de jogo

CONTRAPARTIDAS INICIAIS

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Estoril	57.643.181 €	8.223.761 €	8.223.761 €	8.223.761 €	8.223.761 €	8.223.761 €	-	-	-	-	-	98.761.986 €
Lisboa	-	-	7.500.000 €	-	-	7.500.000 €	7.500.000 €	7.500.000 €	-	-	-	30.000.000 €
Póvoa	34.061.880 €	4.859.495 €	4.859.495 €	4.859.495 €	4.859.495 €	4.859.495 €	-	-	-	-	-	58.359.355 €
Espinho	33.770.752 €	4.817.961 €	4.817.961 €	4.817.961 €	4.817.961 €	4.817.961 €	-	-	-	-	-	57.860.557 €
Figueira	15.429.740 €	2.201.310 €	2.201.310 €	2.201.310 €	2.201.310 €	2.201.310 €	-	-	-	-	-	26.436.290 €
Algarve	8.733.816 €	1.246.024 €	1.246.024 €	1.246.024 €	1.246.024 €	1.246.024 €	-	-	-	-	-	14.963.936 €
Total	149.639.369 €	21.348.551 €	28.848.551 €	21.348.551 €	21.348.551 €	28.848.551 €	7.500.000 €	7.500.000 €	0 €	0 €	0 €	286.382.124 €

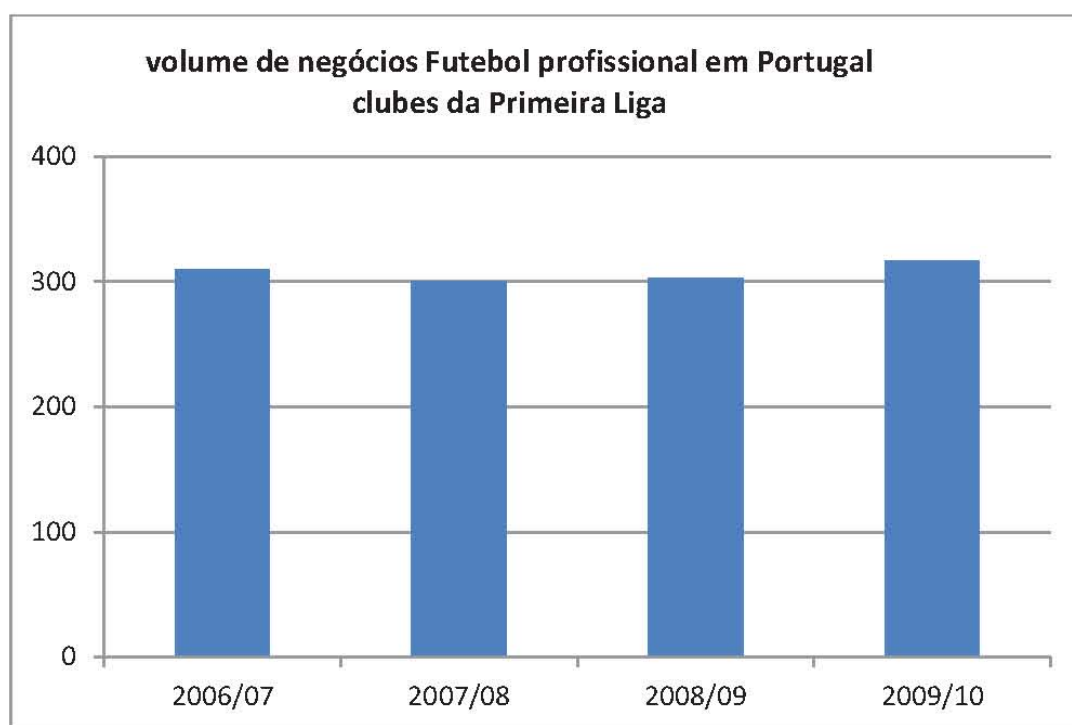
(Valores de 2000, excepto Lisboa, cujos valores se encontram expressos em euros a valores de 2002)

TOTAL DE CONTRAPARTIDAS INICIAIS E DE EXPLORAÇÃO DE 2001 a 2011

1.948.535.939 €



Em relação ao volume de negócios do futebol profissional em Portugal, agregado dos clubes da Primeira Liga (Zon Sagres) estará estabilizado em cerca de 300 milhões de Euros/ano, tendo por base as últimas quatro épocas desportivas.



Valor em milhões euros

Fonte: Uni. Católica.

Relativamente às apostas hípcas mútuas em Portugal, o seu impacto na economia nacional ainda é pouco expressivo. No entanto e tendo por base os dados disponibilizados pela Federação Equestre Portuguesa (a informação disponível é muito escassa), a fileira equina representa no nosso país um valor aproximado de 38 milhões de euros.



7.2 Do seu volume geral no universo do Jogo

Atualmente em Portugal apenas é possível quantificar o montante proveniente dos Jogos Sociais e dos Jogos de Casino, que constitui um proveito direto para o Estado e para a sociedade, nomeadamente por via da ação social.

Nesse sentido, podemos considerar que os casinos na última década têm contribuído com uma média anual de cerca de 100 milhões de Euros, resultantes da tributação em imposto especial de jogo.

Já em relação aos montantes provenientes dos Jogos Sociais, temos uma distribuição com a ação social, cultural e com a educação, na última década, uma média anual de cerca de 460 milhões de Euros por ano, a que acresce cerca de 90 milhões por ano do Imposto do Selo.

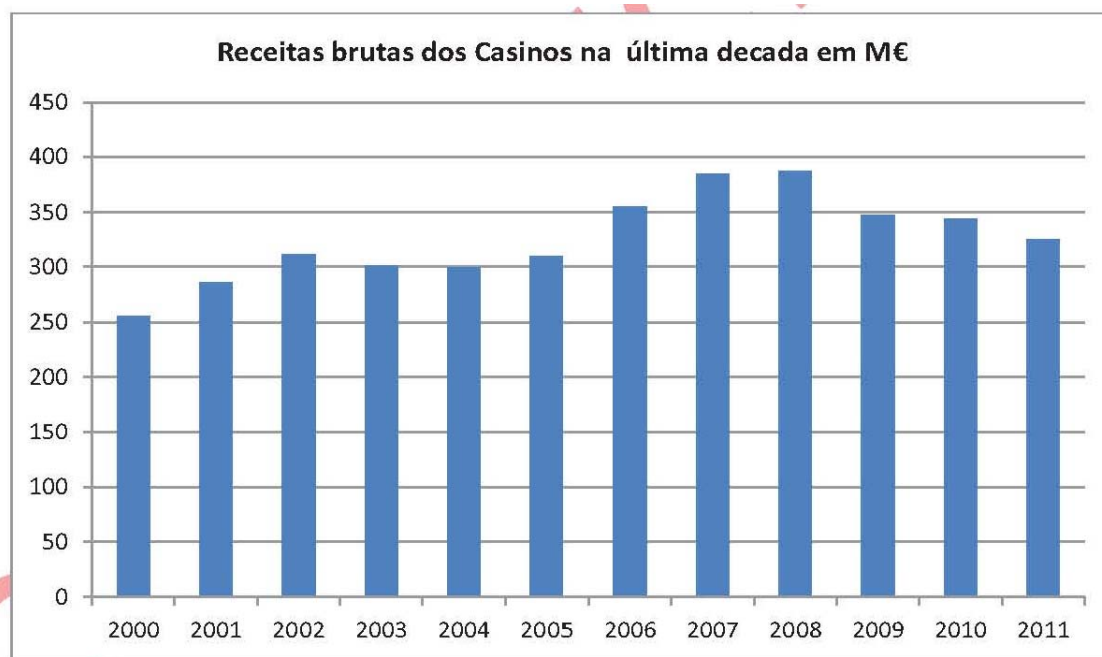
7.3 Das receitas geradas

Na última década os casinos geraram uma receita bruta média anual de cerca de 320 milhões de Euros, registando-se no entanto nos últimos três anos um decréscimo da receita que em 2009 foi de menos 10,3% em relação a 2008, em 2010 foi de menos 0,9% em relação a 2009 e em 2011 foi de menos 5,4% em relação a 2010. Importa, também, referir que o crescimento percentual de 2000 para 2011 foi de 27,3%.

Importa, porém, ter presente que este acréscimo de 27,3% das receitas brutas de jogo, entre 2000 e 2011, compara as receitas obtidas por 8 casinos (2000) com as receitas registadas por 11 casinos (2011) – por força da abertura do Casino Lisboa em 2006, do Casino de Chaves em 2008 e do Casino de Tróia em 2011 – além de que as

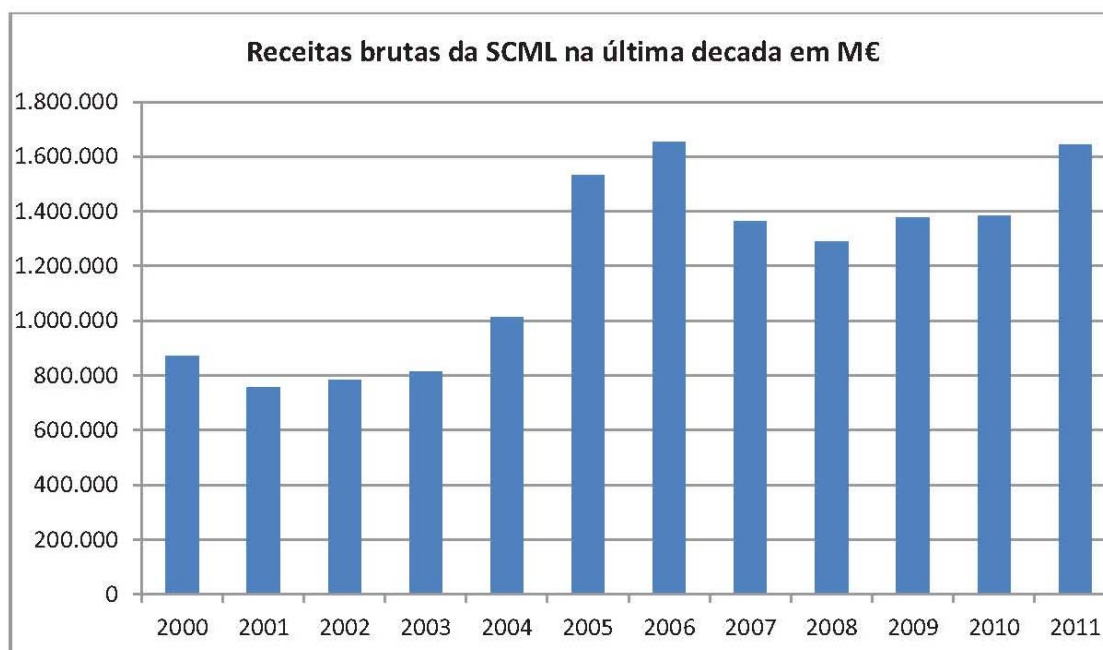


receitas dos jogos estão valorizadas a preços correntes de cada ano. Se fizermos o exercício de atualizar para preços de 2011, expurgando o efeito da “inflação”, as receitas de jogo obtidas pelos 8 casinos em funcionamento no ano 2000, e as compararmos com as receitas geradas pelos 11 casinos em funcionamento em 2011, chegamos à conclusão de que, apesar de existirem mais três casinos em funcionamento, se verifica um decréscimo real de -5,8% nas receitas geradas pelo sector de jogo de casinos em Portugal.



Fonte: Turismo de Portugal

Na última década os Jogos Sociais explorados pela SCML geraram um resultado médio apurado de cerca de 460 milhões de Euros/ano.



Fonte: SCML

7.4 Da correspondente distribuição das receitas

A afetação do imposto especial de jogo resultante da tributação do Jogo de Casino é feita do seguinte modo:

- 20% do total do imposto especial de jogo constitui receita direta do Estado;
- 77,5% constitui receita do Turismo de Portugal para afetar ao desenvolvimento e financiamento da política de Turismo, nos termos das consignações legais estabelecidas;
- 2,5% é receita do Fundo de Fomento Cultural (consignação determinada por uma alteração à Lei do Jogo, aplicável a partir de 2009).

Da verba afeta ao Turismo de Portugal, I.P., o montante correspondente a 20% do valor total do imposto especial de jogo está consignado a obras e investimentos de



interesse para o turismo, a realizar na área dos municípios onde se localizam os casinos, sendo legalmente designado por “planos de obras”.

O remanescente da verba afeta ao Turismo de Portugal, I.P. é utilizado no financiamento da atividade do instituto e na prossecução da política nacional de turismo e, designadamente, no financiamento dos investimentos no sector, na promoção do destino Portugal e na formação profissional dos recursos humanos do sector.

No quadro infra reflete-se esta afetação de verbas, com base na respetiva consignação legal:

Casinos	2000	(...)	2011			11 vs 00
	Imposto		Imposto	Imposto	11 vs 00	
Receita do Estado	13.272.566		21.165.254	20.570.970	-2,8%	55,00%
Receita FFC			2.645.657	2.571.371	-2,8%	
Receita TdP	53.090.265		82.015.359	79.712.509	-2,8%	50,1%
Plano de Obras	13.272.566		21.165.254	20.570.970	-2,8%	55%

Fonte: Turismo de Portugal

Como referido *supra*, o aumento do imposto especial sobre o jogo em Casinos, arrecadado pelo Estado, Turismo de Portugal e FFC, no período de 2000 a 2011, decorre sobretudo do aumento da oferta de jogo em Portugal, em consequência da abertura de 3 novos estabelecimentos, mas também da circunstância de as receitas oriundas da arrecadação do imposto especial de jogo estarem valorizadas a preços correntes de cada ano, incorporando o efeito da inflação. Acresce que, apesar disso, nos últimos 3 anos, observa-se uma evolução negativa do montante de imposto



cobrado. Em relação à distribuição das receitas provenientes dos Jogos Sociais, são distribuídas pelas seguintes entidades e instituições:

Beneficiários		
Ministério da Administração Interna	Associação de Bombeiros Voluntários	—
	Riscos sociais	—
	Policimento de Espetáculos Desportivos	—
Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público		
Presidência do Conselho de Ministros	Instituto do Desporto de Portugal (Atividades Desportivas)	(a)
	Instituto Português da Juventude (atividades e infraestruturas juvenis)	(a)
	Instituto do Desporto de Portugal (Futebol)	(a)
	Fundo de Fomento Cultural	(b)
	Instituto Português do Desporto e Juventude	(b)
	Gabinete da Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade	(b)
Fundo de Fomento Cultural		(a)
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	IGFSS (Desenv. programas, medidas e projetos apoio - A. Social)	(a)
	IGFSS (Cobertura despesas de ISS com Ação Social)	(a)
	IGFSS (Apoio para Ação Social FSS - IPSS)	(a)
	IGFSS (Prevenção, reabilitação e apoio a def. graves e profundos)	(a)
	IGFSS (Combate à pobreza e exclusão social)	(a)
	IGFSS (Projetos especiais de apoio a crianças carenciadas e em risco)	(a)
	IGFSS (Projetos e ações de auxílio a idosos carenciados)	(a)
	IGFSS (Medidas e projeto de apoio à família e à criança)	—
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	(a)
	INATEL (Turismo social e sénior, organização de tempos livres)	(b)
Ministério da Saúde		
Ministério Educação e Ciência	Desporto escolar	—
	Projetos especiais destinados a estudantes do ensino secundário	—
Instituto de Desporto da Madeira (Apoio ao desporto escolar e respetivas infraestruturas)		—
Instituto de Desporto dos Açores (Apoio ao desporto escolar e respetivas infraestruturas)		—

(a) Valores atribuídos de janeiro a outubro, conforme Decretos-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março e n.º 44/2011, de 24 março.

(b) Valores atribuídos em novembro e dezembro, conforme Decreto-Lei n.º 106/2011, de 21 outubro.

Fonte: Relatório de Gestão e Contas da SCML de 2011.



Para além do apoio às entidades e instituições *supra* referidas, a SCML tem também a sua rede direta de apoio a diversas valências, nomeadamente a cerca de 28.776 idosos, a 9.097 jovens e crianças, a 113.372 indivíduos que recebem apoio à inserção social, para além dos equipamentos integrados da segurança social, da parte hospitalar sob a sua responsabilidade (hospital de Sant´Ana, Centro de Medicina e Reabilitação de Alcoitão, Escola Superior de Saúde de Alcoitão)¹³.

7.5 Da criação de emprego direto e indireto

Os casinos portugueses são responsáveis pela criação de cerca de 3.000 empregos diretos¹⁴ e mais de 15.000 empregos indiretos. Nas últimas duas décadas – mais exatamente a partir de 1987 -, os casinos portugueses têm evoluído de meras casas de jogo para um conceito muito mais abrangente de casino, como complexo multidisciplinar de atividades socialmente relevantes, com destaque especial para o espetáculo, o entretenimento, a promoção das artes plásticas e da literatura, assumindo hoje um cariz cultural muito significativo. A Associação Portuguesa de Casinos (APC) refere que “*por cada posto de trabalho criado nos casinos, estima-se a criação indireta de dois postos de trabalhos em atividades complementares*”. A Associação estima que os Casinos de Lisboa e Estoril tenham, cada um, cerca de dois

¹³ Em 2011 a SCML gastou com estas atividades 203.228.188 Euros e é responsável por 6.079 postos de trabalho diretos.

¹⁴ O Grupo Estoril-Sol, que explora os casinos de Lisboa, do Estoril e da Póvoa do Varzim, é responsável por cerca de 1.400 postos de trabalho. A Solverde, que explora os 3 casinos do Algarve, Espinho e Chaves é responsável por cerca de 1.100 postos de trabalho.

A estes números haverá que acrescentar os da concessão da Figueira Praia, do Casino de Tróia e, na Madeira, da concessão da ITI relativa ao Casino do Funchal.



milhões de visitantes por ano, contra 1.200.000 na Póvoa, 1.000.000 em Espinho e também 1.000.000 no conjunto dos três equipamentos algarvios e do Casino da Figueira da Foz e de Tróia.

Em relação à SCML e de acordo com os dados disponíveis, é responsável por 6.079 trabalhadores, distribuídos pelas distintas áreas da SCML. Ao departamento de Ação Social e Saúde corresponde, aproximadamente, 59% (2.427) da totalidade dos colaboradores.

Já a Federação Equestre Portuguesa estima¹⁵ que a fileira do cavalo¹⁶ dê emprego direta e indiretamente a cerca de 5.500 pessoas, sendo diretamente ocupados cerca de 4.000 e que correspondem a criadores, tratadores, equitadores e indiferenciados, os restantes (1.500) são empregos indiretos que ocupam veterinários, correeiros, ferradores e administrativos.

7.6 Das suas contrapartidas derivadas

Atento o facto do jogo *online* ser proibido atualmente em Portugal, com a excepção da exploração electrónica pela SCML, temos que nos centrar apenas naquela que é a realidade hoje vigente no nosso país face ao regime jurídico em vigor. Nesse contexto, as contrapartidas indiretas que derivam da atividade do jogo assumem um relativo significado com expressão para a economia nacional. Podemos tomar como

¹⁵ As informações disponíveis são muito escassas.

¹⁶ Neste momento os números disponíveis são apurados tendo por base atividade de criação dos cavalos de raça Lusitana, pelos centros equestres e similares existentes em Portugal (entre 250 a 300), as corridas de cavalos são suportadas por grupos individuais cujo sucesso das provas está sempre associado ao seu deficiente enquadramento financeiro.



exemplo uma atividade conexa e que se desenvolve no perímetro da exploração dos jogos de fortuna e azar como é o caso da publicidade, que poderia, caso não fosse proibida, gerar receitas para as áreas de comunicação e marketing. Acresce que a permissão da publicidade constitui em si mesmo um factor a alterar para os jogos de fortuna ou azar e que terá necessariamente de ser ponderado no contexto da regulamentação do jogo *online*, mas de forma a salvaguardarem-se preocupações sociais e de prevenção de comportamentos aditivos.

A esta potencialidade conexa com a vertente da publicidade, acresce o desenvolvimento de atividades comerciais que se polarizam em torno dos casinos, designadamente no âmbito de lojas de comércio, de vestuário e decoração, bem como restaurantes e hotelaria.

7.7 Da sua Importância para o sector do turismo

As receitas dos jogos de fortuna e azar são um instrumento fundamental da prossecução da política pública do Turismo e fator decisivo para o financiamento dos investimentos realizados no sector.

Na realidade, as verbas provenientes da tributação do jogo têm um peso determinante para o desenvolvimento do sector turístico, através dos financiamentos concedidos para obras e outros investimentos de interesse para o turismo, contribuindo decisivamente para a consolidação global do Destino Portugal e da estruturação de diversas regiões e dos respetivos produtos, enquanto destino turístico, apoiando financeiramente ações de promoção e animação. Aquelas verbas



são ainda canalizadas para as ações de promoção de Portugal e para a formação profissional dos recursos humanos do sector.

Finalmente, tais receitas suportam ainda o funcionamento do Turismo de Portugal, I.P. e, em particular, do serviço, integrado no instituto, que exerce funções de inspeção, fiscalização e controlo da atividade de jogo e de prevenção e combate às práticas de jogo ilícito, sendo que o imposto especial de jogo representa em 2010, 43% do orçamento total de receita do Turismo de Portugal¹⁷. Contabilizando também as receitas de “reembolsos” de empréstimos concedidos pelo Turismo de Portugal, parcialmente financiados pelas verbas resultantes da tributação sobre o jogo, estima-se que a receita total daquele organismo seja financiada em cerca de 51% por verbas provenientes da tributação sobre o jogo em casinos. E se ainda forem computadas as demais verbas que integram a denominada “contrapartida anual”, as receitas dos jogos de fortuna ou azar deverão representar cerca de 60% do orçamento global de receita do Turismo de Portugal.

E, neste contexto, não podemos deixar de ter presente o peso do sector turístico na economia nacional, bem evidenciado pelos seguintes dados:

- peso do consumo turístico no PIB - 9,2%
- peso do emprego nas atividades características do turismo - 8,2%
- peso das receitas turísticas sobre as exportações globais - 13,2%
- peso das receitas turísticas sobre as exportações de serviços - 42,5%
- peso das receitas turísticas sobre as exportações de bens - 19,1%

¹⁷ Cf. Relatório de Sustentabilidade 2010 do Turismo de Portugal, pp.15 e 56.



Acrecece que Portugal recebeu em 2011 mais de 14 milhões de turistas, o que se traduziu em 39,5 milhões de dormidas, das quais 66% de estrangeiros, ficando plenamente demonstrada a natureza maioritariamente exportadora do sector do Turismo.

A realidade enunciada impõe, assim, particulares cautelas no processo de regulamentação que se vai desenvolver e, em particular, no modelo de tributação e consignação das receitas, de molde a que não seja afetada a principal fonte de financiamento do sector turístico, nem posto em causa o desenvolvimento e a sustentabilidade do mesmo, atenta a relevância desta atividade na economia portuguesa.

7.8 Da sua importância para a Área Desportiva

Atualmente, em Portugal, o regime jurídico vigente não permite que o desporto e em particular o futebol retirem maiores proveitos por via do Jogo de Casino ou dos Jogos Sociais. Nesta área em particular, por força da lei, as verbas distribuídas provêm dos Jogos Sociais (SCML) e são distribuídas pelas seguintes entidades:

- a) Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.
- b) Ministério da Administração Interna
- c) Instituto do Desporto da Madeira
- d) Instituto do Desporto dos Açores



7.9 Da sua importância para a Economia Social

Em relação à distribuição para a economia social das receitas provenientes dos Jogos de Casino ou dos Jogos Sociais e tal como resulta da lei, temos a seguinte distribuição:

- a) Do Jogo de Casino são distribuídas ao Fundo de Fomento Cultural
- b) Do Jogo Social beneficiam, nomeadamente:
 - a. Ministério da Administração Interna
 - i. Associação de Bombeiros Voluntários
 - ii. Prevenção e Resposta a Situações de Calamidade Pública
 - iii. Riscos Sociais
 - b. Ministério do Trabalho e da Solidariedade
 - i. I N A T E L - Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores
 - ii. Instituições Particulares de Solidariedade Social - FSS
 - iii. Projeto de Apoio à Família e à Criança - IDS
 - iv. Comissão Nacional para a Política da Terceira Idade
 - v. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
 - o Projetos Apoio Crianças Carenciadas
 - o Desenvolvimento de programas, medidas e projetos apoio – Ação Social
 - o Cobertura despesas do Instituto da Segurança Social com Ação Social
 - o Apoio para Ação Social FSS - IPSS



- o Prevenção, reabilitação e apoio a deficientes graves e profundos
- o Combate à pobreza e exclusão social
- o Projetos especiais de apoio a crianças carenciadas e em risco
- o Projetos e ações de auxílio a idosos carenciados
- o Medidas e projeto de apoio à família e à criança
- vi. Instituto Português da Droga e da Toxicodependência

c. Ministério da Saúde

d. Ministério da Educação

i. Fomento de Atividades Desportivas

ii. Desporto Escolar

iii. Ensino Secundário

e. Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade

f. Direção Geral do Tesouro e Finanças

g. Receitas do Estado – Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

h. Instituto Português de Juventude e Desporto, I.P.

i. Projetos Especiais Ocupação Jovens

ii. Fomento de atividades e infraestruturas juvenis

i. Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA - IGIFS

Para além das instituições que diretamente dependem da SCML.



7.10 Da sua Importância para a Economia do Campo

A economia do campo não beneficia das atuais fontes de receita provenientes dos jogos sociais ou dos jogos de casino.



8. DAS EVOLUÇÕES E TENDÊNCIAS RECENTES NO UNIVERSO DO JOGO ONLINE

8.1 Da ilicitude do jogo em geral

A ilicitude histórica do jogo a dinheiro em Portugal, à semelhança do que acontece na esmagadora maioria dos países do mundo, foi ultrapassada pelo reconhecimento da impossibilidade de controlar efetivamente a atividade e, assim, entendeu-se que seria preferível regular permitindo a atividade nos termos definidos pelo Estado. Os Estados optaram inicialmente por um regime de monopólio na exploração da atividade do jogo, ainda presente em muitos países – entre eles Portugal, onde o seu fundamento assenta em princípios de saúde, segurança e ordem públicas, materializados na prevenção da marginalidade e das práticas criminais associadas ao jogo, bem como na proteção dos consumidores, nomeadamente, os mais vulneráveis por razões de dependência.

8.2 Da ilicitude do jogo online

O jogo *online*, dadas as suas características e peculiaridades, é um tema particularmente sensível e sujeito a criar relevantes dificuldades aos Estados. Com efeito, a enorme dificuldade de controlo do jogo *online*, que resulta fundamentalmente do espaço virtual em que o mesmo decorre, levou com que os Estados demorassem a aceitar legalizar a atividade. Contudo, à semelhança do jogo tradicional, o jogo *online* tem vindo a ser recorrentemente legalizado e regulado por diversos países em virtude do reconhecimento da ineficácia da proibição total



vigente. Durante o ano de 2011, só na Europa, legalizaram, regularam ou emitiram licenças para o jogo *online* países como a Bélgica, a Dinamarca, a Grécia, a Hungria, a Polónia, a Roménia, a Sérvia e a curto prazo a Espanha. Sem prejuízo desta regulação o jogo ilegal *online* permanece e é um problema sério que nenhum Estado no mundo ainda conseguiu resolver, como bem exemplifica o valor estimado de quase cinco mil milhões de dólares de jogo *online* ilegal nos Estados Unidos da América no ano de 2011.

Ora, acresce ao exposto que, sendo o jogo uma atividade de significativa importância no espaço económico nacional, a sua exploração e prática num quadro de legalidade é geradora de recursos que o Estado mobiliza em prol do bem-estar social. Este exercício torna-se impossível quando as mesmas têm lugar à margem da lei, situação em que apenas alguns beneficiarão mas, seguramente, bastantes sairão penalizados, designadamente no que respeita ao seu impacto negativo na queda de receitas dos jogos explorados pela SCML e na queda de receitas dos casinos nacionais face à crescente transferência dos seus habituais clientes para a prática do jogo *online*.

Nos termos dos artigos 108.º e seguintes da Lei do Jogo portuguesa, a exploração e prática de jogos de fortuna ou azar fora dos locais autorizados, constituem ilícitos criminais, cuja prevenção e punição compete às respectivas autoridades policiais.

O Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego, veio manter como atribuição do Serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, a colaboração com aquelas autoridades, - entre as quais se passou a incluir a ASAE - na prossecução desse objectivo.



8.3 Das tendências das apostas desportivas

Os eventos desportivos nacionais e estrangeiros são utilizados por operadores *online* para apresentarem uma seleção atrativa de serviços de jogo aos seus clientes. Estes eventos podem beneficiar dessas atividades de jogo na medida em que suscitam um interesse público acrescido e aumentam a exposição dos eventos nos media. Há um consenso generalizado à volta da ideia de que os eventos desportivos associados ao jogo devem receber um retorno equitativo da atividade do jogo.

No que diz respeito à sua estrutura, as apostas desportivas podem apresentar-se sob dois sistemas de jogo: o totalizador de apostas e o de apostas à cota.

No sistema totalizador de apostas, em que as apostas podem ser simples ou múltiplas, parte do montante global das apostas efectuadas dos jogadores é utilizada para a composição dos diversos prémios a atribuir. Nesse sentido, através do operador, o jogador celebra um contrato de jogo com os demais jogadores. O operador limita-se a recolher apostas e a distribuir prémios, não participando no jogo.

No sistema de apostas à cota, há um prognóstico sobre um resultado de um determinado acontecimento desportivo ou outro, cuja probabilidade é definida pelo operador. O prémio é pago em função do valor da aposta realizada, depois de multiplicada pelo coeficiente que o operador tiver definido. Neste sistema as apostas podem ser simples ou múltiplas, fixas ou variáveis.

Os eventos desportivos que se prestam a apostas desportivas, podem estar sujeitos a um risco maior de falseamento de resultados, devido às atividades criminosas. A França estabeleceu um direito não exclusivo de apostas desportivas para os serviços



de jogo, visando contribuir para o investimento efectuado pelos organizadores de competições desportivas, fundamentado essencialmente na necessidade de garantir a integridade.

8.4 Das tendências das novas modalidades de jogos de fortuna e azar nos média em geral

A definição legal dos jogos de fortuna ou azar, em toda a sua amplitude, implica que se integrem de alguma forma os jogos que, diariamente, através dos média, são postos às disposição do público em geral. Através da televisão, da rádio e da imprensa, são promovidos jogos promocionais, jogos de apostas, sorteios, concursos de conhecimento, passatempos interativos e outros, cujas características, sem dúvida, os qualificam como jogos de fortuna ou azar, o que, de facto, representa uma via de concorrência desleal que consubstancia a violação do exclusivo de exploração de jogos de fortuna ou azar outorgada pelo Estado às Concessionárias de Casinos.

Os mais frequentes e populares de entre os tipos de jogo disponibilizados nos media predominam os que atribuem prémios com valor económico ou quantias em dinheiro, a quem realiza chamadas de valor acrescentado para números telefónicos determinados. A aleatoriedade, factor chave que determina o conceito de jogo, está presente neste tipo de jogos, confirmando a natureza e inclusão no regime do jogo. Os jogos oferecidos através dos média, apesar de apresentarem um elevado grau de exposição e, por conseguinte, uma potencialmente acentuada probabilidade de fragilização do jogador, são tributados no mesmo plano de um qualquer bem de



consumo inofensivo, sendo tratados sem qualquer enquadramento jurídico ou regulação específico, ao arrepio do disposto na Lei do Jogo e em clara violação ao exclusivo de exploração das concessionárias de casinos.



9. DA QUALIFICAÇÃO DO MODELO DE JOGO VIGENTE EM PORTUGAL

9.1 Da sua conceptualização

O modelo de jogo em Portugal é marcado por uma forte presença e controlo do Estado em todo o sector. Com efeito, a atual Lei do Jogo, o Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, com a redação que lhe foi dada pelas sucessivas revisões, estabelece que o direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado e só pode ser exercido por entidades a quem, na observância de determinadas condições, for adjudicada uma concessão.

Por outro lado, o direito de promover os Jogos Sociais (as várias lotarias e apostas mútuas) encontra-se reservado ao Estado, que o faz através do Departamento de Jogos da SCML em regime de exclusividade no território nacional. Este foi o meio gizado como o mais adequado para assegurar a idoneidade, segurança e integridade do jogo em Portugal. É de referir que desde 2003 o quadro jurídico das rifas, lotarias e apostas mútuas desportivas foi adaptado para abranger os jogos em suporte electrónico, nomeadamente pela internet.

Paralelamente e conforme foi já referido, o direito de explorar jogos de casino e de bingo fora das salas de casino é atribuído pelo Estado, em regime de concessão resultante de um concurso público, ou adjudicação direta aos concessionários que explorarão os jogos prévia e explicitamente definidos no respetivo diploma legal, subordinando-se à distinção entre jogos bancados e jogos não bancados, nomeadamente: roleta, Poker, Blackjack, entre outros, temos, ainda, as máquinas



automáticas - slot-machines - instaladas em casinos que estão sujeitas ao mesmo regime tributário especial dos jogos bancados e não bancados, ao contrario do que ocorre em vários países, em que a respectiva tributação é feita através de uma taxa autónoma, significativamente mais favorável, e, finalmente o bingo que se caracteriza como um jogo de fortuna ou azar não bancado.

A escrupulosa regulação e o controlo rigoroso da exploração do jogo a dinheiro em Portugal têm por escopo garantir ainda o jogo responsável.

9.2 Da sua fiscalização e regulação

A fiscalização e regulação do jogo em Portugal são efectuadas pela Inspeção de Jogos, que é um serviço integrado no Turismo de Portugal, I.P. e pela ASAE. Esta atividade foi pela primeira vez objecto de regulamentação em 1927 através do Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro, que criou o Conselho de Administração dos Jogos, atribuindo-lhe funções de administração, regulação e fiscalização.

Depois de várias alterações legislativas, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro, a Inspeção-Geral de jogos, organismo que, com a entrada em vigor da Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro, passou a integrar o Turismo de Portugal, I.P., constituindo uma sua unidade orgânica - Serviço de Inspeção de Jogos.

De acordo com aquele normativo, o Serviço de Inspeção de Jogos detém autonomia técnica e funcional, competindo-lhe a fiscalização da exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar, nomeadamente o funcionamento das salas de jogos dos casinos,



bingos e outros locais onde seja autorizada a sua exploração, fiscalizar a aposta mútua sobre corridas de cavalos, aprovar os temas de jogos e prestar apoio técnico às autarquias e demais entidades em vista ao licenciamento de máquinas de diversão e cooperar com os tribunais e autoridades policiais, inclusive a ASAE, na fiscalização e repressão dos jogos ilícitos ou do seu favorecimento, como é o caso das tabacarias que vendem – inclusivamente a menores – códigos que permitem aos jogadores online creditarem as respectivas contas em sites ilegais com montantes variáveis.

Elenca-se resumidamente a legislação atinente à fiscalização do jogo em Portugal:

- a) Portaria n.º 807/2008, de 8 Agosto - Estabelece a constituição das comissões encarregadas do estudo e elaboração dos planos de obras das zonas de jogo e revoga a Portaria n.º 415/90, de 2 de Junho.
- b) Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro- Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego; e
- c) Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 Novembro - Extingue o Conselho de Inspeção de Jogos e cria em sua substituição a Inspeção-Geral de Jogos, definindo também as suas atribuições e competências.



10. DOS MODELOS VIGENTES NA EUROPA

10.1 Perspectiva Geral

O jogo *online* tem sofrido grandes alterações ao nível da regulação, estando atualmente a europa na charneira entre a implementação e a revisão da regulamentação do jogo *online*. Com efeito, há um grande número de países, entre os quais Portugal, que está a rever a legislação e regulamentação existentes, conforme se pode perceber claramente pela imagem abaixo retirada de um estudo da Consultora Gambling Compliance.

Member states addressing online gambling

Member states with known online gambling law reform discussions (including early stage political intensions), current proposals, draft laws before European Commission or soon to be / recently passed legislation.

Source: GamblingCompliance,
Regulatory Reports, market news
and analysis.

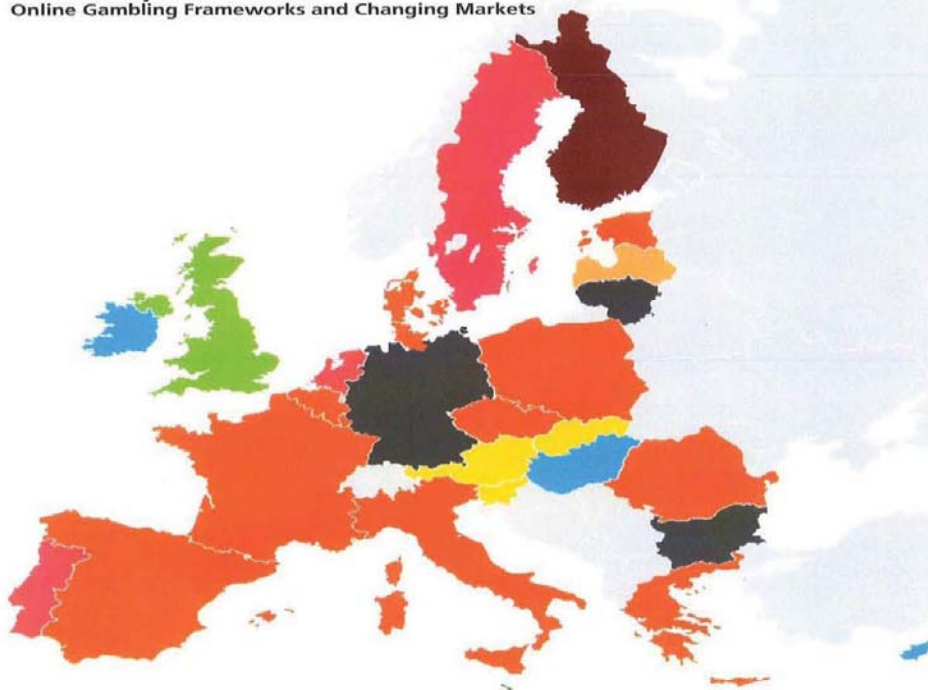
GamblingCompliance





É ainda de referir que, não obstante existir uma enorme diversidade de soluções legislativas para a regulação do jogo *online*, o “local licensing market” parece estar a prevalecer sobre as demais soluções, conforme se afere pela imagem abaixo.

The European Union:
Online Gambling Frameworks and Changing Markets



Open market	Open market but considering changes
Local licensing market	Local licensing market considering changes
Local licensing and monopoly market	Monopoly market considering changes
Grey market considering changes	
Monopoly market	
Prohibition market considering changes	

Note: not including the lottery sector.

GamblingCompliance



10.2 Do estudo de caso sueco

Antes da regulação do jogo *online*, o mercado sueco era caracterizado por um monopólio constituído pelas empresas estatais ATG e Svenska Spel, que disponibilizavam jogos *offline*.

O jogo era regulamentado por dois instrumentos legislativos: a Lei das Lotarias (1994) e a Lei dos Casinos (1999), não incluindo as alterações que deram origem à regulação do mercado *online*.

O atual modelo sueco do jogo *online* não está liberalizado, existindo um monopólio estatal desses jogos. Com efeito, o jogo *online* na Suécia está assente num monopólio de empresas estatais e na proibição da entrada no mercado de operadores sediados fora do país. Os operadores estatais são:

a) Svenska Spel – jogos de casino, lotaria, bingo e apostas desportivas; e

b) ATG – apostas hípcas.

O mercado é, ainda assim, supervisionado por uma autoridade reguladora, a *Lotteriinspektionen*. A legislação vigente proíbe o acesso por parte da população sueca ao jogo disponibilizado por operadores que não estejam licenciados. Todos os ganhos decorrentes dos jogos *online* são canalizados para o Estado e para organizações sem fins lucrativos. Enquanto a maioria dos jogos *online* atuais foram regulados em 2002, tal só aconteceu ao póquer em 2005. Estão atualmente regulados os seguintes jogos *online*: apostas desportivas, apostas hípcas, bingo, jogos de casino, lotarias e póquer.



No que respeita a tributação, os operadores Svenska Spel e ATG estão isentos do pagamento de IRC e IVA, sendo os seus lucros contabilizados como uma receita no Orçamento do Estado. Já no atinente à taxação dos apostadores é de referir que os ganhos destes estão isentos de impostos.

Em consequência da regulação atualmente existente na Suécia pode-se caracterizar o mesmo como um modelo muito restritivo, com políticas de mercado protecionistas.

Apesar da regulação do mercado *online*, assiste-se a um aumento de jogadores com vício no jogo de póquer. É ainda de sublinhar que, apesar dos direitos exclusivos das empresas estatais, vários operadores internacionais continuam a disponibilizar jogos para o mercado sueco. Nos últimos anos, o póquer tem-se tornado cada vez mais popular entre a população sueca, que joga em sites não autorizados.

10.3 Do estudo de caso do Reino Unido

O mercado de jogo do Reino Unido era inicialmente regulado pelo UK Gaming Board, responsável pelo licenciamento de casinos, clubes de bingo, máquinas de jogos e lotarias. A legislação anterior não autorizava o licenciamento de jogo *online* no Reino Unido.

O atual modelo de regulação do Reino Unido, que é identificado como Mercado Online Liberalizado, entrou em vigor em Abril de 2005 (primeiras licenças atribuídas em 2007). Estão atualmente regulados os seguintes jogos *online*: apostas desportivas, apostas hípcas, bingo, jogos de casino, lotarias e póquer. O Reino Unido criou ainda uma entidade reguladora para supervisionar todo o mercado, a UK Gambling Commission.



Atualmente os operadores sedeados no Reino Unido:

- a) têm de obter uma licença de operação, por tipo de jogo;
- b) têm de adquirir licenças pessoais para cargos de gestão de topo e funcionais (salvo se estiverem ao abrigo da isenção para operadores de pequena escala);
- c) estão ainda sujeitos ao pagamento de uma taxa sobre o seu GGR¹⁸.

Existem no Reino Unido 7 tipos de licenças de jogo *online*: apostas gerais (apostas à cota, licença subdividida em eventos reais e virtuais), pool betting (o montante de apostas acumulado é distribuído pelos vencedores), intermediário de apostas, bingo, jogos de casino, software de jogo e lotarias.

O Reino Unido exige o Licenciamento a operadores sedeados no seu território, que se processa da seguinte forma:

- a) Pedido inicial de licença – inclui licenças operacionais e pessoais;
- b) Pagamento anual por licença concedida;
- c) Valores das licenças dependentes do tipo de jogo e categoria de GGR a 12 meses (é realizada uma estimativa no primeiro ano, sendo feito um pedido de alteração caso o valor de GGR anual se altere), conforme se pode verificar mais detalhadamente no quadro *infra*, elaborado pela Deloitte:

¹⁸ Gross Gambling Revenue (GGR) - Receita das apostas após pagamento do payout, que tem ainda a designação alternativa de Gross Gambling Yield (GGY).



Valor das licenças em vigor (€)

	Pedido inicial		Valor anual	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Apostas gerais (eventos reais) ²	3.499	75.963	16.141	185.430
Apostas gerais (eventos virtuais) ²	3.888	34.170	3.803	185.430
Bingo ²	777	5.824	3.803	185.430
Intermediário de apostas ²	3.499	75.963	16.141	185.430
Jogos de Casino ²	3.499	75.963	3.803	185.430
Lotarias ²	1.166	2.718	8.071	44.150
Pool betting ²	7.571	34.170	1.902	185.430
Software de jogo ²	1.166	2.718	8.071	44.150
Licenças de <i>staff</i> de jogo (por pessoa, por 5 anos)	221			
Licenças de gestão (por pessoa, por 5 anos)	441			

Os operadores sedeados fora do Reino Unido não carecem de licenciamento e estão isentos do pagamento de qualquer taxa no Reino Unido. Estes operadores, se pretenderem publicitar os seus serviços no Reino Unido, deverão estar sedeados no Espaço Económico Europeu (EEE) ou na lista branca (white list) estabelecida na legislação, que inclui a Ilha de Man, Gibraltar, Alderney, Malta, Antigua e Tasmânia.

No que respeita a tributação dos operadores, o imposto cobrado é de 15% sobre o GGR. O Reino Unido taxa ainda por via de IRC cuja taxa pode ascender até aos 28%. O jogo está isento de IVA. É de sublinhar que para os apostadores os ganhos de jogo estão isentos de impostos.

No atinente aos efeitos da regulação do mercado *online* refira-se que a estratégia de introdução de elevadas taxas conduziu à deslocalização de vários operadores, tais como a William Hill e a Ladbrokes, procurando evitar os elevados custos incorridos



com o licenciamento e taxação dos seus serviços. Em 2010, 18 dos 20 maiores operadores de jogos *online* no Reino Unido encontravam-se sedeados fora do país. Como consequência da perda de receitas, resultante da deslocalização dos operadores, o atual modelo encontra-se em revisão desde 2010, com o objectivo de que a nova legislação imponha licenças não só aos operadores sedeados no Reino Unido, mas também aos operadores offshore.

Embora após a regulação o valor das apostas e dos lucros de jogo *online* tenha aumentado, o valor das receitas de impostos sobre o jogo tem-se mantido constante, em virtude da saída de operadores do território britânico. Com a regulação do jogo *online* no Reino Unido, verificou-se um aumento do número de jogadores na população adulta, e também do número de jogadores compulsivos, contrariamente aos objectivos-chave da regulação.

Algumas ideias sobre alterações legislativas atualmente em discussão incluem:

- a) Autorização de publicidade somente a operadores licenciados no país;
- b) Isenção de imposto de jogo sobre as apostas de jogadores residentes fora do país, para operadores licenciados no Reino Unido;
- c) Obrigatoriedade de os operadores colocarem os seus servidores em território do Reino Unido.

10.4 Do estudo de caso francês

Anteriormente à regulação que entrou em vigor no ano de 2010, o jogo em França estava apenas autorizado a um monopólio de entidades estatais e concessões específicas a privados, para determinados tipos de jogos, a saber:



a) Entidades estatais (jogos *online* e *offline*):

- Française des Jeux – lotarias e apostas desportivas;
- Paris Mutuel Urbain – apostas hípcas.

b) Concessões (somente jogos *offline*):

- Casinos – mesas, póquer e slot machines;
- Jeux de Cercle – casas onde se joga diretamente com outros jogadores (contrastando com o jogo contra a casa típico dos casinos), incluindo póquer.

No entanto, estimava-se que existiam 25.000 sites de jogo não autorizados, 20% dos quais em francês, representando 75% do valor das apostas da população francesa.

França tem, desde Abril de 2010, um modelo de jogo *online* assente numa política de liberalização controlada com uma abertura do mercado *online* somente para alguns jogos, a saber: apostas desportivas, apostas hípcas e póquer. O acesso dos operadores ao mercado está sujeito a uma licença concedida pela autoridade reguladora, sendo distinta para cada tipo de produto regulado. Cada licença tem a duração de 5 anos renováveis e não é passível de transmissão. Os operadores têm de estar estabelecidos num país da UE ou do EEE, possuir conta bancária em França, ter contabilidade auditável para as operações no país e um representante fiscal em França.

Os servidores *online* de frontoffice devem estar alojados em França e ter domínio web “.fr”. A regulação restringe o acesso ao jogo, por parte da população francesa, aos operadores licenciados. Os operadores apenas podem aceitar jogadores com



conta bancária na UE ou no EEE. O payout está limitado a 85% nas apostas desportivas e hípcas.

No que concerne o licenciamento, o Estado francês exige que se efetue um pedido inicial e posteriormente que se renove a licença. Os referidos pedidos implicam o pagamento de 5.000 Euros, o qual só será reduzido se forem efectuados 2 ou 3 pedidos simultâneos. A este valor acresce um pagamento anual por licença concedida no montante de 20.000 Euros.

No que concerne a taxaço dos operadores refira-se que o imposto de jogo incidente no valor de apostas, por tipo de jogo:

- a) Apostas desportivas: 9%;
- b) Apostas hípcas: 14,4%;
- c) P  quer: 2% (fora dos torneios, existe um tecto máximo de 1 Euro por aposta).

A taxa de IVA aplicável    de 19,6% e a ela estão sujeitas as entidades sedeadas em França, incidindo no GGR após desconto do imposto de jogo.

No que concerne o IRC, que incide apenas sobre os proveitos de entidades sedeadas em França, é aplicada a taxa máxima de 33,33%.

Já no que concerne a taxaço dos apostadores o imposto será apenas aplicável a ganhos que se demonstrem regulares, o que acaba por não ter uma aplica  o real.

Confira-se o gráfico *infra* que ilustra a evolu  o do Global Gaming Revenue no Jogo Online em França.

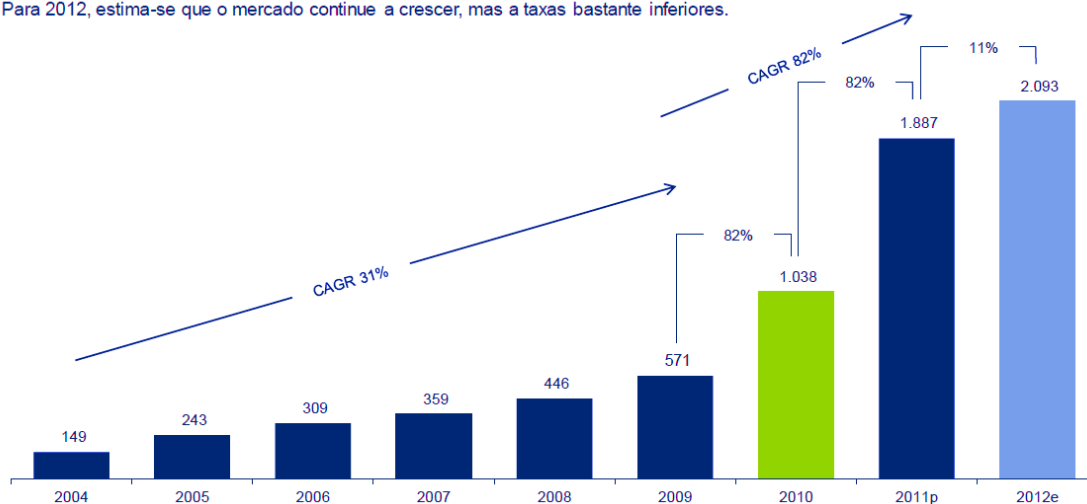


Resumo da Caracterização dos Modelos de Regulação

França – Evolução do GGR no jogo online (M€)

Com o início da regulação do mercado dos jogos online em França, em 2010, verificou-se um crescimento acentuado do GGR gerado pelo mercado total na ordem dos 82% em 2010 e 2011^p. O crescimento anual composto de 82% após a regulação do mercado contrasta com o crescimento de 31% que se verificava antes da regulação.

Para 2012, estima-se que o mercado continue a crescer, mas a taxas bastante inferiores.



Fonte: GBGC Interactive Gambling Report, Novembro 2011. Análise Deloitte.

p – valores provisórios; e – valores estimados; CAGR – Compound Annual Growth Rate, taxa composta de crescimento anual.

11 SCML – Apostas Online

© 2012 Deloitte Consultores S.A.

Como resultado da recente regulação verificou-se uma diminuição do jogo *online* ilegal de póquer e apostas hípcas, considerando-se existirem ainda diversos operadores de apostas desportivas não autorizados.

Contudo, existe consenso na conclusão de que as taxas elevadas de imposto e o limite ao payout constituem os principais factores de redução da atratividade do mercado para os operadores. Nenhum operador *online* registou lucro em 2010, o ano da regulação.

A Associação Francesa de Jogos Online (ARJEL) propôs a taxaçaõ das apostas desportivas, hípcas e do póquer em 20%, 38% e 20% do GGR, respectivamente, bem como o aumento do payout máximo para 90% ou 95%. A ARJEL propôs a taxaçaõ das



apostas desportivas, hípicas e do póquer em 38%, 55% e 25% do GGR, respectivamente, bem como o aumento do payout máximo para 95%. Por comparação entre o último trimestre de 2010 e de 2011, verifica-se uma quebra do valor das apostas efectuadas junto dos operadores licenciados.

10.5 Do estudo de caso belga

Das jurisdições analisadas a Bélgica é o único ordenamento jurídico que faz depender a possibilidade de disponibilização *online* de um jogo a dinheiro do operador já deter uma licença para explorar esse jogo da forma tradicional. A Bélgica preconiza um modelo assente na ideia de que esta é a melhor forma de proteger os consumidores e exercer controlo sobre jogos a dinheiro.

Neste momento no Estado belga existem licenças para os seguintes jogos: jogos de lotaria, apostas desportivas e hípicas, jogos de casino e máquinas de diversão fora dos casinos, com as características constantes do quadro da página seguinte.



Bélgica			
Jogos de Lotaria	Apostas Desportivas e Hípicas	Jogos de Casino	Máquinas de Diversão fora dos Casinos
Monopólio da exploração de jogos de Lotaria	Licenças não exclusivas para Apostas Desportivas e Hípicas Nota: A licença para a exploração online só é concedida aos operadores com presença terrestre na Bélgica	Licenças não exclusivas	Licenças não exclusivas
Ministério das Finanças	Comissão Belga do Jogo	Comissão Belga do Jogo	Comissão Belga do Jogo
	Total de licenças disponíveis: 35; Taxas: Licença F1 (a presente categoria de jogo) - €10.180 por ano; Licença F1+ (indui canal online) - adicional de €10.180 por ano	Tipos de licenças e número atribuído: Licença A (Casinos): 9 Licença B (Arcades): 179 Licença C (Localizadas na rua): 7.500 Licença D (Empregados de Casino e Arcades): 2.570 Licença E (Import/Export e distribuição): 201	
Loterie Nationale www.e-lotto.be (extensão do monopólio para o online desde Março de 2010)	StanleyBet (licença de exploração terrestre desde Abril de 2011) Jaxx (licença de exploração terrestre desde Julho de 2011) Nota: a Loterie Nationale candidatou-se a uma destas licenças	Poker (A Comissão de Jogo concedeu as seguintes licenças online em modo de teste em Março de 2011: PokerStars, Partouche Poker e Poker770) Casino (A Comissão de Jogo concedeu as seguintes licenças online em modo de teste em Março de 2011: Partouche e Circus Groupe)	Cerca de 200 empresas
A Loterie Nationale passou a ser uma SA com contrato de gestão celebrado com o Estado,			
Lei du 19 Avril 2002 (Lei do Jogo)			



Sob o sistema de licenças belga a um operador licenciado de casino só será possível disponibilizar *online* jogos de casino, mas não, por exemplo, apostas *online*. Da mesma forma, a um operador com licença para efetuar apostas apenas poderá disponibilizar *online* as respectivas apostas, mas nenhum casino *online*.

No entanto, segundo a informação analisada o sistema não está a ser implementado exatamente de acordo com aquilo que havia sido previsto em virtude de pelo menos um operador de jogo tradicional detentor de uma licença para máquinas de jogo estar atualmente a formar uma joint-venture para disponibilizar um poker *online* tendo já obtido a aprovação da Comissão de Jogo na Bélgica.

As leis do jogo foram alteradas na Bélgica no ano de 2010 para regulamentar o jogo *online*, não tendo até este momento sido aprovados os regulamentos necessários para dar integral cumprimento às referidas alterações legais. Com efeito, questões da maior relevância, como o registo de jogador, a sua identificação, a verificação da idade, os tipos de jogos oferecidos e as formas de pagamento têm de ser regulamentadas não tendo até esta data sido publicados quaisquer regulamentos sobre estas matérias.

No entanto, é nosso entendimento que tais requisitos são fornecidos aos operadores uma vez iniciado o processo de licenciamento.

A tributação varia por região na Bélgica. Atualmente o jogo remoto *online* tem operações com especial relevância a nível de receitas fiscais para o Estado na Flandres e Valónia.

Dada a relativamente recente entrada em vigor do regime regulamentar belga e a persistente falta de clareza sobre as normas técnicas e operacionais necessárias dos



operadores com licenças ainda permanece a dúvida sobre o eventual sucesso desta solução.

10. 6 Do estudo de caso espanhol

Antes da entrada em vigor do atual modelo de regulação em Janeiro de 2012, o jogo *online* não se encontrava regulado a nível nacional, embora algumas comunidades autónomas (Madrid, Catalunha, Andaluzia e País Basco) apresentassem a sua própria legislação para o mercado *online*. A LAE (Loteria y Apuestas del Estado) era a única entidade autorizada a operar no mercado *online* desde Agosto de 2005.

Com a entrada em vigor do atual modelo, em Janeiro de 2011, a Espanha assumiu-se como um mercado *online* liberalizado (com licenças locais) onde são permitidos e regulados os seguinte jogos: apostas desportivas: apostas hípicas, outras apostas¹⁹, bingo, jogos de casino²⁰, lotarias e póquer.

Atualmente a regulação do mercado *online* encontra-se em fase de transição, devendo entrar em vigor no momento de adjudicação da primeira licença, previsivelmente até Junho de 2012. Durante este período os operadores offshore poderão continuar a disponibilizar e comercializar os seus serviços em território espanhol.

Após a entrada plena em vigor da nova lei os operadores que pretendam fornecer os seus serviços *online* em território espanhol estão sujeitos à obtenção simultânea de

¹⁹Inclui eventos políticos, económicos e culturais, entre outros.

²⁰Inclui *black jack* e roleta.



dois tipos de licença (geral e singular), concedidas pela entidade reguladora. A cada 18 meses existirá um período de candidaturas (de 20 a 30 dias) que permitirá autorizar a entrada de novos operadores no mercado, após avaliação das respectivas candidaturas. Para se candidatarem, os operadores devem apresentar garantias bancárias que variam consoante o tipo de licença:

- a) Geral – 2 milhões de Euros no primeiro ano e pelo menos 1 milhão de Euros nos anos seguintes;
- b) Singular – garantia calculada com base no valor do GGR, variando entre 1,5% e 8%, consoante o tipo de jogo.

Os operadores devem apresentar um capital social mínimo de 100.000 Euros e ter como foco a atividade de jogo. Os operadores terão ainda de estar sedeados na UE e organizados como as sociedades anónimas espanholas (ou equivalente nos restantes estados membros). Devem também ter uma entidade representante em Espanha, a qual será objecto de taxação.

Os servidores devem operar sob o domínio web “.es” e estar disponíveis para monitorização da Comisión Nacional de Juego.

É ainda de salientar que as Licenças Gerais têm características próprias muito relevantes, a saber:

- a) constituem um pré-requisito para se operar no mercado espanhol;
- b) são válidas por 10 anos e renováveis em iguais períodos;
- c) são em número ilimitado; e
- d) não abrangem as lotarias, uma vez que estão sob o monopólio do operador estatal LAE.



Há ainda que elencar as particularidades das Licenças Singulares, nomeadamente:

- a) são concedidas por tipo de jogo;
- b) são válidas de 1 e 5 anos, consoante o tipo de jogo;
- c) são revogadas no caso de revogação das licenças gerais que lhes estão associadas.

No que concerne ao licenciamento é de assinalar que o pedido inicial de licença tem custos administrativos, que podem ascender a 38.000 Euros, não existindo, contudo, custos anuais de licenciamento.

Já no que concerne à taxação dos operadores é de salientar que estão sujeitos ao pagamento de um imposto de jogo que pode incidir sobre as suas receitas ou sobre o GGR, variando a taxa e a base de incidência com o tipo de jogo, conforme se pode verificar pelo gráfico infra.

Impostos aplicáveis aos operadores de jogos online

	Taxa	Base
Apostas mútuas desportivas	22%	Apostas
<i>Fixed odds</i> desportivas	25%	GGR
Intermediários desportivos	25%	GGR
Apostas mútuas hípcas	15%	Apostas
<i>Fixed odds</i> apostas hípcas	25%	GGR
Outras formas de apostas mútuas	15%	Apostas
Outras formas de <i>fixed odds</i>	25%	GGR
Outros intermediários	25%	GGR



As comunidades autónomas podem ainda aumentar as taxas de jogo em 20% para os operadores sedeados no seu território. Para além do imposto de jogo, os operadores estão sujeitos ao pagamento de uma taxa no valor de 1% sobre o valor das apostas, destinado a financiar as atividades da autoridade reguladora. Todos os operadores sujeitos a imposto de jogo estão isentos de IVA.

Já no que concerne a taxação dos apostadores, Espanha optou por isentar os ganhos do jogo *online* de qualquer imposto.



11. DAS APOSTAS MÚTUAS HÍPICAS EM PORTUGAL

11.1 Da sua conformidade legal

Portugal é um País com evidente interesse popular pelos cavalos, com condições potenciais para o desenvolvimento da fileira que os enquadra e que poderia constituir uma significativa atividade económica transversal: desde a agricultura ao turismo, passando por um grande conjunto de interesses económicos, sociais e culturais intercalares.

De acordo com as audições realizadas e a informação disponibilizada, as corridas de cavalos dariam uma contribuição significativa para o desenvolvimento (criação de riqueza e emprego), constituindo as apostas mútuas hípicas uma condição necessária para a sustentabilidade das corridas de cavalos.

Contudo, Portugal é hoje o único País da União Europeia onde não existem corridas de cavalos com apostas mútuas hípicas²¹, exceção feita ao Luxemburgo (dada a exiguidade do seu território).

As apostas mútuas no hipódromo estão reguladas pelo Decreto-Lei n.º 40.910, de 19 de Dezembro de 1956. O Decreto-Lei n.º 268/92, de 29 de Novembro, define o quadro legal regulador da exploração das apostas mútuas hípicas dentro e fora dos hipódromos.

²¹ De acordo com a informação prestada pela Fundação Alter Real, entre 2008 e 2011 foram realizadas 74 Jornadas (corridas) com cerca de 1.500 espectadores por jornada. Neste período foram realizadas no concelho da Maia 28 das 74 jornadas.



Assim, no ordenamento jurídico português, a exploração de apostas mútuas²² sobre os resultados de corridas de cavalos é permitida dentro e fora dos hipódromos onde se realizam. A organização de apostas mútuas dentro dos hipódromos depende de mera autorização.

A concessão de apostas mútuas urbanas abrange apenas as apostas efectuadas sobre os resultados de corridas de cavalos que se realizem em território nacional, sendo expressamente proibida a exploração de apostas mútuas relativas às corridas que se realizem no estrangeiro.

O primeiro concurso público para exploração de apostas mútuas hípcas ficou deserto, o mesmo sucedendo com o segundo concurso público, por razões que se prenderam, essencialmente, com a alta fiscalidade e com a natureza e montante dos investimentos necessários.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/95, de 23 de Março, publicada no Diário da República, 1ª Série-B, nº 104, de 5 de Maio de 1995, criou a Comissão Coordenadora das Corridas de Cavalos (segundo a alínea c) do art. 202.º da Constituição) - com a função, designadamente, de elaborar um projeto de regulamento das apostas mútuas hípcas e das corridas de cavalos, tendo definido as suas competências, subsequentemente alteradas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/96 e tendo aprovado igualmente o programa do concurso público para adjudicação do direito de explorar apostas hípcas urbanas.

²² Não está sujeita ao exclusivo atribuído à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, em matéria de exploração de apostas mútuas.



O programa do primeiro concurso público fez exigências, consideradas inviáveis na opinião de vários especialistas, como se viria a provar, atendendo às questões fiscais e aos investimentos necessários. Nos termos do Decreto-Lei n.º 106/96, de 28 de Novembro, foi aprovada a abertura de um segundo concurso público para adjudicação do direito de explorar apostas mútuas hípcas urbanas. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/96 alterou a composição da Comissão Coordenadora de Corridas de Apostas, tendo tal entidade ficado incumbida de elaborar estudos sobre regimes fiscais aplicáveis às apostas hípcas dos países com mais experiência na matéria.

Não obstante o caderno de encargos ser sido alterado quanto à questão da dimensão do hipódromo, mantiveram-se exigências anteriores impeditivas de cativar o interesse dos investidores. Também a questão fiscal continuou por resolver, não tendo sido seguidos os estudos da Comissão Coordenadora de Corridas de Apostas.

Assim, não obstante o sistema de apostas mútuas instituído pelo Decreto-Lei n.º 268/92, de 29 de Novembro, nenhum dos dois concursos públicos já lançados em Portugal (em 1995 e 1996) obteve qualquer sucesso, tendo ambos ficado desertos²³.

11.2 Do seu Impacto económico

A – O valor da atual Fileira do Cavalo

Apesar de se debater que a Fileira do Cavalo em Portugal tem conhecido, ao longo do tempo, um gradual incremento em praticamente todos os seus segmentos e que o

²³ Ambos os concursos ficaram desertos, por razões que se prendem, quer com a alta fiscalidade, quer com a natureza dos investimentos.



crescimento do efetivo equino e das atividades associadas tem sido acompanhado de um esforço da sua qualificação, é forçoso reconhecer-se que ainda está longe de se aproximar do real desenvolvimento que poderá gerar, em função das condições objectivas que para tal o nosso país dispõe.

Na fileira, é possível destacar três estratégias-tipo, no âmbito da criação de cavalos:

1. Criação de cavalos como atividade complementar da atividade agrícola;
2. Criação de cavalos complementada com outras atividades (turismo rural, ensino de equitação em centros hípicas, etc.);
3. Criação de cavalos como simples atividade de lazer.

À exceção do Cavalo Lusitano, cuja fileira já dispõe de alguma organização, ainda que se lhe possam identificar inúmeras fragilidades, sobretudo na organização do respectivo mercado, o desenvolvimento do sector, tem sido feito de forma espontânea, bastante desarticulada e sem obediência a um enquadramento estratégico que permita estabelecer elementos de ligação entre os agentes da fileira e, em muitos casos, sem que a racionalidade económica seja um elemento preponderante.

Neste quadro, em que também é muito insuficiente a recolha centralizada de informação, sobretudo informação quantificada, não é fácil valorizar, quer o valor económico gerado pela fileira, quer a criação de emprego direto e indireto associada.

Ainda assim, partindo-se do princípio de que existirá em Portugal um efetivo equino de cerca de 70.000 animais (sabendo-se que, dos quais, cerca de 7.000 são de raça lusitana, detidos por cerca de 400 criadores registados na respectiva associação) e



que se estima que possam existir entre 350 e 400 centros equestres, com várias orientações, em todo o território nacional, é razoável considerar-se que o emprego no sector (a criação, o desporto, o lazer, o toureio, o ensino, a investigação e os vários tipos de eventos temáticos) se possa situar em cerca de 4.000 ocupações diretas e em cerca de 1.500 ocupações indiretas, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério da Agricultura, pela Liga Portuguesa de Criadores e Proprietários de Cavalos de Corrida, pela Federação Equestre Portuguesa, pela Fundação alter Real, pela Direcção-Geral de Veterinária.

Quanto ao valor acrescentado atual da atividade, o seu cálculo também não é fácil.

Contudo, a título meramente indicativo, poderemos utilizar como referência os valores calculados no âmbito da RICA (Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas), que referencia como média da Margem Bruta Padrão, no Ribatejo e no Alentejo, o valor de 239 Euros/ano por animal, a que se poderá acrescentar um valor estimado de 20 milhões de Euros gerado nos centros equestres e em outras atividades ligadas ao cavalo. Assim, o valor acrescentado apontará para um valor agregado de cerca de 38 milhões de Euros por ano.

B – O impacto das corridas de cavalos e das Apostas Mútuas²⁴ Hípicas

A desenvolverem-se em Portugal, de forma sustentável, as corridas de cavalos, financeiramente enquadradas por um sistema aberto de apostas mútuas hípicas,

²⁴ O princípio da Aposta Mútua implica que os valores apostados pelos apostadores para um determinado tipo de aposta são redistribuídos entre os apostadores vencedores desse mesmo tipo de aposta, depois da dedução dos encargos sociais e do produto bruto das apostas fixadas pela regulamentação em vigor. As apostas efetuadas são as que tenham sido objecto de centralização.



prevê o sector que o impacto seja enorme. Em primeiro lugar, porque estas atividades desenvolver-se-ão com um grau de profissionalismo, organização e transparência, totalmente diferente do que acontece hoje nos vários segmentos da fileira.

Em segundo lugar, gerar-se-á mais riqueza e valor acrescentado, pois os resultados líquidos da atividade, retornando à fileira, multiplicam o valor nas suas várias componentes. Em terceiro lugar, abrir-se-ão alternativas significativas na atividade de criação e comércio de cavalos, que beneficiarão em prioridade a economia agrícola e rural, bem como se desenvolverão um grande conjunto de atividades conexas, direta ou indiretamente relacionadas com os cavalos. Em quarto lugar, criar-se-á emprego de forma significativa e sustentada em todo o País, designadamente nas regiões rurais.

Em concreto, quanto ao valor gerado e ao emprego criado, considera o sector, a partir da experiência de outros países, a utilização dos seguintes parâmetros, para estimar a sua quantificação:

- O desenvolvimento ao longo de cinco anos de um efetivo reprodutor com base em 1.000 éguas para a especialidade de galope e 1.000 éguas para a especialidade de trote (1.200 poldros/ano) - criação de 1.200 empregos diretos e indiretos (essencialmente criadores, tratadores e equitadores);
- A estabilização, a partir do 5.º ano, de cerca de 5.000 cavalos de corrida que são colocados em centros equestres, para desbaste, treino e preparação para a competição - criação de 2.500 empregos diretos e indiretos;



- A criação de uma rede de infraestruturas para corridas (3 hipódromos) e de uma rede comercial para apostas e para sua gestão – criação de 650 empregos.

Assim, estima-se, que para além da criação de 4.350 empregos, esta atividade poderá gerar um valor acrescentado para a economia da ordem dos 72.500.000 Euros²⁵, e uma margem de lucro para os agentes económicos envolvidos da ordem dos 40%.

Os valores estimados, de forma razoavelmente conservadora, podem ser relativizados se comparados com o Valor Acrescentado Agrícola que, segundo as estimativas do INE, anualmente se situará em valores próximos de 1.400.000 Euros e com o volume de mão-de-obra agrícola total atual que se estima ser de cerca de 350.000 UTA(S).

As receitas relacionadas com a atividade das apostas sobre as corridas, quer realizadas no estrangeiro, quer realizadas localmente, poderá atingir, na realidade, a partir do 3.º ano, entre 100 e 120 milhões de Euros.

11.3 Da ilegalidade das apostas online

Conforme referido no ponto 11.1 as apostas mútuas no hipódromo estão reguladas pelo Decreto-Lei n.º 40.910, de 19 de Dezembro de 1956. O Decreto-Lei nº 268/92, de 29 de Novembro, define o quadro legal regulador da exploração das apostas mútuas hípcas dentro e fora dos hipódromos.

²⁵ Considerando um salário médio mensal bruto entre 700 e 800 euros por posto de trabalho.



Assim, no ordenamento jurídico português, a exploração de apostas mútuas sobre os resultados de corridas de cavalos é permitida dentro e fora dos hipódromos onde se realizam, a organização de apostas mútuas dentro dos hipódromos depende de mera autorização.

À luz do atual regime jurídico não é possível em Portugal efetuar apostas *online*, dado que vigora o princípio da proibição, isto é, só é permitida a atividade do jogo que for expressamente autorizada pelo Estado. Nestes termos e tendo presente a crescente procura de novos tipos de apostas, onde se incluem as apostas mútuas hípicas, que não encontram no nosso regime jurídico sustentação legal para esse tipo de apostas, importa definir um quadro legal para este tipo de apostas, autorizando a sua organização e exploração.

11.4 Do Direito Comparado

A. França

As corridas de cavalos em França foram autorizadas pela Lei de 2 de Junho de 1891.

O Decreto de 5 de Maio de 1997 prevê, detalhadamente, as regras pelas quais se devem reger as sociedades hípicas e define a organização das corridas de cavalos e da Paris Mutuel Urbain (PMU)²⁶. Os 2 códigos existentes relativos às corridas de

²⁶ PMU é um agrupamento de interesse económico («groupement d'intérêt économique»), tutelado pelos Ministérios da Agricultura e das Finanças franceses, constituído por 51 sociedades de corridas de cavalos. A PMU é o primeiro operador de apostas mútuas na Europa e o segundo no mundo. Os resultados brutos revertem integralmente para as sociedades de corridas de cavalos.



cavalos e que regulam a organização das competições hípicas em França são atualizados todos os anos: o Código do Galope e o Código do Trote.

A PMU é tutelada pelos Ministérios da Agricultura e das Finanças e tem regulamento próprio. Em França, as apostas encontram-se reguladas em três pólos diferentes, mas todos controlados pelo poder público:

- Casinos (controlo da competência do Ministério do Interior);
- Apostas hípicas (controladas pelos Ministérios da Agricultura e das Finanças);
- Lotaria (Ministério do Orçamento).

Com o objectivo de centralizar no Estado todos os jogos interativos, incluindo o jogo na Internet, o Governo francês decidiu, através de Lei de 11 de Junho de 2008, proceder à abertura de concurso de jogos telefónicos.

A «*Institution des Courses*» reúne 5 organismos que se encontram sob tutela dos Ministérios da Agricultura e das Finanças e que regulam as corridas de cavalos em França. Existem em França duas sociedades hípicas-mãe:

- a primeira, a Sociedade de Apoio à Divulgação do Cavalo (SECF), que organiza corridas a trote e gere diretamente alguns hipódromos, como os de Vincennes, Enghien e Cabourg;
- a segunda, a sociedade do galope, que gere alguns hipódromos como o de Auteil, Longchamp, Saint-Cloud, Chantilly e Deauville.

A «Federação Nacional de Cavalos Franceses» (FNCF) insere-se na «*Institution des Courses*», que engloba os representantes das duas sociedades-mãe referidas e dos



clubes de cavalos de província. Esta federação gere os fundos que advêm da criação animal e prémios não reclamados.

As licenças são atribuídas pela «Autoridade para a Regulação de Jogos em Linha» (ARJEL), por um período de 5 anos, renováveis, e são gratuitas. Esta autoridade tem ainda como funções zelar pelas cláusulas constantes dos cadernos de encargos e participar na luta contra os sites ilegais em cooperação com os Ministérios do Interior e da Justiça.

B. Reino Unido

As corridas de cavalos são um dos tipos de apostas permitidas pela lei britânica. Inglaterra é o país com mais tradição nas corridas de cavalos e é o país que contém o maior número de tipos de corridas, à volta de 60.

No Reino Unido existem três licenças no âmbito das apostas: licença de exploração, licença de gestão de pessoal e certificado de instalações. Estas três licenças podem ser atribuídas à mesma empresa, sem qualquer tipo de impedimento.

O «British Horseracing Authority» é a entidade reguladora de corridas de cavalos. Tem como funções regulamentar as corridas de cavalos e proceder ao licenciamento de todos os participantes. A «Racecourse Association» é a entidade responsável pela gestão e controlo dos hipódromos.

O financiamento do sector das corridas de cavalos é obtido através de:



- uma percentagem sobre os lucros brutos das apostas a uma taxa negociada entre as partes e supervisionada pelo governo;
- pagamentos voluntários de operadores de jogo (patrocínios, direitos de imagem, etc.).

C. Alemanha

O estado alemão cobra uma taxa igual a 16,67% de imposto sobre as apostas recolhidas sobre as corridas alemãs, tanto na aposta mútua como em *bookmaking*. No caso de apostas mútuas, reverta para a indústria a quase totalidade destes montantes - ou seja, 16% das apostas - com a obrigação para as sociedades de corridas de afectarem 70% dos seus ganhos. Diversamente, as taxas recebidas sobre as apostas hípcas em *bookmaking* não são afectas ao financiamento da fileira.

D. Do regime fiscal

	Apostas hípcas mútuas	Apostas hípcas de coeficiente fixo
1 - Tratamento idêntico das Apostas Mútuas e em bookmaking		
Reino Unido	15% Produto Bruto dos Jogos (PBJ) (menos de 0,8% das apostas em 2008)	15% PBJ (menos de 1,5% das apostas nos hipódromos em 2008)
Alemanha	16,67% das apostas	
Bélgica	11 a 15% de PBJ (estim. entre 3,5 e 5% das apostas)	
2 - Tratamento mais favorável das apostas mútuas		
Irlanda	Nenhum Imposto	1% das apostas (certos estabelecimentos somente)
Áustria	3,4 a 3,8% das apostas	8,5% das apostas



11.5 Do regime Jurídico e Fiscal a Implementar

A. Regime Jurídico

Uma das possibilidades de licenciamento das apostas hípcas mútuas é através de concurso público (aprovado por diploma legal que defina o respectivo programa²⁷) em que é adjudicado o direito de explorar este tipo de apostas. Esta concessão destina-se a permitir que uma sociedade comercial possa organizar e explorar as corridas de cavalos em todo o território nacional e, por sua vez, as apostas mútuas hípcas em todo o território português e no estrangeiro. As apostas hípcas, podem ser autorizadas unicamente em pontos de venda física (rede da SCML e casinos), na internet, por telefone, por quiosques interativos.

Outra possibilidade de legalizar as apostas hípcas mútuas, tem por base o sistema das apostas mútuas hípcas PMU em França²⁸. França abriu à concorrência o sector dos jogos de fortuna ou azar *online* pela Lei n.º 2010-476, de 12 Maio de 2010, desta forma respondendo ao objectivo de pôr fim à oferta ilegal de jogos de fortuna ou azar que se desenvolve na Internet. Assim, foram abertos à concorrência três tipos de jogos, escolhidos pela sua popularidade junto dos jogadores e pelo reduzido perigo de dependência: as apostas hípcas, as apostas desportivas e os jogos de póquer *online*.

²⁷ Onde devem constar entre outros os seguintes requisitos; i) o conteúdo mínimo do contrato de concessão a celebrar; ii) a duração da concessão; iii) o montante da caução a prestar pelo concessionário; iv) a tramitação processual do concurso; e v) os critérios de seleção das propostas.

²⁸ Por ser a matriz adotada em vários países da Europa, em que se realizam, com sucesso, apostas mútuas hípcas.



Em França, cada uma das especialidades, em que são organizadas as corridas, é atribuída pelo Ministro de Agricultura a uma sociedade: «Cheval Français» para as corridas de trote e «France Galop» para as corridas planas e de obstáculos. Para além de terem um papel importante em matéria de organização de corridas, as sociedades de corridas são autorizadas a organizar as apostas mútuas.

Neste sentido e tendo por base este modelo francês, e a título meramente indicativo, referimos que uma das modalidades possíveis a adoptar, consoante se preveja a intervenção de agentes económicos exclusivamente nacionais, ou nacionais e estrangeiros (da União Europeia), poderá ser a constituição de um **Agrupamento Complementar de Empresas (ACE)** ou de um **Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE)**, sem fins lucrativos, sendo que o ACE ou AEIE poderá ser constituído por entidades igualmente sem fins lucrativos, e os resultados brutos reverterem, após deduções para assegurar o funcionamento do sistema, para a fileira do cavalo.

B. Para uma definição do Regime Fiscal e distribuição de verbas

Tendo por base os elementos disponibilizados pelo Ministério da Agricultura, pela Liga Portuguesa de Criadores e Proprietários de Cavalos de Corrida, pela Federação Equestre Portuguesa, pela Fundação alter Real, pela Direcção-Geral de Veterinária, propõe-se um regime semelhante ao sistema francês, que parece o mais compreensível de aplicar num país onde não existe experiência da aposta nas corridas de cavalos e em que poderá haver uma fase de arranque da aposta.



No Congresso de 1989 do PMU foi recomendado que a percentagem da aposta reservada aos apostadores não deveria descer abaixo dos 72%²⁹, valor abaixo do qual se dá o desinteresse pela aposta, sendo também o referencial seguido em muitos países da Europa (na maioria entre 70 e 80%). Recomendam, também, que os impostos não sejam superiores a 5 %.

Em França, a distribuição do volume de negócios das apostas hípcas faz-se de maneira diferente, consoante as apostas sejam realizadas sobre corridas nacionais ou sobre corridas no estrangeiro e sejam realizadas *offline* ou *online*.

O quadro *infra* resume a distribuição do volume de negócios de apostas pelos apostadores, pelos impostos, pela remuneração dos pontos de venda, pela comissão da fileira estrangeira e, finalmente, pela margem final da sociedade promotora, sendo desta que se retira uma percentagem para financiamento da fileira do cavalo.

²⁹ Este foi também o referencial recomendado pela anterior Comissão para o Estudo das Corridas de Cavalos, em Portugal.



	CORRIDAS EM TERRITÓRIO NACIONAL (%)		CORRIDAS NO ESTRANGEIRO (%)	
	Off Line	On Line	Off Line	On Line
Volume de Negócios das Apostas Hípicas	100	100	100	100
VALOR DE VOLTA PARA APOSTADORES	74,4	77,3	75,2	78,2
Valor Bruto das Apostas	25,6	22,7	24,8	21,8
IMPOSTOS	9,5	15,8	9,4	15,6
Valor Líquido das Apostas	16,1	6,9	15,4	6,2
REMUNERAÇÃO DOS PONTOS DE VENDA	2,0		2,0	
COMISSÃO FILEIRA ESTRANGEIRA			3,0	3,0
Margem Final (Sociedade Promotora)	14,1	6,9	10,4	3,2
PARTE DESTA MARGEM É DISTRIBUIDA PELA FILEIRA NACIONAL	14,1	6,9	10,4	3,2



12. DA DEMISSÃO DO PODER ESTADUAL NA FISCALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DO JOGO ONLINE EM PORTUGAL

12.1 Do estado como mau fiscalizador e regulador

Em Portugal subsiste ainda um monopólio estatal da exploração dos jogos que, até ao ano de 2010, foi a figura dominante no quadro europeu. Sucede que a insistência do país em manter a posição proibicionista por omissão actualmente em vigor, sem qualquer alteração aos mecanismos legais e tecnológicos que a suportam, tem consequências muito relevantes a vários níveis, nomeadamente no que respeita à eficácia do controlo do jogo ilegal *online*, que se encontra em disseminação constante e permanente de há uns anos a esta parte.

Sem uma regulamentação eficaz que permita um efetivo controlo do jogo ilegal, mormente do *online*, não será possível ao país deixar de concluir que não poderá haver qualquer fiscalização e que os problemas daí decorrentes se continuarão a agravar. Com efeito, ao contrário do exemplo de outros países, referidos amplamente nos pontos anteriores deste relatório, Portugal não regulamentou qualquer possibilidade de controlo de acessos de internet de jogos *online*, não criando legislação que permita o controlo e bloqueio de pagamentos a esses sites e não tem uma entidade reguladora, o que é fundamental para a implementação adequada e eficaz de uma regulamentação nesta matéria.



12.2 Das consequências jurídicas da má fiscalização e regulação

As consequências económicas da má regulação e fiscalização são evidentes e têm especial repercussão a dois níveis, a saber: perda de receita fiscal e favorecimento do florescimento do mercado ilegal de jogo.

A má regulação do jogo, em particular do jogo *online*, mormente no que diz respeito à falta de criação de mecanismos legais que possibilitem efetuar um controlo eficaz do jogo, à semelhança do que acontece noutros países, impede qualquer fiscalização e atuação das entidades existentes. Com efeito, não tendo a ANACOM poderes efectivos no âmbito da fiscalização e regulação do jogo e não tendo a Inspeção-Geral de Jogos qualquer meio eficaz à sua disposição para, por exemplo, bloquear sítios de internet ilegais ou os pagamentos que lá são feitos, não é possível efetuar qualquer fiscalização relevante e efectiva.

Assim, não dispondo os fiscalizadores dos meios mínimos necessários para efetuar um controlo do jogo, torna-se inexecutável uma tarefa que é complexa por natureza. Isso mesmo se constata pela análise do muito significativo volume de negócio do mercado ilegal, mesmo em países com um elevado grau de controlo e fiscalização como são os Estados Unidos, França e o Reino Unido.

Este crescimento do mercado ilegal, decorrente da falta de uma regulamentação adequada tem, por sua vez, duas consequências nefastas para o país. Uma de natureza económica, outra de natureza financeira, a saber: (i) saída de elevados



montantes de capital sem qualquer retorno positivo para o País³⁰; e (ii) a perda de receitas fiscais.

12.3 Das consequências económicas, jurídicas e desportivas da má regulação

A regulação deficiente atualmente existente, que dificulta ou impede uma fiscalização efectiva do jogo, tem consequências jurídicas de relevo, entre as quais se destacam da eventual responsabilidade do Estado para com os casinos, que têm direito, em virtude dos contratos de concessão outorgados com o Estado, a um exclusivo territorial de jogo. Sem um controlo efectivo por via da fiscalização do cumprimento da regulação, que é má ou inexistente, pode entender-se que o Estado não está a cumprir as suas obrigações legais e contratuais. Com efeito, a Associação Portuguesa de Casinos, demandou em 2011 o Estado Português pedindo a sua condenação a:

- a) Diligenciar para pôr termo ao jogo *online* ilegal em Portugal;
- b) No pagamento de uma indemnização de 248 milhões de Euros por entender que o Estado Português não cumpriu ainda a sua obrigação de proteger a atividade dos casinos do jogo ilegal *online*; e
- c) No pagamento de 121 milhões de Euros pela não inclusão do jogo *online* nas concessões exclusivas dos casinos.

³⁰ Só no jogo online ilegal estima-se que este valor ascenda a 45 milhões de Euros ano.



A Associação Portuguesa de Casinos desistiu da instância por promessa do anterior Governo de uma solução para o problema, o que não chegou a acontecer, cumprindo agora dar uma resposta satisfatória ao mesmo.



13. DOS IMPACTOS NA DEMISSÃO DO ESTADO DE FISCALIZAR E REGULAR O JOGO *ONLINE* ILEGAL

13.1 Do seu impacto para as finanças e fisco

A manutenção do atual estado de ausência de fiscalização e de regulação do jogo *online* tem, desde logo, um impacto negativo para o próprio Estado, que não só perde potencial receita, como convive com situações de ilegalidade, como finalmente determina, pelo fenómeno de transferência, a queda de receitas de jogo tributadas relativamente às entidades legalmente concessionadas pelo Estado.

O produto das apostas desportivas e o padrão de evolução das suas receitas no mercado electrónico, face a outros segmentos de oferta de jogo territorial, expressam valores de receita inequívoca, cuja distribuição tende a sofrer profundos desequilíbrios e ineficiências sociais e económicas.

Desde logo para o Estado, que perde uma fonte de receita, por duas vias. Por um lado, pela via fiscal, sobre a receita dos operadores de apostas *online*, e, por outro, na diminuição dos proveitos dos jogos que organiza, por força de uma nova oferta, que de uma forma mais ou menos legalizada, alarga o leque de produtos ao dispor dos apostadores, com as comodidades de o poder fazer sem sair de casa, comprometendo o apoio público a funções de interesse social suportadas pelas receitas dos jogos que o Estado regula.

Além disso, cerca de 10% do sector dos jogos de fortuna e azar encontra-se *online*. Ao contrário do sector de mercado *offline*, os jogos *online* são transfronteiriços por natureza. Isto significa que a oferta concorrencial internacional se encontra apenas à



distância de um clique. Um monopólio com um leque limitado de jogos, e que portanto é menos competitivo e menos atrativo, ou uma proibição dos jogos *online* conduz à proliferação do mercado negro em que os consumidores não estão protegidos e o capital é captado para o exterior do país. Consequentemente, a estrutura de um monopólio, ao qual não é permitido explorar jogos *online* idênticos aos oferecidos internacionalmente, ou de uma proibição total, leva a uma perda de proteção do consumidor e de dinheiro para o país.

13.2 Do seu impacto para a economia e turismo

A relevância do sector turístico na economia nacional, considerando os vetores anteriormente enunciados, como o peso do consumo turístico no PIB, o peso das receitas turísticas nas exportações e o volume de emprego, permite-nos facilmente concluir pela existência de uma perda de receitas, decorrente não só da não regulação (e tributação) do jogo *online*, mas também da existência de jogo ilegal *online*, com o consequente desvio de receita do jogo legalizado.

Do que atrás fica dito, resulta amplamente demonstrada a importância das receitas do jogo dos casinos para o desenvolvimento do sector turístico e para a promoção do Destino Portugal e, consequentemente para a economia nacional.

Em termos globais, as receitas dos jogos de fortuna e azar, considerando não só a tributação em imposto especial de jogo, mas também todas as demais verbas que integram a contrapartida anual e a inicial que embora consignadas na sua utilização revertem para o Turismo de Portugal, I.P., representam cerca de 60% do orçamento global de receita do instituto.



No cômputo geral, tendo em conta o impacto positivo que a regulamentação das apostas *online* pode ter para diferentes sectores económicos, pode-se afirmar com segurança que a sua não regulamentação representa um entrave ao desenvolvimento económico e turístico, quer pelas receitas que se perdem, quer pela falta de desenvolvimento dos sectores que as mesmas financiam.

13.3 Do seu impacto para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

A oferta atualmente existente de jogo electrónico, extremamente limitada e parte do monopólio da SCML, não corresponde àquilo que são as tendências comerciais e de consumo do jogo *online*. Nesse sentido o consumo atual de jogos *online* não tem passado pelos que são disponibilizados pela SCML, mas antes tem-se reflectido em jogo ilegal.

O impacto negativo atual para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa será tanto maior, consoante seja a sua expectativa de vir a assumir uma parte da exploração do jogo *online* no modelo de regulação que venha a ser definido.

Na medida em que a Santa Casa possa disponibilizar no futuro, enquanto operador *online*, jogos que vão ao encontro das tendências de mercado e possam evitar o desvio de mercado que hoje, reconhecidamente existe, a SCML tem, com a falta de regulação, um impacto negativo na sua atividade.



13.4 Do seu impacto para os casinos físicos Portugueses

Seja qual for a opção final sobre qualquer das formulações em equação como modelo mais adequado à regulamentação do jogo *online* em Portugal, afigura-se ser inquestionável que a evolução da queda de receitas, verificada no último decénio, em todo o sector dos casinos físicos, associada ao agravamento das consequências concorrenciais negativas que, para os casinos, decorrerão da previsível legalização do jogo *online*, evidenciam claramente estarem ultrapassados os pressupostos em que assentou o Decreto-lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, diploma que autorizou a prorrogação dos contratos de concessão da exploração dos jogos de fortuna ou azar nos casinos, e designadamente, o quadro a ele anexo, que fixou contrapartidas mínimas a pagar pelas concessionárias, em qualquer caso exigíveis.

Cumprе reconhecer que, tendo sido na ordem dos 14,3% as taxas de crescimento médio de receitas nominais verificadas no sector dos casinos físicos a partir de 1987 – data da entrada em vigor do novo modelo contratual de concessão do Casino Estoril, em que quase se duplicava a respectiva carga tributária e que serviu de referência para as concessões que se lhe seguiram – tais índices exponenciais de crescimento, que se mantiveram até 2000, terão influenciado decisivamente a previsão da continuidade de um crescimento sistemático – ainda que mais moderado – das receitas dos casinos, formatando os critérios de avaliação do legislador, quer na definição das contrapartidas iniciais, quer das contrapartidas anuais contratualmente fixadas, quer, finalmente, nas contrapartidas mínimas de salvaguarda do Estado decorrentes do Quadro anexo ao Decreto-lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, dessa forma condicionando a matriz de pressupostos em que assentou o referido diploma



legal, através do qual o Estado, por adjudicação direta, prorrogou, na generalidade, por 15 anos, as concessões dos 7 casinos em operação à data, no território nacional.

Ora, o que se verificou, sobretudo a partir de 2003, é que, ao invés do crescimento contínuo e sustentado de receitas previsto – designadamente no já referido quadro anexo – ocorreu exatamente o inverso, conforme decorre da constatação de que a evolução das receitas brutas desses casinos, até 2011, em termos de valores atualizados a 2001, evidenciam quedas, em termos reais, que os situam em patamares significativamente inferiores – cerca de - 40% – relativamente às receitas que geravam à data em que foi publicado o Decreto-lei n.º 275/2001 e, na sua decorrência, foram outorgados pelo Estado os contratos de concessão abrangidos por esse diploma.

Quedas de receitas essas, de tal modo imprevisivelmente acentuadas, que determinaram, já em 2010 e 2011, que os três casinos do Algarve e, em 2011, o Casino da Figueira da Foz, tenham incorrido no âmbito das contrapartidas mínimas fixadas no quadro anexo ao Decreto-lei n.º 275/2001, sendo praticamente inevitável – até pelo acentuar das quedas de receitas entretanto verificadas no 1.º trimestre de 2012 – que o Casino da Póvoa, já no presente exercício, sofra o mesmo destino.

O que significa que, apesar da prudente moderação – até pela presunção da sua inaplicabilidade – com que foram calculadas essas contrapartidas mínimas no quadro anexo ao Decreto-lei n.º 275/2001 – apenas 2,6% e 2,0% de crescimento real contínuo, acrescido da inflação, respectivamente, para o Casino Estoril, e para os restantes – as quedas reais de receitas de quatro (3 da zona de jogo do Algarve e o casino da Figueira da Foz) do sete casinos cujas concessões foram prorrogadas



através do Decreto-lei n.º 275/2001, levam a que os mesmos estejam a pagar, desde 2010, contrapartidas anuais significativamente superiores – entre mais 2,4 e 20% - do que as consagradas nos respectivos contratos de concessão.

É de prever que, já em 2014, a generalidade dos casinos nacionais, em contraditória consequência das respetivas quedas de receitas, se vejam obrigados a pagar ao Estado contrapartidas cada vez maiores – com exceção dos casinos de Chaves e de Tróia, em que inexistente esse quadro de contrapartidas mínimas, e cujas quotas de mercado correspondem, apenas e respetivamente, a 2,6% e a 1,17% do todo nacional.

Não é despidendo referir que, face a este quadro e independentemente desta constatação factual, o Estado, nesses contratos de concessão, negociou com as concessionárias o direito ao seu exclusivo de exploração de jogos de fortuna ou azar em território nacional, exclusivo esse que, na prática, esse mesmo Estado se revelou incapaz de assegurar as suas funções de fiscalizador do cumprimento da lei.

Em todos esses contratos de concessão outorgados pelo Estado se estabelece que “a modificação anormal das circunstâncias em que as partes fundaram a vontade de contratar, resultante de ato soberano ou de alteração da lei ou regulamento que afecte com gravidade o equilíbrio contratual, dará à parte lesada o direito à modificação deste contrato segundo juízos de equidade” – como, de resto, decorre do artigo 3.º n.º 1 da própria Lei do Jogo.

Tanto quanto nos é dado conhecer, ao longo do período de 11 anos em referência todas as concessionárias cumpriram, rigorosamente e pontualmente, os seus compromissos contratuais, designadamente a liquidação das respectivas contrapartidas iniciais e anuais, sem embargo das drásticas quedas de receitas



sofridas com as correspondentes contrações de “cashflows” e consequente descapitalização, mas, ainda assim, investindo, às suas exclusivas expensas, na construção e equipamento de três novos Casinos – Lisboa, Chaves e Tróia – que, embora agravando os seus índices de endividamento, de algum modo contribuíram para atenuar, no computo geral do sector, a expressão global da acentuada queda de receitas sofridas, mitigando em termos de decréscimo de receitas tributárias para o Estado, a sua decisiva contribuição para o financiamento do Turismo Nacional (que na actual situação das Finanças Públicas assume maior importância na sustentabilidade da política pública de turismo).

É ainda relevante constatar que, segundo os últimos dados disponíveis, essa contribuição tributária dos Casinos representa cerca de 60% do financiamento afeto à formação profissional turística, aos apoios e incentivos financeiros ao investimento turístico e à promoção e desenvolvimento do turismo nacional, atividade económica essa de fundamental importância estratégica, principal geradora de divisas no âmbito do sector de exportações, ele próprio instrumento-motor decisivo para a retoma de crescimento económico em Portugal.

Face a estes considerandos, contemplando, por um lado, o imperativo de assegurar a sustentabilidade – para não dizer a sobrevivência – dos casinos físicos, bem como a sua contribuição para o financiamento do turismo, e, por outro lado, antecipando, desde já, as inevitáveis consequências decorrentes de qualquer uma das possíveis alternativas em função das quais irá formatar-se a regulamentação do jogo *online* em Portugal e que, *de per se*, só poderão agravar o quadro de desequilíbrio económico financeiro das concessões vigentes, é relevante que se tenha tudo isto presente, como forma de acautelar também os próprios interesses do Estado.



13.5 Do seu impacto para o desporto e futebol Português

Para os organizadores do espetáculo desportivo, que veem terceiros a arrecadar receitas geradas a partir do labor e investimento no produto que desenvolvem – as competições desportivas profissionais –, sem o retorno pela livre utilização deste bem com um relevante valor económico associado, a falta de regulação do jogo *online* constitui um claro impacto negativo.

O futebol é um dos principais desportos no mercado das apostas desportivas. As atividades relacionadas com apostas desportivas e o proveito financeiro que os apostadores obtêm das mesmas pode ameaçar significativamente a integridade das competições de futebol assim como a reputação do futebol em geral.

Por outro lado, as apostas desportivas constituem uma atividade comercial, gerando receitas colossais para os operadores de apostas a partir das competições em cuja organização as ligas europeias têm investido fortemente o seu tempo, meios financeiros e competências organizativas.

O futebol, portanto, deve receber um justo retorno financeiro pelo uso de conteúdos relativos às suas competições pelos operadores de apostas, uma vez que cria oportunidades de aposta para o público apostador.

13.6 Do seu impacto para as apostas mútuas hípicas

Também a atividade equina aparenta sofrer um impacto negativo com a falta de regulação das apostas *online*. A introdução em Portugal das corridas de cavalos



poderá efetivamente constituir um forte incentivo a um conjunto de atividades normalmente desenvolvidas no meio rural. Em primeiro lugar, a criação de cavalos, entendida como uma atividade económica, inserida em explorações agrícolas, constituiria um importante complemento de rendimento em determinadas regiões.

Esta atividade seria fortemente estimulada pelas corridas e pelos prémios que viessem a ser proporcionados, prevendo-se um forte incremento no número de cavalos criados em Portugal. É de realçar que esta atividade beneficiaria todas as regiões, incluindo as de minifúndio.

A introdução das corridas de cavalos induzirá um novo desenvolvimento do sector rural ao envolver elevados investimentos, o que proporcionará mais receitas para o Estado, favorecendo simultaneamente o desporto equestre, a criação cavalar, o turismo e o emprego.

Todos os parceiros do sector partilham a convicção quanto à necessidade de alterar o enquadramento jurídico das apostas mútuas hípias, medida que se qualifica como factor decisivo para a revitalização do sector de corridas de cavalos em Portugal e ainda, pelos respectivos efeitos indutores, para a dinamização de outras atividades económicas correlacionadas.



14. DA PROPOSITURA DE MODELOS POSSÍVEIS PARA A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE EM PORTUGAL

14.1 Do modelo aberto ou liberal

O **modelo aberto ou liberal**, hoje somente seguido por Malta e pelo Reino Unido (que o está a reequacionar), consiste na criação de licenças sem limites de número para o jogo *online* para as apostas desportivas à cota e para cada jogo de casino, incluindo o póquer e o jogo do bingo.

Este modelo poderá pôr em causa o sistema legal vigente e o cumprimento por parte do Estado de obrigações assumidas mormente com os casinos mas também com a SCML e operadores de bingo (que não os casinos). O referido incumprimento pelo Estado do exclusivo de exploração de jogos outorgado aos casinos e que decorre, nomeadamente, das cláusulas de proteção de concorrência previstas nos contratos de concessão da generalidade das zonas de jogo, resultará num quase certo diferendo com as concessionárias que poderá resultar no pagamento de avultadas indemnizações compensatórias pelo Estado.

Deste modelo resultará um significativo alargamento da oferta e o correspondente crescimento das receitas brutas dos privados, face a um cenário onde se estima que ocorra o seguinte:

- a) Aumento do número de salas de bingo em exploração;
- b) Criação de um número significativo de casinos *online* em exploração;
- c) Permissão para a exploração de jogos de máquinas (slot-machines) fora dos casinos;



- d) Aumento do número de operadores e uma maior diversidade na tipologia dos jogos *online*, nomeadamente, de apostas desportivas e póquer.

Não obstante, tal não resultará necessariamente num crescimento da receita pública

– muito provavelmente ocorrerá o contrário – mas analisem-se as várias variantes:

A. O Estado receberia:

- a) As contrapartidas iniciais decorrentes da adjudicação de licenças ou concessões para exploração dos jogos *online* e *offline*³¹;
- b) As contrapartidas anuais constituídas mediante dedução de uma percentagem sobre as receitas brutas geradas pela exploração dos jogos *online* e *offline*;
- c) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas mútuas desportivas e à cota a distribuir pelas entidades cujos eventos são utilizados para a realização das apostas e uma percentagem para o financiamento das modalidades que não são objecto de aposta.

A estas contrapartidas e percentagens, acrescem os valores resultantes da tributação respectiva, incidente sobre os resultados de exploração;

B. O Estado sairia prejudicado no respeitante a:

³¹ É de sublinhar que uma licença de apostas desportivas à cota *online* em Portugal nunca teria valores muito díspares das licenças equiparáveis de França, Itália e Dinamarca. A título de exemplo, a contrapartida inicial para uma licença de 5 anos de apostas desportivas *online* em França é de € 5.000.



- a) Diminuição das receitas públicas em virtude da mais que provável quebra de receitas da Santa Casa que revertem quase na sua totalidade (direta ou indiretamente) para o Estado ou para obras de cariz social;
- b) Possíveis indemnizações compensatórias, em particular aos concessionários dos casinos, em virtude de se terem colocado em causa os termos da exclusividade de exploração dos contratos em vigor;
- c) Aumento exponencial dos riscos de dependência e dos custos de saúde e proteção social;
- d) Aumento muito significativo de custos para o Estado com a fiscalização, controlo e supervisão das condições de exploração dos jogos *online*.

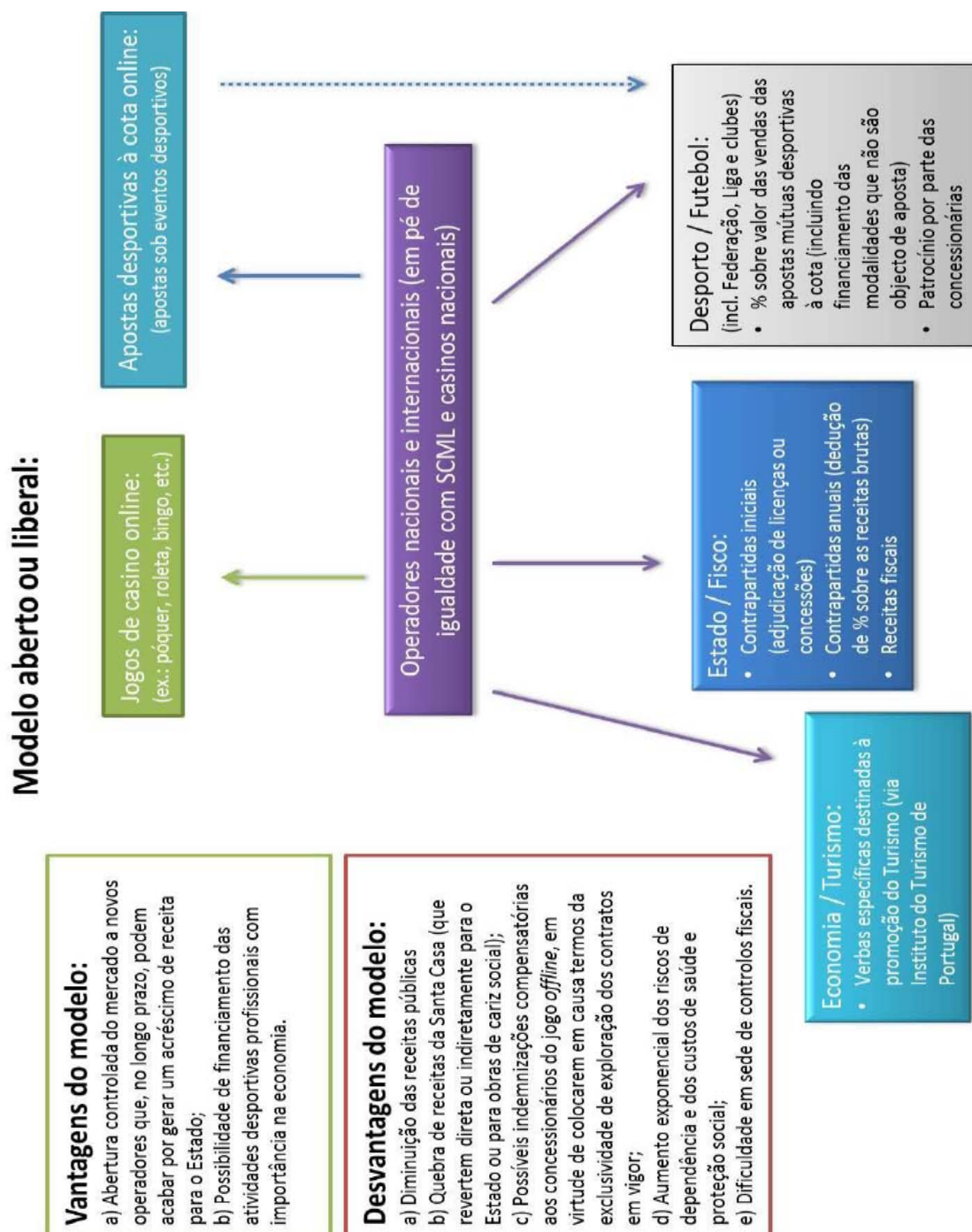
Para a implementação desta opção seria necessário criar regras técnicas para todos os jogos *online* que teriam de ser notificadas previamente à Comissão Europeia e aos outros Estados-Membros, sobre a definição do número e tipo de jogos a licenciar, condições de licenciamento e definição das condições de exploração concreta de cada um dos jogos licenciados, regras de proteção dos consumidores, número de licenças a adjudicar e a abertura dos respectivos concursos públicos.

A adoção deste cenário determina também a definição de regras quanto ao tipo empresarial e localização dos adjudicatários das licenças, assim como a criação de uma autoridade pública nacional com atribuições de regulação, supervisão e fiscalização do cumprimento das regras técnicas e competência sancionatória.

A implementação do modelo aberto ou liberal implicará que a liberalização altera os fundamentos e pressupostos que são suporte do modelo de exploração do jogo a dinheiro em Portugal e das razões imperiosas de interesse geral que o justificam.

Veja-se a este propósito o projeto de diploma legal junto ao presente Relatório como

Anexo II.





14.2 Do modelo semiliberal mitigado

No **modelo semiliberal mitigado**, amplamente seguido na Europa (sob várias variantes), permitir-se-ia aos casinos que passassem a disponibilizar *online* (isoladamente ou em parceria com operadores *online*) os seus jogos a dinheiro e à Santa Casa que continuasse o modelo atual de exploração de jogos (*online* e *offline*).

Adicionalmente o Estado emitiria licenças para exploração de apostas desportivas à cota *online*, que poderiam ser atribuídas quer à Santa Casa, quer a outros operadores *online*.

Neste cenário alargam-se os direitos conferidos aos casinos e às salas de bingo e permite-se um potencial alargamento dos direitos conferidos por lei à SCML (pela possibilidade de disponibilizarem apostas desportivas à cota *online*) que, por outro lado, perde a exclusividade do jogo *online*.

Consequentemente deve ser criado um novo regime que permita a adjudicação de licenças para exploração apenas *online* de apostas à cota sobre apostas desportivas (e/ou apostas sobre outros temas), a colocar no mercado mediante concurso público.

Tal pode representar um aumento da receita pública mediante estabelecimento de:

- a) Contrapartidas iniciais decorrentes do alargamento do âmbito das atuais concessões de casinos e bingos à oferta *online*, sendo que, face à exclusividade de exploração de jogos de fortuna ou azar outorgada pelo Estado aos casinos, o jogo *online*, enquanto mero canal tecnológico para a sua exploração, pode considerar-se incluído no âmbito dessa exclusividade, sem



prejuízo de admitir-se que tal não excluiria o pagamento da respectiva licença em termos comparáveis aos demais países da União Europeia;

b) Contrapartidas iniciais dos operadores de apostas desportivas à cota online;

c) Contrapartidas anuais constituídas mediante dedução de uma percentagem sobre as receitas brutas geradas pela exploração dos jogos *online*.

A estas contrapartidas acrescem os valores resultantes da tributação respectiva, incidente sobre os resultados de exploração.

Este modelo apresenta como principal óbice o possível aumento de problemas sociais decorrentes do jogo excessivo, o aumento de custos para o Estado com a fiscalização, controlo e supervisão das condições de exploração dos jogos *online* e a perda de receitas da SCML por perda de quota de mercado.

Veja-se a este propósito o projeto de diploma legal junto ao presente Relatório como

Anexo III.



Modelo semiliberal mitigado:

Vantagens do modelo:

- Abertura controlada do mercado a novos operadores que, no longo prazo, podem acabar por gerar um acréscimo de receita para o Estado;
- Possibilidade dada aos atuais detentores de concessões *offline* de se associarem para o concurso público de concessão de licenças *online*;
- Possibilidade de financiamento das atividades desportivas profissionais com importância na economia.

Desvantagens do modelo:

- Diminuição das receitas públicas;
- Alguns quebram de receitas da Santa Casa;
- Aumento de problemas sociais decorrentes do jogo excessivo e o aumento de custos para o Estado com a fiscalização, controlo e supervisão das condições de exploração dos jogos *online*.

Jogos de casino online:
(ex.: pôquer, roleta, bingo, etc.)

Apostas desportivas à cota online:
(apostas sob eventos desportivos)

Operadores *online* podem
associar-se a casinos e salas
de bingo com concessão
offline e *online*

Operadores de apostas
desportivas *online* e SCML

Estado / Fisco:

- Contrapartidas iniciais (adjudicação de licenças ou concessões)
- Contrapartidas anuais (dedução de % sobre as receitas brutas)
- Receitas fiscais

Economia / Turismo:

- Verbas específicas destinadas à promoção do Turismo (via Instituto do Turismo de Portugal)

Santa Casa da
Misericórdia de
Lisboa:

- Ação social da Santa Casa recebe mais verbas

Desporto / Futebol:

- (incl. Federação, Liga e clubes)
- % sobre valor das vendas das apostas mútuas desportivas à cota (incluindo financiamento das modalidades que não são objecto de aposta)
 - Patrocínio por parte das concessionárias



14.3 Do modelo fechado ou restrito

Neste terceiro **modelo, fechado ou restrito**, alargar-se-iam os direitos dos casinos e salas de bingo e da Santa Casa quanto aos jogos que atualmente exploram. Com efeito, a SCML para além de manter intactos os direitos de exploração atuais, passaria a poder disponibilizar *online* novas apostas, a saber: apostas à cota desportiva, apostas hípicas e apostas sobre sorteios de números.

Já no atinente aos casinos, permitir-se-ia aos concessionários, isoladamente ou mediante parcerias (entre si ou com operadores de jogo *online*), estender os respectivos contratos de concessão à exploração *online* dos jogos que lhe estão atualmente concessionados.

Esta solução impõe à SCML a exploração dos tipos ou formatos de apostas desportivas atualmente disponibilizadas pelos operadores ilegais no mercado, em ordem a preencher o quadro de oferta legal com todas as modalidades que se apresentem atrativas e rentáveis.

Tal pode representar o aumento da receita pública mediante estabelecimento de:

- a) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas à cota e de todas as apostas desportivas exploradas pela SCML, destinada ao Orçamento do Estado;
- b) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas desportivas mútuas e à cota exploradas pela SCML, que a distribuir esta percentagem pode ser afectada mediante um adiantamento por parte da SCML com valores de um fundo de um jogo social existente em montante a fixar o qual é depois gradualmente reposto pelas entidades cujos eventos são utilizados para a realização das apostas;



- c) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas desportivas mútuas e à cota para as modalidades cujos eventos não sejam utilizados para as apostas desportivas;
- d) Contrapartidas iniciais decorrentes do alargamento do âmbito das atuais concessões de casinos e bingos à oferta *online*, sendo que, face à exclusividade de exploração de jogos de fortuna ou azar outorgada pelo Estado aos casinos, o jogo *online*, enquanto mero canal tecnológico para a sua exploração, pode considerar-se incluído no âmbito dessa exclusividade, sem prejuízo de admitir-se que tal não excluiria o pagamento da respectiva licença em termos comparáveis aos demais países da União Europeia.
- e) Contrapartidas anuais constituídas mediante dedução de uma percentagem sobre as receitas brutas geradas pela exploração *online* de jogos de casino e bingo.

A estas percentagens e contrapartidas acrescem os valores resultantes da tributação respectiva, incidente sobre os resultados de exploração e os valores integrais dos proveitos dos novos Jogos Sociais do Estado para a realização dos fins e tarefas do mesmo prosseguidas pelos beneficiários.

Este cenário não perspectiva agravamento da problemática social por se manter um padrão similar da oferta, apenas alargado a áreas hoje cobertas pela atividade ilícita. Garante, por sua vez, a manutenção de elevados índices de rigor e confiança no respeito pelas regras instituídas, decorrente dos meios de controlo instalados.

Contudo, pressupõe a existência de um quadro legal consistente e um regime sancionatório administrativo do tipo contraordenacional para os dois tipos de jogo em



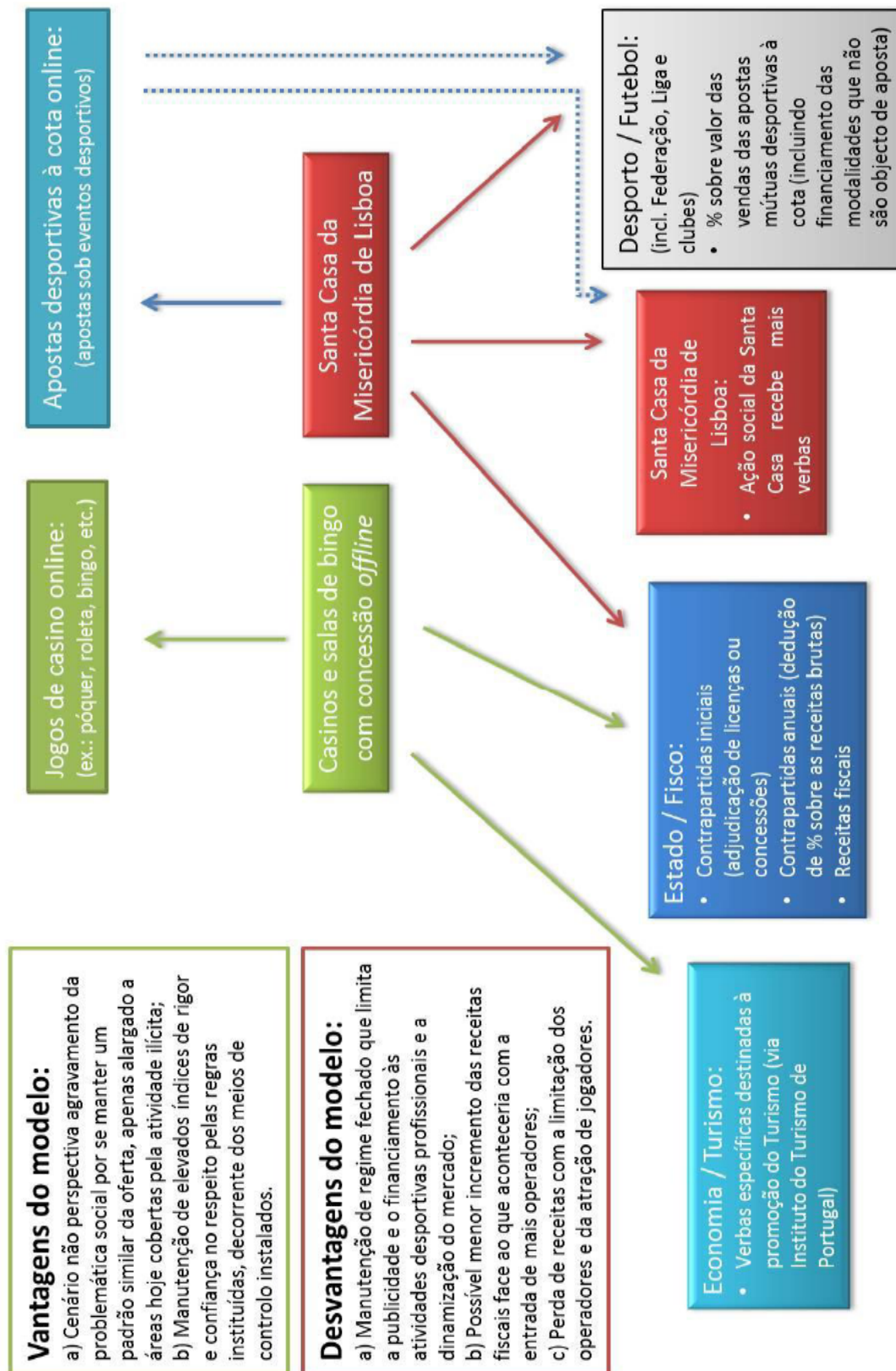
causa (casinos/bingos e lotarias/apostas). No caso das lotarias e apostas, esse quadro consiste na revisão da Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho. No caso dos casinos e bingos, na integração do jogo *online* na legislação aplicável.

Pressupõe ainda a adopção de um conjunto de medidas de controlo cujo conteúdo é abordado no capítulo seguinte.

Veja-se a este propósito o projeto de diploma legal junto ao presente Relatório como

Anexo IV.

Modelo fechado ou restrito:





15. DAS CONCLUSÕES E PROPOSTAS DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE EM PORTUGAL

15.1 Da necessidade de um pacote legislativo global para o universo do jogo em Portugal

A disciplina legislativa do jogo e das apostas em Portugal parte da constatação de uma realidade incontornável existente na nossa sociedade – a prática do jogo – e do reconhecimento de que é preferível uma regulamentação que permita a definição de regras para esta atividade ao invés de uma proibição total, com a consequente sanção penal, sendo esta a via que melhor protegeria a sociedade e o interesse público.

Na ordem jurídica interna portuguesa veio, assim, a ser consagrado o princípio da exclusividade do direito de explorar jogos e apostas para o Estado, o qual os pode explorar diretamente ou atribuir a exclusividade dessa sua exploração a uma outra entidade, o que veio a fazer. No caso dos jogos de fortuna ou azar de casinos concedeu a sua exploração, na sequência de concurso público, e subsequente prorrogação das concessões e atribuiu o exclusivo das apostas mútuas e dos designados Jogos Sociais, quer de base territorial quer em suporte electrónico, à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública administrativa, tutelada pelo membro do governo responsável pela área da segurança social).



A tributação estabelecida pela natureza da própria atividade surge, portanto, não como um meio de obter receita para fazer face a encargos públicos, mas antes como consequência da regulação de uma atividade socialmente prejudicial e com o objetivo de desincentivar o jogo clandestino. Desta forma, na tributação desta atividade, pode-se afirmar que é afastado o parâmetro material do direito fiscal e dos impostos, nos termos do qual cada cidadão deve contribuir para os encargos públicos na medida da sua capacidade contributiva.

Consequentemente, a tributação do jogo não visa satisfazer encargos públicos, mas antes aproveitar a receita de uma atividade regulada para a prossecução de políticas públicas e determinadas finalidades de interesse público consignadas na lei, estatuiendo-se, assim, um princípio de instrumentalidade destas verbas.

No caso dos jogos de fortuna e azar, a receita proveniente do imposto especial de jogo é consignada ao desenvolvimento turístico das zonas onde o mesmo se desenvolve (benefício para essas regiões como compensação pelo ónus social de ter ali sediado um casino), bem como para o financiamento do turismo nacional.

Acresce a esta confirmação da extra-fiscalidade da tributação do jogo e das apostas, a circunstância de a afetação das verbas do jogo ao desenvolvimento turístico e à promoção não ser feita com intermediação de mecanismos fiscais, mas assim através de organismos públicos que atuam no sector – Turismo de Portugal (para as receitas dos jogos de fortuna e azar) e a fins de apoio social pela SCML (para as apostas mútuas e Jogos Sociais).

Por todas estas circunstâncias, situa o Prof. Gomes Canotilho a tributação especial do jogo e apostas no domínio da extra-fiscalidade, embora se reconheça a irrelevância



da distinção sob o ponto de vista dos objetivos da tributação se for aceite, como ele o faz, que todo o sistema fiscal está enformado por metas e objetivos económicos³².

Mas a distinção entre impostos fiscais e extrafiscais já é relevante, se atendermos ao regime jurídico aplicável.

Assim, aos impostos extrafiscais, prossequindo finalidades económicas, não se lhes aplicam integralmente os princípios constitucionais da designada Constituição fiscal, como seja o da legalidade tributária e da capacidade contributiva. Ao invés, subordinam-se aos princípios da legalidade administrativa e da proporcionalidade.

E é este entendimento que veio legitimar o estabelecimento de diferentes taxas, nomeadamente para os jogos de fortuna ou azar consoante as zonas de jogo, com base num juízo de proporcionalidade, sendo, todavia, de reconhecer que o surgimento e crescimento exponencial do jogo *online* – ilegal ou regulamentado – veio introduzir um factor de perturbação nas regras de distribuição geográfica que condicionaram as diferentes taxas em vigor, na medida em que o seu impacto afecta, igualmente, todos os casinos nacionais, independentemente da respectiva localização.

Do exposto, resulta que existe um regime dicotómico relativamente aos jogos de fortuna ou azar e às apostas mútuas e Jogos Sociais do Estado, com uma regulamentação própria para cada um deles.

Justifica-se esta realidade?

³² Gomes Canotilho; Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa anotada.



Em primeiro lugar, constata-se que existem princípios gerais comuns aos dois sistemas de regulação e tributação, conforme enunciado anteriormente, a saber:

- a) Reconhecimento do princípio da exclusividade do direito de explorar jogos de fortuna ou azar e apostas para o Estado;
- b) Natureza especial do regime de tributação, situando-se no domínio da extra-fiscalidade;
- c) Consignação legal dos fins a que deve ser afeta a receita proveniente da tributação dos jogos e apostas e que não visam a satisfação de encargos públicos.

Esta realidade justificaria, a nosso ver, que viesse a ser aprovada uma Lei de Bases do Jogo que enquadrasse todos os princípios gerais desta atividade e contivesse o regime comum a todas as tipologias de jogos e apostas.

O desenvolvimento dessa Lei de Bases seria depois feito através de diplomas específicos para cada tipologia de jogo ou aposta, regulando os termos e condições da sua exploração.

Considera-se, no entanto, que este é um cenário de médio prazo.

No momento presente, não podemos esquecer que existe um objetivo próximo e imediato que resulta da necessidade de regular o jogo ilegal disponibilizado por meios electrónicos, o jogo *online*, que, por falta de regulamentação e de mecanismos de controlo e de fiscalização, assume já proporções preocupantes do ponto de vista social e económico e de perda de receita para o Estado.



Por outro lado, importa também ter presente que existe atualmente uma atividade consolidada, suportada no jogo de base territorial - exploração dos jogos de fortuna e azar por parte dos concessionários dos casinos - que atravessa um período de crise, pelo que a perturbação que a definição de um novo quadro regulamentar traria ao desenvolvimento da atividade não nos parece benéfica, nomeadamente na perspetiva da receita arrecadada e da prossecução das finalidades a que a mesma está consignada. Em especial, não podemos esquecer a importância que as verbas provenientes da receita do jogo assumem no financiamento do sector turístico, quer em termos de apoio aos investimentos no sector quer na promoção de Portugal e, ainda, na formação de recursos humanos.

Pelo que antecede, considera-se não ser este o momento adequado para integrar num quadro normativo global - embora contemplando as respectivas especificidades - os jogos de fortuna ou azar dos casinos e as apostas mútuas e Jogos Sociais da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Igualmente se considera adequado manter o conceito genérico de tributação que sobre eles incide, enquanto impostos extra-fiscais, ou seja, o regime da sua incidência, no caso dos casinos, sobre as respectivas receitas brutas, salvaguardando a este respeito os contributos apresentados pelo Ministério das Finanças, em anexo.

Mas em nome de uma melhor técnica legislativa, não podemos deixar-nos conduzir a uma situação em que seja posta em causa a atual situação crítica das concessões dos jogos de fortuna ou azar, embora respeitando o modelo conceptual de tributação existente, a forma de distribuição da receita do jogo e a respetiva consignação legal.



A mesma realidade se verifica relativamente às apostas mútuas e Jogos Sociais do Estado, da responsabilidade da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Em conclusão, entende-se que, no imediato, se deve proceder à regulamentação dos jogos e apostas disponibilizados por meios electrónicos.

Mas com carácter de similar urgência, justifica-se a necessidade de adoptar medidas de carácter estrutural, ainda que transitórias e sujeitas a mecanismos de ajustamento automático, susceptíveis de assegurar o reequilíbrio económico-financeiro dos contratos de concessão de casinos se, tal como expresso pela Associação Portuguesa de Casinos, se comprovar estar em risco não apenas a sustentabilidade genérica do sector, como, em alguns casinos, a sua própria sobrevivência.

Não sendo, neste contexto, despidendo refletir sobre a coexistência, no mesmo espaço territorial, das futuras tributações do jogo *online*, versus a tributação dos casinos físicos que, em 4 casos – Estoril, Lisboa, Póvoa do Varzim e Espinho – são tributados em 50% sobre as receitas brutas, a que acresce, anualmente, um encargo adicional de cerca de 12%, se considerada a amortização das contrapartidas iniciais pagas ao longo de cada ano do período de vigência das respectivas concessões.

Num momento posterior e depois de estabilizada a realidade dos jogos de fortuna ou azar em casinos e das apostas electrónicas, poderá, então, proceder-se a uma revisão global de toda a normativização desta matéria em função de uma futura Lei de Bases do Jogo.

Sem prejuízo do exposto existe um pacote político e legislativo global que terá de ser aprovado de imediato para que se possa regular de forma adequada o jogo *online*.



Sublinhe-se que legislar sobre uma matéria como os jogos de fortuna ou azar, obriga a uma ponderação cuidada sobre as suas consequências e alcance. De facto, a complexidade do tema torna-se evidente pela multiplicidade de disciplinas que abarca. Desde matérias de direito fiscal, até às consequências em matéria penal que têm de ser contempladas.

Por outro lado convém clarificar uma questão que surge amiúde quando se trata a matéria relacionada com o jogo. Trata-se da distinção entre uma concessão e uma licença. Estes conceitos geram alguma confusão porque em certos aspetos se aproximam. Uma concessão (seja de obras públicas, serviços públicos, de exploração do domínio público ou de exploração de jogos de fortuna e azar) constitui um contrato administrativo, enquanto uma licença é um ato administrativo permissivo.

Concretizando, enquanto numa concessão existe uma transferência para o concessionário de um direito a exercer uma atividade pública, a licença é o ato pelo qual Administração permite a alguém o direito de exercer uma atividade privada que é por lei relativamente proibida.

Mediante as opções políticas assumidas relativamente à escolha do modelo legal a seguir, que será contemplado em diploma para isso elaborado, há ainda um conjunto de disposições que terão de ser introduzidas em diplomas legais já em vigor.

O Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, está naturalmente disponível para, com o seu gabinete, acompanhar os trabalhos, oferecendo total colaboração no processo legislativo que se seguirá.

Em face do exposto resulta evidente que será importante e útil que, à semelhança da esmagadora maioria dos países que já regularam o jogo *online*, se equacione



recorrer aos serviços das consultoras especializadas no jogo *online* para apoiar o Governo Português a moldar e melhorar os ângulos mais técnicos do diploma.

Mas faz todo o sentido que se tenha presente como prioritário, que em simultâneo sejam aprovadas algumas medidas necessárias a adotar em matéria de legislação para a eficiente regulação do universo do jogo *online*.

A saber:

A. Lei do jogo *online*

A atual Lei do Jogo (Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro), faz menção à autorização legislativa concedida pela Assembleia da República ao Governo para legislar sobre esta matéria constante na Lei n.º 14/89, de 30 de Junho. Nessa ocasião a autorização legislativa centrou-se nos jogos de fortuna e azar em casinos. Foi definido o alcance preciso dessa autorização que regulamentava sobre a atividade do jogo, a sua moldura penal e disciplinar, a definição das regras em relação ao pessoal que presta serviços nestas salas de jogo, etc. A conclusão a que rapidamente se chega é que houve o cuidado de balizar claramente o âmbito e o alcance de semelhante autorização legislativa.

Na sequência da regulamentação do jogo *online* que este governo tenciona operar, e optando pela elaboração de diploma próprio, será necessário, dependendo do conteúdo e extensão do diploma, obter autorização expressa da Assembleia da República.

Por via de lei habilitante, necessita-se de autorização legislativa pois trata-se de matéria que poderá ser da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia



da República. Essa proposta de alteração teria de evocar o disposto nas alíneas a), b), c) e i) do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

Chama-se ainda a atenção para a eventualidade de ser necessário alterar a própria Lei do Jogo, estando também aí o Governo vinculado a legislar com base numa autorização legislativa da Assembleia da República.

B. Código da Publicidade

A opção por um regime de publicidade ao jogo mais aberta, permitindo assim aos casinos publicidade direta do seu jogo, obrigará também a proceder a alteração legislativa, nomeadamente do Código da Publicidade.

Será necessário alterar a disposição que diz respeito à proibição vigente de publicitar jogos de fortuna ou azar. O artigo 21.º do Decreto-lei n.º330/90 de 23 de Outubro (Código da Publicidade), só permite publicidade aos jogos da Santa Casa. Terá de haver um alargamento da permissão de publicidade a outras entidades.

A alteração do código da publicidade é da competência do Governo. Esta legislação foi aprovada em decreto-lei ao abrigo dos artigos 198.º, n.º1 e 200.º, n.º 1 da Constituição.

C. Estatuto do Banco de Portugal

O Banco de Portugal tem a competência de supervisão e fiscalização de todo o sistema bancário. Esse poder decorre da sua lei orgânica (Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro), com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.º 118/2001, de 17 de



Abril, n.º 50/2004, de 10 de Março, n.º 39/2007, de 20 de Fevereiro, e n.º 31-A/2012, de 10 de Fevereiro.

A legalização do jogo *online* obrigará a munir o sistema bancário de instrumentos suficientes para controlar e fiscalizar o sistema de pagamentos, nomeadamente tendo o poder de bloquear pagamentos de entidades que atuem à margem da lei.

Haverá por isso necessidade de dotar o Banco de Portugal de poder de fiscalização, bem como dar poder às diversas instituições bancárias por forma a dar execução às determinações da entidade de supervisão.

Chamamos a atenção que, dependendo das alterações a efetuar e sua extensão, é provável que seja exigível a **obtenção de uma lei de autorização legislativa**.

D. Estatuto ICP-ANACOM

A intervenção da ANACOM já foi suscitada por sentença judicial. Nessa ocasião o tribunal ordenou que a ANACOM bloqueasse o site da Betclic em Portugal.

Embora se possa discutir se seria a entidade certa para ter semelhante intervenção, certo é que a ANACOM é dotada de competências técnicas em matéria de regulação, que fazem com que se constitua numa opção credível para se tornar a entidade com competência em matéria de regulação técnica do universo do jogo *online*.

Assim, será necessário dotar esta entidade de poderes para tal, através da alteração do seu estatuto (nomeadamente em matéria de atribuições), publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º309/2001, de 7 de Dezembro.



Cabe ao Governo, no uso das suas competências proceder a tais alterações.

E. Apostas hípicas

As apostas hípicas estão reguladas por diploma próprio. O Decreto-Lei n.º 268/92, de 29 de Novembro, define o quadro legal regulador da exploração das apostas mútuas hípicas dentro e fora dos hipódromos.

Será portanto mais adequado regular a sua realidade *online* através de alteração a introduzir no referido decreto-lei.

F. Entidade Reguladora

Para além dos diplomas referidos, entende esta Comissão dever ser criada uma Entidade Reguladora para o Jogo cuja competência se estende por todo o universo do jogo em Portugal (jogos da Santa Casa, casinos, bingo, apostas à cota etc.). Será necessário que esta entidade monitorize e fiscalize o jogo online, quer do ponto de vista regulamentar, quer do ponto de vista técnico. Caberá ao Governo a iniciativa da criação de tal entidade.

G. Comissão Arbitral

Entende ainda esta Comissão que deve ser criada uma comissão arbitral, para analisar os atuais contratos de concessão entre o Estado e as concessionárias das zonas de jogo. Na atual conjuntura é necessário existir uma entidade que esteja



dotada de condições e poderes para monitorizar e avaliar os atuais contratos de concessão, no seu cumprimento e no equilíbrio na prestação das suas contrapartidas.

H. Síntese

Em síntese serão vários os procedimentos legislativos indispensáveis a adotar. A saber:

Lei do Jogo *online*

Embora dependendo da configuração, será quase certo que necessitará de autorização legislativa da Assembleia da República, pois trata-se de matéria regulada no artigo 165.º da Constituição, nomeadamente nas suas alíneas a), b), c) e i).

Lei do Jogo

Necessita de autorização legislativa pois trata-se de matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. Essa proposta de alteração terá de evocar o disposto nas alíneas a), b), c) e i) do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

Estatuto do Banco de Portugal

As disposições estatutárias relativas ao Banco de Portugal constam da respectiva Lei Orgânica, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 118/2001, de 17 de Abril, n.º 50/2004, de 10 de Março, n.º 39/2007, de 20 de Fevereiro, e n.º 31-A/2012, de 10 de Fevereiro. Será também expectável que pelas alterações que se impõem, a alteração do Estatuto do



Banco de Portugal, só possa ser feito mediante autorização legislativa, nos termos do artigo 165.º da Constituição.

Código da Publicidade

O artigo 21.º do Decreto-lei n.º 330/90 de 23 de Outubro (Código da Publicidade), só permite publicidade aos jogos da SCML. Terá de haver um alargamento da permissão de publicidade a outras entidades. A alteração do Código da Publicidade decorre das competências do Governo. Esta legislação foi aprovada em decreto-lei ao abrigo dos artigos 198.º n.º1 e 200.º n.º 1 da Constituição.

Estatuto ANACOM

Será necessário dotar esta entidade de poderes de fiscalização. Esse desiderato é atingido através da alteração do seu estatuto (nomeadamente em matéria de atribuições), publicado em anexo ao Decreto-lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro.

Cabe ao Governo, no uso das suas competências proceder a tais alterações.

Entidade reguladora do Jogo

Criação de uma entidade reguladora do universo do jogo em Portugal, decorrendo a sua criação das competências do governo.

Comissão Arbitral

Constituição de uma comissão arbitral para a monitorização dos contratos de concessão entre o Estado e as concessionárias de zonas de jogo. Decorre das competências do Governo a criação destas entidades.



Prazos para de entrada em vigor

No caso dos diplomas que necessitam de autorização legislativa, o prazo previsto não será superior a 120 dias, incluindo o prazo para promulgação do diploma pelo Presidente da República.

Já no que diz respeito aos diplomas da exclusiva responsabilidade do Governo, já incluindo o prazo de promulgação, não é expectável que este ultrapasse os 60 dias.

Nota:

Para além dos Diplomas supra referidos importa ainda realçar que será necessário proceder a alterações de natureza fiscal, designadamente no Código do Imposto do Selo, no Código do Imposto de Valor Acrescentado e ainda ao Imposto Especial sobre o Jogo.



Pacote político e legislativo:

Recomendável:

Lei de Bases do Jogo:

- princípios gerais da atividade
- regime comum a todas as tipologias de jogos e apostas

Competência: AR
Tempo entre entrada diploma na AR e promulgação: 120 dias

Diplomas no pacote legislativo:

- 8 diplomas
- 3 de competência relativa da AR
- 5 de competência do Governo

Pacote legislativo:

Lei do Jogo online:

- modelo que o Governo decida mais conveniente para as apostas *online*

Competência: AR ou Governo com autorização legislativa
Tempo entre entrada diploma na AR e promulgação: 120 dias (incluindo autorização legislativa)

Código da Publicidade:

- regime de publicidade ao jogo mais aberto, permitindo assim aos concessionários *online* e *offline* publicidade direta do seu jogo

Competência: Governo
Tempo entre aprovação e promulgação: 60 dias

Estatuto do Banco de Portugal:

- dotar o BP de poder de fiscalização das concessionárias
- munir sistema bancário de instrumentos para controlar sistema de pagamentos e poder bloquear pagamentos de entidades que atuem à margem da lei

Competência: AR ou Governo com autorização legislativa
Tempo entre entrada diploma na AR e promulgação: 120 dias (incluindo autorização legislativa)

Entidade reguladora do jogo *online*:

- criação e aprovação dos estatutos de uma nova entidade reguladora, com poderes de supervisão sobre o jogo *online*

Competência: Governo
Tempo entre aprovação e promulgação: 60 dias

Estatuto ICP-ANACOM:

- dar competências para regulação técnica do jogo *online*, bloqueio de sites de internet, IPs, etc.

Competência: Governo
Tempo entre aprovação e promulgação: 60 dias

Apostas hípicas:

- Alteração ao Decreto-Lei n.º 268/92, de 29 de Novembro, para permitir apostas *online*.

Competência: Governo
Tempo entre aprovação e promulgação: 60 dias

Comissão arbitral:

- criação de comissão arbitral para monitorização dos contratos de concessão entre o Estado e as concessionárias de zonas de jogo (casinos físicos)

Competência: Governo
Tempo entre aprovação e promulgação: 60 dias



15.2 Da autonomização da legalização das apostas mútuas hípicas online

Neste domínio, importa analisar uma questão prévia que poderá condicionar a posição que venha a ser tomada nesta matéria.

Assim, em primeiro lugar, considera-se que o atual quadro regulador das apostas hípicas³³ tem de ser revisto, atenta a circunstância de no mesmo só poder ser autorizada a exploração de apostas mútuas em corridas de cavalos dentro e fora dos hipódromos (estas últimas designadas por apostas mútuas hípicas urbanas), estando proibida a exploração de apostas mútuas com base nos resultados de corridas de cavalos realizadas no estrangeiro.

Ora, a realidade das últimas décadas veio a demonstrar-nos que esta restrição de âmbito relativamente às apostas em corridas de cavalos realizadas em território nacional, na prática, inviabilizou a existência de corridas de cavalos em Portugal, porquanto nunca se conseguiu o suporte financeiro para desenvolver toda a infraestrutura necessária e, por outro lado, era difícil, num primeiro momento e só com recurso às corridas em território nacional, viabilizar o retorno do investimento efetuado.

Entende-se que a regulamentação tem, assim, de ser enquadrada e equacionada numa perspetiva mais abrangente e não circunscrita às apostas disponibilizadas por meios electrónicos.

³³ Cf. Decreto-Lei n.º 268/92, de 28 de Novembro.

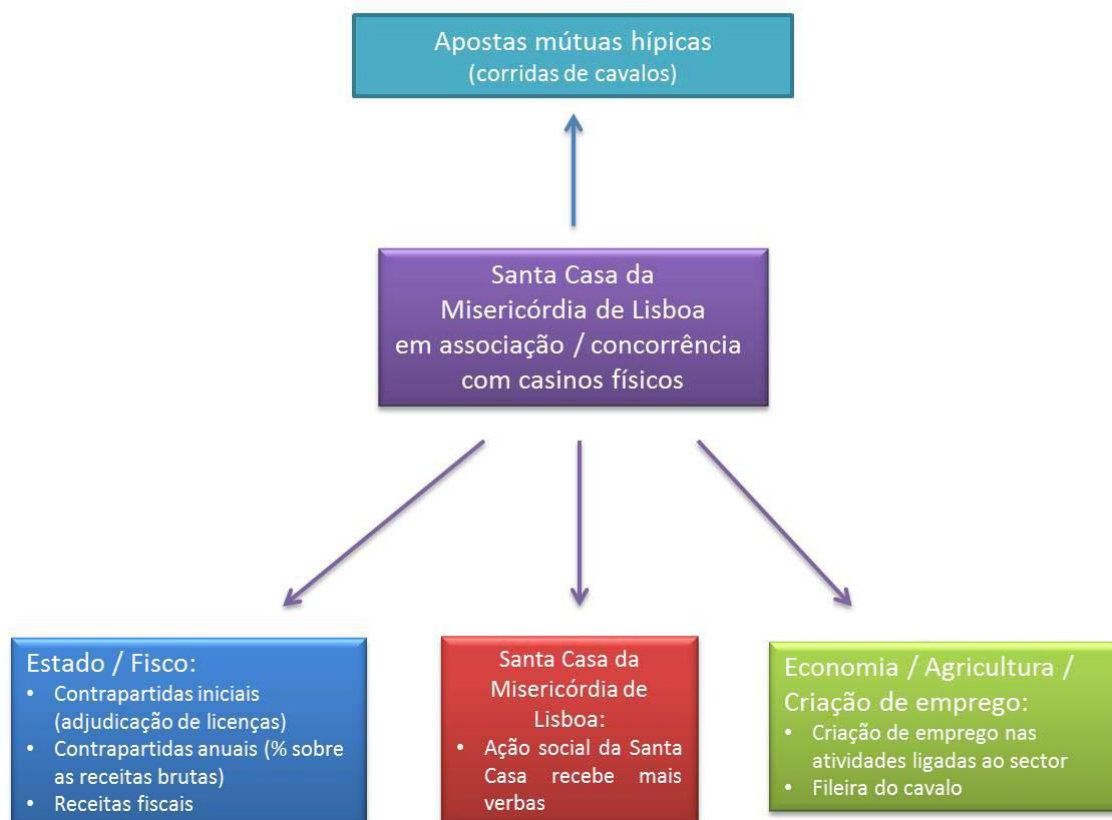


Efetivamente, num primeiro momento, a estruturação desta atividade tem de ser suportada financeiramente pelas receitas provenientes das apostas *online* nas corridas de cavalos, de molde a permitir desenvolver, nomeadamente, a criação de cavalos puro-sangue, a construção de hipódromos e a formação de jóqueis. Todavia, não se deverá perder de vista, como objetivo último, a necessidade de criar as condições para a realização de corridas de cavalos em território nacional e de apostas mútuas hípicas nos hipódromos e urbanas.

Na realidade, esta é uma indústria geradora de emprego, que poderá contribuir de forma significativa para o desenvolvimento do meio rural e permitir criar riqueza, considerando as especiais condições que Portugal tem para oferecer, nomeadamente climáticas, para poder posicionar-se como um centro de treinos e de formação, atenta ainda a sua tradição na criação de cavalos, captando dessa forma investimento estrangeiro.

Considerando todo o circunstancialismo anteriormente descrito, afigura-se-nos que esta matéria deverá ser objeto de regulamentação autónoma, suficientemente abrangente para abarcar todos os vetores e salvaguardar os interesses de todas as partes envolvidas.

Neste momento, a regulamentação isolada das apostas mútuas hípicas *online* poderá conduzir a um retardar irrecuperável da criação de condições para a realização de corridas de cavalos em Portugal.

Em qualquer dos 3 modelos:**15.3 De um novo modelo regulatório e de fiscalização para o jogo em Portugal**

A regulamentação do mercado exige, independentemente do modelo que se vier a implementar, que se criem meios para garantir o integral cumprimento da regulação, que vier a ser adoptada. Entre esses vetores estratégicos da implementação da solução que vier a ser adoptada destacamos os seguintes:

- a) Da necessidade de criação de uma entidade reguladora³⁴;

³⁴ Sem esta entidade não será possível efectuar um controlo efectivo do cumprimento da lei.



- b) Da implementação de controlo efetivo dos meios de pagamento;³⁵
- c) Da implementação de bloqueio efetivo das páginas de sítios ilegais;³⁶
- d) Da implementação de medidas efetivas e meios de controlo efetivo da publicidade.³⁷

Com efeito, é indispensável uma entidade reguladora para, por exemplo, determinar que operadores cumprem os requisitos para poderem operar em Portugal. Esses operadores farão parte de uma White List que servirá, por exemplo, de base segura e fiável aos bancos para permitirem os respectivos pagamentos e à comunicação social para permitir publicidade aos respectivos sítios de Internet. A referida entidade reguladora será ainda essencial para, por exemplo, criar uma black list onde constem os operadores ilegais cujos endereços de internet devam ser bloqueados pelos Internet Service Providers (ISP).

A realidade atualmente existente em Portugal em matéria de fiscalização e controlo dos jogos e apostas assenta numa repartição entre duas entidades, consoante a tipologia do jogo.

Nos jogos de fortuna ou azar (inclui-se nesta classificação o jogo do bingo), a exploração foi concessionada pelo Estado, na sequência de procedimentos concursais, a pessoas coletivas, sendo realizados em casinos e salas de bingo. Nestes casos, a fiscalização e controlo da atividade de jogo e da exploração dos jogos de

³⁵ O controlo dos meios de pagamento é um meio eficaz e, por isso, indispensável na ajuda ao combate do mercado ilegal do jogo *online*.

³⁶ Este será o meio mais eficaz e mais utilizado no mundo para combater o mercado de jogo *online* ilegal.

³⁷ A publicidade é vital para os operadores de jogo online e bloqueando-a a operadores ilegais dá-se uma vantagem competitiva muito relevante aos que cumprirem a lei, incentivando assim o crescimento do mercado legal.



fortuna e azar, bem como do funcionamento dos casinos e salas de bingo está cometida ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P. – através do Serviço de Inspeção de Jogos, um serviço integrado no instituto e que tem a sua génese na extinta Inspeção-Geral de Jogos -, competindo-lhe também instaurar processos e aplicar as penalidades previstas pela prática de infrações à legislação que disciplina a atividade de jogo. A este serviço cabe, igualmente, colaborar com as autoridades policiais na prevenção e punição das práticas ilícitas relativas aos jogos de fortuna ou azar.

Genericamente, o Turismo de Portugal, I.P. tem funções de:

- Inspeção e fiscalização das atividades de exploração e prática de jogos de fortuna ou azar e verificação da sua conformidade com a respetiva regulamentação;
- Definição de regras, práticas e procedimentos uniformes para todas as entidades exploradoras;
- Fiscalização das apostas mútuas e das demais modalidades de jogo, quando essa competência não esteja legalmente cometida a outras entidades;
- Fiscalização das operações respeitantes à exploração de apostas sobre corridas de cavalos, provas de obstáculos, corridas de galgos ou outras que sejam autorizadas e respeitem a provas autorizadas em Portugal ou no estrangeiro;
- Auditoria e fiscalização da contabilidade especial relativa ao jogo das concessionárias;
- Controlo e monitorização das receitas provenientes da atividade de jogo;
- Liquidação dos impostos e contrapartidas devidos em matéria de jogo;



- Licenciamento de máquinas e suportes de diversão e classificação de temas de jogo;
- Apoio técnico, consultivo e pericial aos tribunais, autoridades policiais e outras entidades, em matéria de modalidades afins dos jogos de fortuna ou azar e máquinas de diversão;
- Cooperação com as autoridades policiais na fiscalização e repressão da prática e exploração de jogos ilícitos.

Já no que respeita as apostas mútuas e Jogos Sociais do Estado, o exclusivo da respetiva exploração foi concedido à SCML que constitui, precisamente, o objeto e âmbito de atuação do Departamento de Jogos, que se encontra integrado na orgânica da Santa Casa. Consideram-se aqui incluídos o “Totobola” e “Totoloto” e quaisquer outras modalidades de concursos ou apostas mútuas a criar por via legal e ainda os Jogos Sociais do Estado, nomeadamente lotarias e apostas mútuas ou quaisquer outros jogos cuja exploração venha a ser atribuída à SCML.

A concessão à SCML do exclusivo da exploração das apostas anteriormente referidas abrange a disponibilização em suporte electrónico.

Ao Departamento de Jogos da SCML cabe regular toda a tipologia e regras de exploração das apostas existentes e prosseguir a sua efetiva exploração e fiscalização, sem prejuízo de constituir uma rede de postos de venda em todo o País, cuja atividade igualmente regula e fiscaliza. É também a este Departamento que cabe apreciar os processos instaurados respeitantes à exploração ilícita de lotarias e apostas mútuas ou outros jogos e atividades similares, tendo em vista a aplicação das penalidades previstas na lei.



O modelo de regulação, fiscalização e controlo do jogo e apostas anteriormente apresentado foi criado para dar resposta às formas de disponibilização dos jogos e apostas existentes e às necessidades decorrentes da sua prática.

Assim, verdadeiramente, a sua eficácia é aferida em função de uma lógica de territorialidade da disponibilização do jogo e, nesse sentido, as metodologias de inspeção assentam numa realidade de fiscalização e inspeção do jogo e das apostas desenvolvidas em estruturas físicas espacialmente delimitadas.

Neste contexto, temos uma fiscalização assente predominantemente numa presença física dos inspetores de jogos nos casinos e salas de bingo, compaginada com ações de inspeção aleatórias e temáticas e, ainda, num sistema de videovigilância instalado nos casinos que permite um controlo remoto da atividade desenvolvida.

A concessão da exploração à SCML das apostas e Jogos Sociais do Estado em suporte electrónico não veio alterar substancialmente os pressupostos anteriormente enunciados, na medida em que foi concedido o exclusivo a uma única entidade, tutelada pelo Estado.

Esta realidade é também a que se verificará nas apostas desportivas à cota cuja disponibilização *online* será objeto de regulamentação, conforme proposto no âmbito do presente Relatório e daí reconhecer-se a potencial aptidão da SCML para assegurar a exploração deste tipo de apostas, uma vez que tratar-se-á de replicar mecanismos e processos que já aplica e domina.

No entanto, a regulamentação que ora se preconiza é mais abrangente, contemplando também os designados jogos de fortuna ou azar, comumente designados por jogos praticados em casinos.



Assim, entramos no domínio dos jogos que são verdadeiramente disponibilizados por meios electrónicos, em que existe uma total interatividade entre máquina e jogador, uma vez que o jogo “corre” na máquina (esta contém o algoritmo do jogo respetivo), permitindo ao jogador conhecer imediatamente o resultado da cada jogada que efetua.

Neste quadro que ora temos presente, a realidade que se prefigura apresenta contornos substancialmente diferentes, na medida em que o número de operadores que disponibilizam o jogo electrónico aumentará (independentemente do modelo de exploração que venha a ser adotado) e surgirão entidades privadas a operar neste domínio.

A regulamentação do mercado de jogo *online* surge, assim, como uma necessidade, imperiosa, na medida em que contribuirá decisivamente para criar confiança nos jogadores, para dar segurança jurídica e para garantir a integridade da indústria e dos sistemas de jogo.

Um outro elemento que merece especial ponderação no modelo de regulação prende-se com a necessidade de dispor de mecanismos eficazes de controlo da atividade ilegal de operadores não autorizados nos termos da lei. Na realidade, a disponibilidade das empresas que operam no domínio da ilegalidade para o passarem a fazer no quadro legal como entidades exploradoras autorizadas, (com os encargos financeiros que passarão a ter de suportar), exige confiança no sistema e garantia de que existem mecanismos eficazes de controlo e de sancionamento de atuações e comportamentos ilegais.



No entanto, este objetivo só será plenamente alcançado se os jogadores e os concessionários devidamente legalizados tiverem a garantia de que existe um entidade com capacidade para fiscalizar, inspecionar e auditar que, nomeadamente:

- Fiscalize e monitorize as atividades de jogo da entidade exploradora;
- Exerça uma fiscalização sobre sites de jogo ilegais;
- Proceda à definição das regras e procedimentos técnicos necessários à regulamentação do diploma que disciplina a disponibilização do jogo por meios electrónicos;
- Defina procedimentos destinados a proteger os fundos e as contas dos jogadores;
- Controle o cumprimento das regras de jogo e identifique as situações de fraude por parte dos jogadores, padrões de jogo compulsivo, estando dotada dos mecanismos para solucionar tais problemas;
- Avalie as ações desenvolvidas pelas entidades exploradoras autorizadas relativamente à prevenção do jogo excessivo ou patológico e à proteção de menores;
- Emita recomendações.

Por outro lado, a sofisticação dos meios tecnológicos que são postos ao serviço desta atividade torna muito mais complexo e exigente o exercício da função de inspeção, fiscalização e regulação.

A criação de uma entidade com funções de regulação do sector surge, portanto, como um fator crítico neste processo de regulação da exploração do jogo *online*.



Que modelo de regulação?

Resulta do exposto anteriormente que a SCML desenvolve uma atividade de fiscalização e acompanhamento da sua própria atividade, uma vez que detém o exclusivo da exploração das apostas mútuas e dos Jogos Sociais do Estado, incluindo a sua disponibilização em suporte electrónico.

Quanto aos jogos de fortuna ou azar existe uma verdadeira atividade de fiscalização “externa” das entidades a quem está concessionada a sua exploração e que desenvolve tal atividade nos casinos e salas de bingo exercida pelo Turismo de Portugal, I.P., através do seu Serviço de Inspeção de Jogos.

A realidade com a qual nos vamos passar a defrontar após a regulamentação do jogo e apostas *online* exige, porém, que este serviço disponha de um conjunto mais alargado de funções e competências, de maior capacidade técnica e mais especializada, nomeadamente nos domínios tecnológicos, e com poderes de intervenção reforçados.

O conhecimento técnico especializado das regras e mecanismos de controlo do jogo que o Turismo de Portugal, I.P. - Serviço de Inspeção de Jogos – já detém permite afirmar que esta é uma mais-valia que deve ser aproveitada e potenciada, evitando-se, dessa forma, a criação de uma nova entidade de regulação, com os custos que tal solução acarretaria, garantindo-se especialização, flexibilidade e celeridade na ação.

Uma das formas de o fazer seria atribuir tais funções de regulação (incluindo a fiscalização, inspeção e auditoria) ao Serviço de Inspeção de Jogos, o qual continuaria integrado no Turismo de Portugal, I.P., que, por sua vez, passaria a



entidade reguladora, sendo-lhe aplicável o regime das entidades públicas empresariais (modelo seguido na ANACOM).³⁸

Constata-se, portanto, que o leque de competências de um regulador pode ir para além das funções de regulação, superintendência, inspeção e fiscalização.

No caso vertente do Turismo de Portugal, I.P., abrangeria aquelas que resultam da sua natureza de Autoridade Turística Nacional, sendo o único organismo público que executa as políticas públicas definidas para o sector do Turismo e uma vez que a única fonte de financiamento interna do sector advém das receitas do jogo, área que passaria a ser não só fiscalizada, mas também regulada pelo instituto, uma vez que é através das verbas consignadas do jogo e que lhe estão legalmente atribuídas, que se promove a qualificação e o desenvolvimento das infraestruturas turísticas e se realiza a promoção externa de Portugal, bem como a qualificação dos recursos humanos do sector.

Desta forma estava, igualmente, assegurada a autossuficiência financeira desta entidade.

Modelo alternativo

Um outro modelo possível envolveria o alargamento do âmbito das competências da ANACOM (que atualmente não incluem os jogos de fortuna, incluindo as lotarias e apostas, em que é feita uma aposta a dinheiro). Considera-se esta uma solução de

³⁸ Nota: Existe um modelo semelhante no Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, que integra uma unidade orgânica com funções de regulação económica e técnica da atividade ferroviária.

compromisso, mas que não apresenta as mais-valias da anterior, porquanto para o



exercício das suas funções de supervisão central neste novo domínio e pela tecnicidade que o mesmo envolve, teria sempre de se socorrer das competências técnicas e periciais especializadas do Turismo de Portugal, I.P. - Serviço de Inspeção de Jogos. Tal situação conduziria a uma dispersão de competências e uma pulverização de recursos que seguramente não tornariam nem a inspeção e fiscalização da atividade de exploração do, nem a sua regulação mais eficiente ou mais eficaz.

15.4 Aspetos a ter em conta no modelo que vier a ser implementado

É importante recordar que na génese dos trabalhos da presente Comissão esteve a necessidade de obter receitas fiscais. Com efeito, embora o Memorando assinado com a Troika não se refira especificamente ao jogo online, refere que o Estado Português deverá aumentar as suas receitas fiscais. Sem prejuízo do exposto, cedo se chegou à conclusão que o volume de jogo ilegal *online* em Portugal não ultrapassará os 40 milhões de Euros anuais, sobre os quais não se poderá aplicar uma taxa superior a 20% (sob pena de replicarmos os casos de insucesso dos países que o tentaram fazer). Ora, resulta evidente que a receita fiscal que daí advier não terá particular relevância, devendo ainda parte substancial dessa receita ser aplicada em meios de controlo e fiscalização do mercado. Este será sempre um ponto essencial a ter em consideração na escolha do modelo a seguir.

Chamamos a atenção, para a necessidade, de pelo menos, manter totalmente os direitos conferidos aos casinos e salas de bingo, com a possibilidade de



disponibilizarem os respectivos jogos *online*, e parcialmente os direitos conferidos por lei e contratualmente à SCML. Isto permitiria salvaguardar de forma satisfatória fontes de receita vitais para o país decorrentes das atividades das referidas entidades.

Consequentemente deve ser criado um novo regime que permita a adjudicação de licenças para exploração apenas *online* de apostas à cota sobre apostas desportivas (e/ou apostas sobre outros temas), a colocar no mercado mediante concurso público.

Esta solução permite que os clubes de futebol possam passar a ser patrocinados por entidades conhecidas mundialmente, por um lado, e, por outro, que o Estado tivesse alguns proveitos com o jogo que hoje é ilegal e que consequentemente não paga quaisquer impostos.

Esta solução representará um aumento da receita pública mediante estabelecimento de:

- a) Contrapartidas iniciais decorrentes do alargamento do âmbito das atuais concessões de casinos e bingos à oferta *online*, sendo que, face à exclusividade de exploração de jogos de fortuna ou azar outorgada pelo Estado aos casinos, o jogo *online*, enquanto mero canal tecnológico para a sua exploração, pode considerar-se incluído no âmbito dessa exclusividade, sem prejuízo de admitir-se que tal não excluiria o pagamento da respectiva licença em termos comparáveis aos demais países da União Europeia;
- b) Contrapartidas iniciais dos operadores de apostas desportivas à cota *online*;
- c) Contrapartidas anuais constituídas mediante dedução de uma percentagem sobre as receitas brutas geradas pela exploração dos jogos *online*.

No contexto de uma solução, a todos os títulos ética e legalmente recomendável, de



atribuir aos casinos físicos portugueses o exclusivo da exploração do jogo *online*, facultando-lhes a prerrogativa de associação ou parcerias nesse segmento específico, com os maiores e mais credenciados operadores internacionais de jogo *online*, coloca-se uma opção de base, sobre a qual importa decidir: a de a atribuição da exploração do jogo *online* ser concedida a cada uma das atuais concessionárias de jogos de fortuna ou azar; ou a de essa mesma atribuição ser concedida através de uma licença única, apenas a uma sociedade/concessionária do jogo *online* a constituir por todas as concessionárias de casinos físicos cujos investimentos, custos e proveitos seriam entre elas partilhados, segundo critérios que, seguramente, consensualizarão.

Várias razões nos inclinam para esta segunda solução, qual seja a de uma licença/concessão única a atribuir a uma “entidade” a constituir por todas as concessionárias de casinos físicos.

Condições da atribuição de licença, independentemente do modelo:

- Taxa a incidir sobre o jogo não deverá ser superior a 20% sobre a receita dos operadores
- Duração da licença deverá ser no mínimo de 5 anos
- Pagamento de contrapartidas iniciais e anuais, de acordo com a definição do modelo



a) A territorialidade das concessões de jogo em casinos é conflituante com a atribuição, a cada concessionária, de uma licença nacional

A configuração escolhida para as concessões de jogos nos casinos físicos obedece a um critério de territorialidade, assente na zona de jogo em que se situa cada um dos casinos mas, sobretudo, nas áreas de protecção concorrencial existentes em torno das diferentes concessões de jogo. Tais zonas são de 300 km em torno da concessão do Estoril, 150 km em torno de cada um dos casinos de Espinho e da Póvoa de Varzim, 150 km em torno do casino de Chaves, e toda a área do Algarve, quanto aos casinos integrados na respectiva concessão.

Este critério territorial inviabiliza, na prática, a criação de novos casinos físicos, no território nacional, enquanto durarem as respectivas concessões de jogo. Mas da configuração do mesmo decorre que, mesmo a concessão com mais extensa área de protecção concorrencial – a do Estoril, abrangendo o Casino Estoril e o Casino Lisboa – não abrange, só por si, a totalidade do território nacional. De forma que a ressalva do exclusivo da exploração de jogos em casinos físicos aos atuais concessionários decorre da conjugação das cláusulas de protecção concorrencial das várias concessões existentes, que, pela sua extensão, permitem ainda excluir a possibilidade de exploração de jogos nas áreas circundantes das restantes concessões, que, como Tróia e Figueira da Foz, não possuem áreas de protecção concorrencial.

Ocorre, assim, uma tensão entre concessões físicas que apenas foram conferidas para um determinado âmbito territorial e a atribuição de licenças para exploração de jogo *online* com vocação nacional.

É um problema que não foi apenas sentido em Portugal, e tanto é que algumas comunidades espanholas, ao decidirem autorizar os casinos físicos nelas situados a



explorar o jogo *online*, sujeitaram-nos à limitação de apenas poderem aceitar, como seus jogadores *online*, os residentes na respectiva área territorial. É assim que o Casino Gran Madrid, titular de uma licença de jogo *online*, apenas pode oferecer jogos aos residentes na área territorial da respectiva Comunidade Autónoma, ou a residentes em países não pertencentes à União Europeia.

No entanto, a adoção, em Portugal, de idêntica configuração, depararia desde logo com limitações decorrentes da exiguidade do público potencial de cada um dos casinos *online* a criar. A título de exemplo, a Comunidade Autónoma de Madrid conta actualmente com cerca de 6,5 milhões residentes, o que assegura um público suficiente para o casino *online* ali autorizado. Ao invés, a adoção de um critério territorial para a oferta de jogos *online* dos casinos portugueses equivaleria a criar uma concessão *online* territorialmente limitada para cada uma das seis concessionárias existentes – Estoril-Sol, Varzim-Sol, Solverde, Sociedade Figueira-Praia, Grano Salis e ITI – o que conduziria a um número excessivo de concessões para os 10,5 milhões de habitantes actualmente existentes em Portugal.

Acresce que, se em Espanha a área de oferta autorizada a cada concessão *online* é facilmente delimitada pela circunscrição territorial correspondente à respectiva comunidade autónoma, em Portugal verificam-se acrescidas dificuldades na matéria, dada a parcial justaposição das zonas de protecção do Casino da Póvoa e do Casino de Espinho, do Casino de Chaves com os dois anteriores, e do Casino Estoril com todos os antecedentes e com os Casinos do Algarve. E a aplicação de tal critério deixaria por



resolver o problema das concessões sem áreas de protecção concorrencial: Figueira da Foz e Tróia.

b) A criação de 6 concessões de Casino *online* e a assimetria com a concessão da SCML

A possibilidade de a Santa Casa da Misericórdia explorar, *online*, os jogos que oferece *offline*, traduzir-se-ia numa única concessão de jogo para todo o território nacional.

Ao invés, a atribuição de uma concessão de jogos a cada uma das concessionárias de casinos viria elevar a seis o número de licenças possíveis para jogos de casino *online*, que, a serem exploradas para a totalidade do território nacional, viriam a traduzir-se numa assimetria face à concessão única atribuída à SCML.

c) A assimetria entre concessões *online* de jogos de casino

Acresce que não é só da comparação com a SCML que resultam as assimetrias, verificando-se a possibilidade de tal ocorrer, também, com as próprias concessões *online* de jogos de casino.

Na verdade, as concessionárias de casinos físicos que, quer pelo seu peso específico, quer por eventuais contactos informais já pré-estabelecidos, fizessem parcerias com os poucos principais operadores internacionais *online* com o mercado português já amplamente cativado, dominariam completamente a oferta, deixando, para as demais concessionárias, operadoras *online* de secundária importância na sua capacidade de penetração no mercado português.



Por outro lado, a “corrida” de todas as concessionárias de casinos físicos aos mesmos principais operadores *online*, seria aproveitada por esses mesmos operadores, de molde a esmagar condições e aviltar as legítimas vantagens que as concessionárias portuguesas poderiam obter através de um processo centralizado de negociações, coerentemente integrado e justo.

Verifica-se, assim, que a solução mais adequada para a concessão de jogos de casino *online* é a atribuição de uma licença única, para todo o território nacional, a atribuir a entidade a constituir entre todas as concessionárias de casinos físicos.

Além de todas as razões apontadas, tal solução reforçaria a coesão do sector dos casinos físicos portugueses, induzindo-os a uma articulação estratégica e aprofundamento de esforços, quer no âmbito da exploração do jogo *online*, quer, até, na coerência e complementaridade das políticas a desenvolver no âmbito das suas atividades enquanto casinos físicos, de algum modo mitigando os efeitos da grave crise de queda de receitas que, no último decénio e, sobretudo, a partir de 2009, vem penalizando o sector.

É importante ainda referir que as corridas de cavalos (e eventualmente outras, como as de galgos) deverão, dadas as suas peculiares especificidades, ser reguladas em diploma à parte. É ainda de sublinhar que as apostas nestas corridas deverão ficar, por razões de segurança e de viabilidade económica, a cargo da SCML (pode-se ainda estudar a sua eventual coexploração com os casinos). Com efeito é imperioso permitir e favorecer o desenvolvimento desta atividade em Portugal de uma forma segura e sustentada, o que nunca foi conseguido até esta data, malgrado as décadas

que já decorreram desde que este assunto foi abordado em Portugal, muito em



resultado de uma estratégia pouco consentânea com as especificidades da área.

Finalmente, será ainda importante aproveitar o ensejo para regulamentar os jogos oferecidos através dos média, conforme anteriormente exposto no presente relatório. Com efeito, não obstante os referidos jogos apresentarem um elevado grau de exposição e, por conseguinte, uma potencialmente acentuada probabilidade de fragilização do jogador, são tributados no mesmo plano de um qualquer bem de consumo inofensivo, sendo tratados sem qualquer enquadramento jurídico ou regulação específico, ao arrepio do disposto na Lei do Jogo e em clara violação ao exclusivo de exploração das concessionárias de casinos.

15.5 Outras medidas

I – Submissão à Comissão Arbitral, a criar no âmbito do pacote político-legislativo, de uma possível alteração ao quadro de contrapartidas mínimas anexo ao Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, sob pena de quanto mais os casinos perderem em receitas, mais contrapartidas tributárias terem de pagar ao Estado.

II – Sendo inerente à própria operação do jogo *online*, exercitar ativamente a respectiva publicidade, quer através da Internet, quer através de meios convencionais, entre os quais avulta o patrocínio a eventos desportivos amplamente divulgados pelos media;

Sendo autorizado à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa o recurso à massificada publicitação dos jogos sob a égide do seu exclusivo;



Nada justifica que se mantenha a proibição dos casinos físicos publicitarem todas as atividades que desenvolvem, designadamente o jogo, desde que essa publicidade não resvale para o excesso e se contenha no âmbito do que constitui a uniforme linha jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia – princípios esses, aliás, de pleno igualmente aplicáveis à publicidade da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Essa autorização genérica de publicidade pelos casinos físicos que, pelas razões expostas, ora se propõe, porá termo a uma injustificada discriminação daquele sector de oferta de jogos relativamente aos demais, do mesmo passo que permitirá aos casinos recuperar uma maior visibilidade, susceptível de lhes mitigar o seu desfavorável posicionamento face ao mercado global do jogo.

III – Cumpre reconhecer que as duas anteriores medidas ora propostas, sendo embora importantes e urgentes, não representam mais do que meras providências paliativas relativamente à dimensão da questão de fundo, qual seja a de, na decorrência de situações anómalas e imprevisíveis, tudo parecer indicar que se encontra significativamente afectado o equilíbrio económico-financeiro das concessões dos casinos.

A que acresce que, independentemente da solução legislativa a adotar para a regulamentação do jogo *online* em Portugal, sempre haverá que ter em consideração a existência de um lapso temporal – pelo menos desde 2003 até à atualidade – em que, sejam quais forem os fundamentos em que se apoia a Associação Portuguesa de Casinos, se verificou, de facto, a derrogação, na prática, do exclusivo de exploração das concessionárias, decorrente da efetiva proliferação ilegal do jogo *online*, oferecendo indiscriminadamente, para além de jogos de fortuna ou azar, toda uma



panóplia de lotarias e, sobretudo, de apostas desportivas susceptíveis, elas próprias, de canibalizar, pela sua atratividade, a apetência e o rendimento disponível de uma clientela até então direccionada para a pratica de jogos de fortuna ou azar.

Do que decorre a premência de, com rigorosa objectividade e serena observância de juízos de equidade, se equacionar proceder à reposição do equilíbrio económico-financeiro das concessões vigentes de jogo em casinos, bem como definir as vias que deverão formatar esse reequilíbrio económico-financeiro das referidas concessões.

Da sensibilidade que nos resulta da análise dos elementos facultados pela Associação Portuguesa de Casinos, admitimos que se justifiquem significativos reajustamentos estruturais, indispensáveis para, viabilizar, a médio prazo, a recuperação do sector.

Razão pela qual esta Comissão propõe que seja consensualizada entre o Governo e a Associação Portuguesa de Casinos, a urgente criação de uma Comissão Arbitral que, com carácter juridicamente vinculativo:

- i. Julgue da existência ou não de um desequilíbrio económico-financeiro relevante dos vários contratos de concessão; e,
- ii. Em caso afirmativo, determine as vias para a respectiva reposição.

São estas, em termos de Conclusão, as medidas que, com a urgência requerida, esta Comissão propõe no que concerne à atual e complexa problemática dos casinos físicos, bem como, perspectivando o futuro, no contexto da previsivelmente próxima regulamentação do jogo *online* em Portugal.



16. SÍNTESE RELATIVA A FACTOS E NÚMEROS SOBRE O JOGO

- As comissões e grupos de trabalho constituídas em Portugal nas últimas décadas para realizar estudos e apresentarem propostas, tiveram, na maior parte dos casos, vários anos para apresentarem os seus resultados. A que teve menos tempo demorou 9 meses. E tiveram sempre meios muito significativos.
- Esta Comissão teve dois meses. Só não apresentou resultados num mês pelas razões que se sabe e os únicos meios disponíveis foram do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares.
- A título de exemplo a Bélgica dispôs durante 4 meses de uma equipa da consultora Gambling Compliance a trabalhar em exclusivo com o respectivo Governo na elaboração das leis e respectiva regulamentação.
- Ao contrário do que foi referido no ato de constituição e de início dos trabalhos desta Comissão, não é verdade que no Memorando da Troika esteja prevista a verba de 250 milhões de Euros, para o Estado português arrecadar fiscalmente. O que é referido é muito diferente disso.

Factos históricos sobre o Jogo:

- A origem e a prática do jogo perde-se no tempo. Civilizações antigas já o conheceram e os romanos uniram e aprofundaram em múltiplas vertentes, tendo criado pela primeira vez, lotarias, como forma de financiar serviços públicos.



- Em Portugal a prática foi muito reprimida desde a fundação da nacionalidade.

Nas primeiras dinastias, foram aprovadas “leis” que a proibiam totalmente.

- Com o passar dos tempos, o jogo começou a ser mais tolerado, dentro e fora de Portugal.
- O jogo, com a sua complexidade, foi e será sempre uma matéria muito sensível e difícil de regular.
- A exploração dos jogos de fortuna e azar é reservada ao Estado e só pode ser exercida por entidades a quem o Estado adjudicar uma concessão.
- O Estado tem procurado compatibilizar a prática do jogo com a promoção do bem estar e da qualidade de vida, das pessoas, famílias e população em geral.
- Existe uma preocupação com valores éticos e de cidadania que ao Estado cumpre preservar.
- É de sublinhar, a importância e a sensibilidade desta matéria, porquanto cabe antes de mais à Assembleia da República legislar sobre o universo do jogo em Portugal. O Governo aqui sob autorização, conforme dispõe o artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, nas suas alíneas a), b), c) e i).
- Em Portugal, vigora o princípio geral da proibição dos jogos de fortuna e azar.
- A exploração dos jogos de fortuna e azar está reservada ao Estado, que tem direito de os explorar diretamente ou atribuir a exploração a terceiros, concessionando-a. O Estado conserva a reserva de exploração como forma de defender o interesse geral e a ordem pública.



Santa Casa da Misericórdia:

- A primeira lotaria de que há memória em Portugal remonta ao século XVII (1688), com D. Pedro II. Mas só no reinado de D. Maria I, em 1783, foi criada a primeira lotaria regular. Nessa altura a exploração de uma lotaria anual foi atribuída à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. E os lucros dessa exploração eram repartidos entre o Hospital de São José e a Casa dos Expostos e ainda pela real Academia das Ciências.
- Com algumas interrupções esporádicas, essa exploração por parte da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, manteve-se até aos dias de hoje, com variação dos lucros dos jogos.
- Mas foi em Novembro de 1926 que formalmente foi aprovado o primeiro diploma a regular a exploração de lotarias, tendo sido atribuído à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a sua exploração em nome do Estado.
- Em 1955 foi confirmada a exploração da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, das lotarias nacionais, em regime de monopólio e foi também dada a possibilidade da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa explorar apostas mútuas.
- Em 1961 foi atribuída à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a exploração de concursos de apostas mútuas sobre prognósticos desportivos, criando assim o Totobola.
- Em 1982, no universo da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, foi criado um novo jogo de apostas mútuas, chamado Totoloto, que viria a ser regulamentado apenas em 1985, em conjunto com o Totobola.



- Em 2012, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, explora uma diversidade de jogos que vão desde a Lotaria Nacional até ao Euromilhões. Tudo hoje, designado, “Jogos Sociais do Estado”, tendo o regime de exclusividade sido atribuído à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e estendido, desde 2003, também à exploração de jogos de suporte electrónico.
- As receitas oriundas dos jogos da Santa Casa são utilizadas para projetos que visam prosseguir os seus fins estatutários (28%). A restante, de 72%, é distribuída por um conjunto de entidades de carácter público.

Casinos:

- Em paralelo com os Jogos Sociais, o Estado percebeu a necessidade de regulamentar o Jogo de Casino – designação que corresponde na prática aos jogos de fortuna ou azar.
- Em 1927 foi definido o regime jurídico do jogo lícito, que para além de manter a exploração por parte da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, passou a permitir o jogo em casinos localizados em áreas territoriais delimitadas, a que se deu o nome de Zonas de Jogo.
- De início foram criadas oito Zonas de Jogo, que sofrem alterações posteriormente. Atualmente, nos termos da lei, estão criadas 10 Zonas de Jogo, que apesar de todas estarem concessionadas, apenas oito se encontram em exploração (Algarve, Espinho, Figueira da Foz, Funchal, Póvoa do Varzim, Troia e Vidago Pedras Salgadas). Porto Santo e Açores são Zonas de Jogo concessionadas, mas ainda não iniciaram a exploração. Destaca-se também



que estão ainda concessionadas duas salas de máquinas (na Ilha Terceira e do Faial), mas que também ainda não iniciaram a exploração.

- Neste momento temos 11 casinos físicos em atividade.
- Nos casinos físicos, apesar da variedade de jogos disponibilizados, as máquinas representam 80% do volume das receitas de jogo.
- Os contratos de concessão das Zonas de Jogo, são contratos de direito público, uma vez que não existe uma igualdade entre os sujeitos. O Estado atua assim como sujeito, nesta relação jurídica, com “ius imperii”.
- As empresas concessionárias estão constituídas na forma de sociedades anónimas, a quem o Estado adjudica mediante contrato administrativo (artigo 9.º da Lei do Jogo). Estas empresas atuam assim com uma dupla condição – concessionárias e sociedades comerciais.
- As concessões obrigam, a par de outras imposições legais e contratuais fixadas casuisticamente para cada zona de jogo, à entrega de contrapartidas iniciais que decorrem de atribuições da concessão, bem como de contrapartidas anuais, calculadas em função dos resultados apurados (receita bruta).
- A utilização das receitas provenientes das contrapartidas iniciais está, em princípio, consignada à realização de investimentos nos municípios onde se situam os casinos, embora se tenham verificado relevantes exceções, como sucedeu em 2001, que ao ter sido prorrogado em média 15 anos todas as concessões de jogo no território nacional e cujas contrapartidas iniciais (no montante de 251,6 milhões de Euros) ficaram consignadas, quase na totalidade, ao PIQTUR (Programa de Investimentos para a qualificação do Turismo Português).



- No que diz respeito às contrapartidas anuais, estão afectas nos termos da lei e dos contratos de concessão, a diversos fins (Orçamento do Estado, Turismo de Portugal, obras e afins de interesse turístico nos municípios onde existam as concessões, subsídios e afins com relevância social e de saúde, desportos, cultura e de apoio à juventude, à proteção e sustentabilidade ambiental e ao fomento cultural).
- As receitas do jogo destinam-se, ainda, a financiar o serviço que procede à inspeção e fiscalização da atividade do jogo, que constitui uma unidade orgânica do Turismo de Portugal, I.P..
- Estas receitas do jogo destinam-se a ser entregues ao Turismo de Portugal, I.P. com exceção da receita do Estado que é entregue diretamente pelas concessionárias ao Tesouro.

Jogo do bingo:

- A exploração do jogo do bingo, fora dos casinos foi legalmente aprovado em 1982.
- As receitas geradas pelo jogo do bingo são distribuídas pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude de Portugal, pelas entidades responsáveis do Turismo e pelo Instituto do Turismo de Portugal.
- O jogo do bingo é aquele que, nos últimos anos, teve uma diminuição mais drástica no seu volume de oferta. Nos últimos anos baixou 55% (de quase 110.000 para 61 mil euros), com o número de salas a baixar 61% (de 44 salas para 17).



Tributação:

- A legalização dos jogos de fortuna e azar constitui uma importante atividade contributiva e geradora de receitas.
- No que diz respeito ao regime fiscal aplicado aos jogos, até 2009 aplicava-se essencialmente nas receitas de IRS tributadas sobre os prémios dos jogadores.
- A partir de 2009, o objecto da tributação é o valor das apostas em sede de Imposto do Selo, mantendo-se a tributação de 28% sobre o valor dos prémios de bingo. Os jogos sociais são tributados em sede de Imposto do Selo, com taxa de 4,5% sobre o valor da aposta.
- No que diz respeito ao IVA, este incide sobre as prestações de serviços relativas a ofertas de jogo e, nos casinos, relativamente a todos os serviços não conexos diretamente com o jogo, em particular com a restauração, bares, espetáculos e associações artísticas e culturais.

Outras modalidades:

- Existem outras modalidades conexas com os jogos de fortuna e azar, que não integram a definição legal de jogos de fortuna ou azar. Aqui se incluem rifas, tómbolas, sorteios, concursos publicitários, de conhecimentos, passatempos, lotarias de beneficência e outros. A exploração destas modalidades conexas necessita de autorização do Ministro da Administração Interna, ou de quem tenha competência delegada.



- A definição legal dos jogos de fortuna ou azar, em toda a sua amplitude, implica que se integrem de alguma forma os jogos que, diariamente, através dos média, são postos à disposição do público em geral.
- Através da rádio, da televisão, imprensa, são promovidos jogos promocionais, jogos de apostas, sorteios, concursos de conhecimento, passatempos interativos e outros, cujas características, sem dúvida, os qualificam como jogos de fortuna ou azar, o que, de facto representa uma via de concorrência desleal que consubstancia a violação do exclusivo de exploração de jogos de fortuna ou azar outorgada pelo Estado às concessionárias dos casinos.

Apostas hípicas:

- Portugal é um país com evidente interesse popular pelos cavalos, com condições potenciais para o desenvolvimento da fileira que os enquadra e que poderia constituir uma significativa atividade económica transversal – desde a agricultura ao turismo, passando por um conjunto de interesses económicos, sociais e culturais intercalares.
- De acordo com a Fundação Alter Real, entre 2008 e 2011 foram realizadas 74 jornadas (corridas) com cerca de 1.500 espectadores por jornada. 28 das 74 jornadas ocorreram no concelho da Maia.
- Os únicos dois concursos públicos lançados em Portugal (em 1995 e 1996) para apostas mútuas hípicas, ficaram desertos por razão de natureza da necessidade de avultados investimentos.



Jogo online:

- A evolução da atividade do jogo é marcada pela possibilidade de a oferta poder realizar-se com recurso a uma nova plataforma – a Internet. Porque o jogo através do espaço virtual veio permitir ao jogador praticá-lo a partir de equipamento pessoal, a qualquer hora e em qualquer lugar e aos operadores, em resultado da desmaterialização dos meios, a possibilidade de o oferecerem sem limitações espaciais e tendencialmente de forma global ou transnacional. Os jogos *online* podem operar de modo transfronteiriço, fenómeno que na concorrência internacional se posiciona à distância de um clique.
- Em 2003, foi submetido ao governo em funções, um projeto de lei visando enquadrar e regulamentar esta valência de jogo e atribuindo a sua exploração em exclusivo, às concessionárias de jogos de fortuna e azar. Mas tal iniciativa legislativa não mereceu acolhimento.
- Ou seja, o normativo vigente em Portugal, determina que o jogo *online* é proibido com exceção dos jogos sociais em suporte electrónico que sejam promovidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.
- A matéria em análise é tão complexa, que se deve ter presente o número de decisões por toda a Europa relativa a esta matéria. Em Portugal importa destacar sobretudo o acórdão BWIN e o acórdão Betclic.
- O acórdão do Tribunal de Justiça de Setembro de 2009 foi favorável à Santa



Casa da Misericórdia de Lisboa e à Associação Portuguesa de Casinos.

- A Associação Portuguesa de Casinos, intentou contra a BWIN uma ação jurídica, cuja decisão, em Setembro de 2011, condenou este operador de jogos *online*.
- A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa demandou também outros operadores *online* (a SportingBet e a Só Apostas), aguardando-se a respectiva decisão judicial.
- Por outro lado, a Associação portuguesa de Casinos, em 2011, acionou o Estado português, pedindo a sua condenação.
- Quase ninguém consegue quantificar económica e financeiramente o jogo *online*. Estudos e afins, quantificam no máximo o seu valor para Portugal em cerca de 40 milhões de Euros.

Realidade Comunitária:

- Não existe harmonização na legislação comunitária relativa ao universo do jogo oferecido na Internet. Nesse quadro, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tem considerado que compete a cada Estado Membro apreciar a sua própria escala de valores.
- As mudanças relativas ao jogo têm sido amplamente discutidas quer no Parlamento Europeu, quer na Comissão Europeia.
- No jogo *online*, a falta de contacto direto entre o consumidor e o operador



dos jogos de azar em linha implica riscos de fraude maiores e de natureza diferente, cometidas pelos operadores contra os consumidores, em comparação com os mercados tradicionais desses jogos.

- As tendências da atividade do jogo na União Europeia assentam essencialmente no modelo baseado em operadores licenciados que prestam serviços num quadro estritamente regulamentado ou no modelo de monopólio rigorosamente controlado (detido pelo Estado ou por outra entidade).
- Após a Presidência francesa da União Europeia, em 2008, vários Estados Membros iniciaram reformas substanciais no sector. Para limitar operações ilegais e controlar o crescimento do jogo em plataformas de acesso remoto, em particular nas apostas desportivas *online*.
- Tal sucedeu, com a extensão em número restrito, das licenças dos operadores de casinos, salões de jogo e apostas desportivas no mercado *online* e/ou com um reforço dos monopólios, através de um único operador público, ou com uma forte intervenção estatal.
- **A liberalização controlada e com exigências muito apertadas para os operadores parece ser a tendência dominante, mas as especificidades de cada país e a exclusão de determinadas formas de aposta acaba por toldar a visão global da evolução.**
- As evoluções e tendências recentes no universo do jogo *online*, é para a sua legalização, apesar da sua grande complexidade jurídica, económica e social.
- Só em 2011 foi legalizado na Bélgica, Dinamarca, Grécia, Hungria, Polónia, Roménia, Sérvia e proximamente Espanha.
- Até ao momento nenhum país do mundo conseguiu legalizar totalmente este



tipo de jogo, retirando-o da ilegalidade (só nos Estados Unidos da América o jogo online ilegal tem um valor global aproximado de 5 mil milhões de euros).

Valor do Jogo em Portugal:

- O universo do jogo em Portugal, quantificadamente, tem o valor económico para o Estado de cerca de 605 milhões de Euros.
- Em 2011, o Estado arrecadou um valor de cerca de 103 milhões de Euros provenientes do denominado imposto especial de jogo, resultante da tributação dos jogos de fortuna ou azar explorados em casinos.
- O Casino Lisboa é o líder do ranking dos casinos nacionais, com 88,1 milhões de euros de receitas de jogo e 27% de quota de mercado em 2011.
- Os valores das contrapartidas iniciais e anuais liquidadas às concessionárias de casinos de 2001 a 2011, atingiram em 11 anos um valor máximo de 2.000 milhões de Euros.
- Já a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, distribuiu em 2011, cerca de 505 milhões de Euros dos resultados apurados no exercício, em cumprimento dos objectivos definidos e que fazem parte da sua missão de solidariedade nas áreas, da ação social, da educação, da cultura e da saúde.
- O volume de negócios do futebol profissional, apresentado aos clubes da primeira liga (Zon Sagres) estará estabilizado em cerca de 300 milhões de Euros ano tendo por base as últimas quatro épocas desportivas.
- No que diz respeito às apostas hípcas mútuas em Portugal, o seu impacto na economia nacional ainda é pouco expressivo. Dados da Federação Equestre Portuguesa falam de um valor aproximado de 38 milhões de Euros.



- Podemos dizer que na última década, os casinos têm contribuído com uma média anual de 100 milhões de euros, resultantes da tributação em imposto especial de jogo, enquanto dos jogos da Santa Casa da Misericórdia tem resultado uma média de 460 milhões de Euros por ano.
- Os casinos portugueses são responsáveis pela criação de 3.000 empregos diretos e mais de 15.000 indiretos. De destacar que os casinos em Portugal, adotaram um conceito que foge à mera lógica de espaço físico e adoptaram conceitos mais multidisciplinares.
- A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa tem cerca de 4.200 trabalhadores, distribuídos pelas distintas áreas, com 59% (2.427) a estarem afectos ao departamento de ação social e saúde.
- A Federação Equestre Portuguesa estima que a fileira do cavalo dê emprego diretamente e indiretamente a cerca de 5.500 pessoas (4.000 diretos e 1.500 indiretos).
- A política pública de turismo depende sobremaneira das receitas provenientes da atividade dos casinos.
- Há um consenso generalizado à volta da ideia de que os eventos desportivos associados ao jogo devem receber um retorno equitativo da atividade do jogo.

Fiscalização e Regulamentação do Jogo:

- A fiscalização e a sua regulação do jogo são efectuadas pela Inspeção de Jogos, que é um serviço integrado no Turismo de Portugal I.P e pela ASAE.
- O jogo *online* tem sofrido grandes alterações ao nível da regulação, estando atualmente a Europa na charneira entre a implementação e a revisão da



regulamentação do jogo *online*.

- Existe uma enorme diversidade de soluções legislativas para a regulação do jogo *online*, mas o “Local Licensing Market” parece estar a prevalecer sobre as demais soluções.
- Os impactos derivados da demissão do Estado de fiscalizar e regular o jogo *online*, são diversos e muito negativos. Para as Finanças, por perderem não só potencial de receita, como por conviverem com situações de ilegalidade, permitindo a queda de receitas tributadas relativamente às entidades legalmente concessionadas pelo Estado.
- Cerca de 10% do sector dos jogos de fortuna e azar encontra-se *online*. Ao contrário do sector de mercado *offline*, os jogos *online* são transfronteiriços por natureza.
- Para a economia e para o turismo nacionais, o impacto negativo também é muito grande, desde logo pelo peso que o sector turístico tem na economia portuguesa e também pelo peso muito significativo, das receitas do jogo dos casinos físicos para o desenvolvimento do sector turístico e para promoção do destino Portugal e consequentemente para a economia nacional.
- Para o universo da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, é relevante ter presente que a oferta atualmente existente de jogo electrónico, extremamente limitado e parte do monopólio da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, não corresponde àquilo que são as tendências comerciais e de confiança do jogo *online*. Para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa o impacto será negativo tanto quanto seja a sua expectativa de vir a assumir uma parte da exploração do jogo *online* no modelo de regulação que venha a



ser assumido.

- Para os casinos físicos portugueses, independentemente do modelo que venha a ser adotado, os impactos negativos derivados da atual situação de ilegalidade do jogo *online* são muitos. E, desde logo, poderão pôr em causa os pressupostos em que assentou o Decreto-Lei n.º 275/2001, que autorizou a prorrogação dos contratos de concessão da exploração dos jogos de fortuna ou azar nos casinos e, designadamente, o quadro a ele anexo, que fixou contrapartidas mínimas a pagar pelas concessionárias.
- A importância das receitas provenientes dos casinos físicos, para o financiamento do turismo nacional, na atual situação das finanças públicas é muito grande. Em particular para a concretização da política pública de turismo.
- Recorde-se que a atividade turística é muito relevante e é responsável por 10% do PIB e 8,2% do emprego nacional e principal geradora de divisas no âmbito do sector da exportação.
- O impacto negativo para o desporto e futebol português, é grande se persistir a ilegalidade do jogo *online*, porque em particular o futebol é um dos principais desportos no mercado das apostas desportivas. Para os organizadores do espetáculo desportivo a falta de regulação do jogo *online* não é positiva e vêm terceiros a arrecadar receitas geradas a partir do labor e investimento no produto que desenvolvem as competições desportivas profissionais, sem o retorno pela livre utilização deste bem com um valor económico associado.



- A atividade equina e as apostas mútuas hípicas, também ficam prejudicadas se a regulamentação não existir. Daí que a introdução em Portugal das

corridas de cavalos, pode ter o efeito acelerador de atividades normalmente desenvolvidas no meio rural, favorecendo o desporto equestre, a criação de cavalos, o turismo e o emprego.

Soluções jurídicas:

- Todas estas matérias conexas, com o que poderemos qualificar como universo do jogo, devem merecer estabilidade legislativa e segurança jurídica. Daí decorrer não fazer sentido precipitações nas soluções jurídicas e propostas jurídicas a apresentar.
- Faz todo o sentido que, no âmbito de um pacote político legislativo para o jogo em Portugal, se aperfeiçoe tudo o que diga respeito às apostas hípicas em Portugal.
- Os modelos possíveis para a legalização dos jogos de apostas *online* em Portugal é antes de mais relevante, que se tenham presentes, de entre outras coisas que cada país é um caso e que com as tecnologias de informação e comunicação (TIC), o mundo é global e vive e trabalha em rede.
- O modelo aberto ou liberal, hoje somente seguido em Malta e pelo Reino Unido (que o está a reequacionar), consiste na criação de licenças sem limites de número para o jogo *online* independentes da exploração *offline* dos respectivos jogos, para as áreas desportivas à cota e para cada jogo de casino, incluindo o póquer e o jogo do bingo. A ser implementado em Portugal, no atual quadro vigente, terá mais problemas do que soluções.



- O modelo semiliberal mitigado permitirá na prática aos operadores existentes passarem a disponibilizar *online* (isoladamente ou em parceria) os seus jogos a dinheiro, acrescentando uma licença para as apostas desportivas, que deixariam de ser um exclusivo da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Com este modelo, mantêm-se totalmente os direitos conferidos aos casinos e salas de bingo e parcialmente os direitos conferidos por lei e contratualmente à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.
- Consequentemente deverá ser criado um novo regime que permita a adjudicação de licenças para a exploração apenas *online* de apostas à cota sobre apostas desportivas (e ou sobre outros temas), a colocar no mercado mediante concurso público.
- E mantêm-se ainda a exploração de todos os Jogos Sociais do Estado *offline* e *online* pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e promove-se a extensão *online* dos jogos decorrentes dos atuais contratos de concessão de casinos e bingos. Mediante licença admitir-se-ão operadores exclusivamente *online* para apostas desportivas à cota, podendo os atuais operadores, se nisso tiverem interesse, constituírem-se opositores ao concurso público internacional para adjudicação das licenças identificadas.
- O modelo fechado ou restrito, mantém intactos os direitos constituídos dos casinos e salas de bingo quanto aos jogos que ativamente exploram, bem como os da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que manteria os Jogos Sociais do Estado. Esta solução impõe à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a exploração dos tipos ou formatos de apostas desportivas atualmente disponibilizadas pelo operadores ilegais no mercado, em ordem a preencher o



quadro de oferta legal com todas as modalidades que se apresentam atrativas e rentáveis.

- É imprescindível a aprovação de um pacote político legislativo global para o universo do jogo em Portugal, tal é a complexidade das matérias que abarca.
- A tributação do jogo não visa satisfazer encargos públicos, mas antes aproveitar a receita de uma atividade regulada para a prossecução de políticas públicas e determinadas finalidades de interesse público consignadas na lei, estatuiendo-se, assim, um princípio de instrumentalidade destas verbas.
- No caso dos jogos de fortuna e azar, a receita proveniente do imposto especial de jogo é consignada ao desenvolvimento turístico das zonas onde o mesmo se desenvolveu (benéfico para essas regiões como compensação pelo ónus social de ter ali sediado um casino), bem como para o financiamento do turismo nacional.
- Quanto à tributação das apostas, esta é feita através do Imposto do Selo, revertendo as receitas para a prossecução dos fins de apoio social da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e para financiar atividades de promoção e desenvolvimento do desporto.
- Constata-se que existem princípios gerais comuns aos dois sistemas de regulação e tributação, e que esta realidade justifica uma lei de bases do jogo que enquadre todos os princípios gerais desta atividade e contenha o regime comum a todas as tipologias de jogo ou apostas. Lei de bases que seria desenvolvida através de diplomas específicos para cada tipologia de jogo ou apostas, regulando os termos e condições da sua exploração.



- O atual quadro regulador das apostas hípicas tem de ser revisto (data de 1992), porquanto no mesmo só poder ser autorizada a exploração de apostas mútuas em corridas de cavalos dentro e fora dos hipódromos (estas últimas designadas por apostas mútuas hípicas urbanas), estando proibida a exploração de apostas mútuas com base nos resultados de corridas de cavalos realizadas no estrangeiro.
- A estruturação desta atividade tem de ser suportada financeiramente pelas receitas provenientes das apostas *online* nas corridas de cavalos, de molde a permitir desenvolver, nomeadamente, a criação de cavalos puro sangue, a construção de hipódromos e a formação de jóqueis. Daqui fazer sentido, a autonomização da legalização das apostas mútuas hípicas *online*.
- Portugal, precisa de um novo modelo regulatório e de fiscalização para o jogo em Portugal.
- A regulamentação do mercado exige, independentemente do modelo que se vier a implementar, que se criem meios para garantir o integral cumprimento da regulação que vier a ser adoptada. De entre outras coisas, deve ser criada uma nova entidade reguladora, deve ser implementado o controle efetivo dos meios de pagamento, o bloqueamento efetivo das páginas de sítios ilegais e a implementação de medidas efetivas e meios de controle da publicidade.
- A concessão da exploração à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa das apostas e Jogos Sociais do Estado em suporte electrónico não veio alterar os pressupostos anteriormente enunciados, na medida em que foi concedido o exclusivo a uma única entidade, tutelada pelo Estado.



- Ou seja, não existiu portanto uma abertura no mercado, nem surgiram vários operadores em concorrência. O que nos permite dizer que não existe uma verdadeira disponibilização *online* daquelas apostas e a circunstância de o respectivo suporte electrónico não conter o algoritmo de jogo, ou seja, a plataforma de acesso multicanal que utiliza o sistema informático da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa limita-se a vender lotarias ou talões das apostas, mas o jogo não está a decorrer ali. Consequentemente é um sistema que não tem interatividade, na medida em que o jogador pode apostar mas não fica, de imediato, a conhecer o resultado do jogo e a saber se ganhou ou perdeu. E esta é que é a essência do jogo *online*, assentando num sistema interativo entre a máquina e o jogador, que lhe permite ver em tempo real o resultado da sua aposta.
- A sofisticação dos meios tecnológicos que são postos ao serviço desta atividade torna mais complexo e exigente o exercício da função de inspeção, fiscalização e regulação.
- Atualmente, em termos de modelo de regulação, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, desenvolve uma atividade de fiscalização e acompanhamento da sua própria atividade. Quanto aos jogos de fortuna e azar existe uma verdadeira atividade de fiscalização “externa” das entidades a quem está concessionada a sua exploração.



17. ANEXOS

17.1 ANEXO I – Documento constitutivo da Comissão Interministerial dos

Jogos de Apostas Online



COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE ACOMPANHAMENTO DOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE

- Gabinete do Ministro e dos Assuntos Parlamentares / SEAMAAP - Secretário de Estado Feliciano Barreiras Duarte (Coordenador);
- Gabinete do Secretário de estado do desporto e Juventude - Dr. João Bibe;
- Gabinete do Secretário de estado Adjunto do Primeiro Ministro - Dr. Tomás Moreno;
- Gabinete do Secretário de estado da Presidência do Conselho de Ministros - Dr. Francisco Azevedo e Silva;
- Representantes do Ministério da Economia - Dr. Tiago Martinho (MEE); Dr^a Teresa Monteiro (SG Turismo de Portugal);
- Representante do Ministério da Solidariedade e Segurança Social - Dr. Fernando Paes Afonso (Vice-Provedor da SCML)

Situação atual:

A principal dificuldade que se coloca a Portugal é a presença no seu mercado de operadores não licenciados na sua jurisdição. Esta presença fora do quadro jurídico vigente e, conseqüentemente, não monitorizável pelas entidades oficiais, compromete não só a atividade dos operadores lícitos bem como a rigorosa avaliação do verdadeiro volume de mercado de Jogo Online em Portugal, situação fundamental para a devida regularização fiscal e respectiva redistribuição de verbas.

O direito de explorar Jogos de Fortuna e Azar a dinheiro está reservado ao Estado. Este atribuiu a exploração dos Jogos de Lotaria e Apostas Mútuas à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), bem como a exploração dos jogos de Casino e Bingo a um conjunto de entidades privadas, em regime de contrato de concessão, após concurso público para o efeito.

Atualmente, apenas a SCML detém a autorização para explorar em linha os jogos que lhe estão atribuídos - os denominados jogos sociais do estado. Qualquer outro operador que não um destes, mesmo que licenciado noutro EM da EU, não tem autorização para comercializar jogos a dinheiro, online ou offline, em Portugal.



Estimativas da dimensão do jogo em Portugal:

Há uma estimativa para o caso Português no âmbito de um Grupo de Trabalho Ministerial constituído no final de 2010 para a avaliação de políticas sobre o Jogo Em linha em Portugal. De acordo com os indicadores que o grupo de trabalho conseguiu reunir¹, o volume do mercado de apostas desportivas não licenciadas no mercado nacional, seria de cerca de 600 milhões de euros.

Enquadramento legal

Em Portugal vigora o princípio da proibição geral da exploração do Jogo fora do quadro acima descrito. A nível europeu, este regime foi objecto de apreciação pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (Processo C-42/07) - em sede de pedido de decisão prejudicial suscitada por um tribunal nacional - em particular no que respeita à conformidade, face aos artigos 43.º, 49.º e 56.º do Tratado CE, da legislação nacional que reserva para um determinado organismo (SCML) o direito de explorar, em regime de exclusivo, para todo o território nacional, jogos de fortuna ou azar, lotarias e apostas, considerando infracção a promoção, organização, exploração e angariação, inclusive pela Internet, de apostas mútuas sobre eventos desportivos e proibindo uma empresa que exerce a atividade de exploração de apostas mútuas e lotarias por via electrónica, com sede noutro Estado-Membro, de promover, organizar e explorar essas apostas mútuas e lotarias pela Internet e colocar à disposição dos vencedores o valor dos prémios.

O Tribunal de Justiça concluiu pela conformidade da proibição com o ordenamento comunitário, reconhecendo, pois, a justificação do referido regime de exclusivo.

Os operadores não licenciados em Portugal invocam a sua capacidade de operadores já estabelecidos e licenciados noutros Estados-Membros da UE (sobretudo Malta e Reino Unido) para prestarem e promoverem os seus serviços e produtos em Portugal, alegando, portanto, a liberdade de prestação de serviços assegurada pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Publicidade e coimas

Em Portugal é proibida a publicidade e o patrocínio aos jogos de fortuna ou azar, incluindo os jogos em linha, com exceção dos jogos sociais do Estado - os que são organizados e explorados em regime de direito exclusivo pela SCML (art. 21.º do Código de Publicidade, Decreto-Lei n.º 330/90, 23 de Outubro).

¹EPFL e LPFP - Ligas Portuguesa e Europeia de Futebol Profissional.



Os problemas que se verificam com as comunicações comerciais estão relacionados com a publicidade e o patrocínio de operadores não licenciados, atividades sancionadas pela legislação portuguesa com o pagamento de uma coima.

O que é preciso resolver?

Tal como já referido anteriormente, o facto de estes operadores atuarem de forma não regularizada em Portugal produz uma dificuldade óbvia na captação de imposto, originando a diminuição nas receitas para entidades de solidariedade social, cultural e desportiva.

Por outro lado, não retribuem à sociedade o que esta lhes entrega, aplicando altas percentagens das receitas (80% a 95%) para prémios estimulando a ludopatia - contrariamente à SCML que distribui todos os seus resultados líquidos às boas causas e que arrecada imposto sobre o preço das apostas.

A Comissão deverá então procurar produzir propostas sobre:

- i) em primeira análise, ponderar sobre se deverá ou não optar-se pela integração das empresas de apostas desportivas Online no quadro jurídico nacional;
- ii) em caso de resposta afirmativa à primeira questão, apurar qual o regime jurídico mais adequado para enquadrar tal via.



17.2 ANEXO II – Proposta de anteprojecto de diploma para modelo aberto ou liberal

ÍNDICE

Capítulo I – Objeto e âmbito

Capítulo II – Disposições gerais

Capítulo III – Regime de exploração dos jogos e apostas

Capítulo IV – Entidades exploradoras e regulação

Capítulo V – Exploração do Jogo

Secção I – Sítios e registos de jogadores

Secção II - Transações para o jogo

Secção III – Controlo técnico

Secção IV – Controlo contabilístico e financeiro

Secção V – Inspeção

Secção VI – Jogo responsável

Capítulo VI – Garantias e contrapartidas

Secção I – Jogos e apostas

Capítulo VII – Regime fiscal e de afetação de receitas

Capítulo VIII – Regime sancionatório

Capítulo IX – Disposições finais e transitórias



CAPÍTULO I

Objeto e âmbito

Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma tem por objecto regular a exploração dos jogos de fortuna ou azar e apostas, quando praticados à distância através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos instalados em Portugal, nas quais os meios presenciais têm um carácter acessório, adiante designados por jogos e apostas online, e as suas modalidades afins, tendo em vista garantir a segurança e ordem pública, combater a fraude e o branqueamento de capitais, prevenir comportamentos e práticas aditivas, proteger os direitos dos menores e assegurar a proteção dos jogadores.

Artigo 2.º

Âmbito

1 - As atividades de jogo incluídas no âmbito do presente diploma são as seguintes:

- a) Os jogos ou apostas em que são apostadas quantias em dinheiro sobre resultados futuros e incertos, alheios aos participantes e cujos ganhos não dependem da perícia do jogador mas apenas da sorte;
- b) Os jogos cuja exploração esteja autorizada em casinos e o jogo do bingo, designados por jogos de fortuna ou azar;
- c) Os jogos de *media*.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, os concursos de apostas mútuas regulados pelo Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de março, na sua atual redação, bem como a disciplina normativa da exploração, em suporte electrónico, dos jogos sociais do Estado constante do Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de novembro, mantém o mesmo regime de exploração exclusiva para todo o território nacional concedido à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

3 - As entidades exploradoras de jogos e apostas definidas no presente diploma, consideram-se obrigadas ao cumprimento dos deveres constantes da Lei nº 25/2008,



de 5 de Junho, na sua redação atual, detendo a qualidade de entidades sujeitas para os efeitos previstos no citado diploma.

4 - O regime estabelecido no presente diploma aplica-se em todo o território nacional.

Artigo 3.º

Tutela

A tutela sobre as atividades do jogo ou apostas reguladas pelo presente diploma compete aos membros do Governo responsáveis pelas árease do Turismo.

Artigo 4.º

Definições

Para efeitos de aplicação do presente diploma, os conceitos utilizados têm o seguinte significado:

- a) “**Jogo ou aposta**”, a atividade através da qual se arriscam valores monetários sobre resultados futuros e incertos de um evento previamente determinado, que dependem da destreza do jogador ou exclusiva ou fundamentalmente na sorte, sendo os prémios atribuídos em dinheiro ou bens com valor económico e determinados em função dos valores arriscados ou outros fatores previamente fixados na regulamentação de cada modalidade;
- b) “**Jogo de fortuna ou azar**”, aqueles cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte, designadamente os previstos na Portaria nº 217/2007, de 26 de Fevereiro;
- c) “**Modalidades afins do jogo de fortuna ou azar**”, as que consistem em operações ocasionais oferecidas ao público, mediante autorização, em que a esperança de ganho reside conjuntamente na sorte e perícia do jogador, ou somente na sorte, e que atribuem como prémio, dinheiro ou bens com valor económico, incluindo as rifas, tombolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos e passatempos;
- d) “**Aposta à cota**”, aquelas em que o apostador joga contra um organizador de apostas, sobre o resultado de um evento desportivo ou outro, com base numa cota ou



parcela de valores, mediante acordo entre organizador e apostador, por adesão deste, ou com base numa cota convencional;

e) “**Aposta mútua**”, aquelas em que todos os valores apostados são totalizados num montante comum, sendo uma percentagem desse valor reservada a prémios e revertendo o remanescente para o organizador das apostas e para os beneficiários estabelecidos;

f) “**Aposta desportiva**”, aquelas em que se fazem prognósticos sobre o resultado de um ou vários eventos desportivos, incluídos num programa previamente estabelecido pela entidade organizadora, ou sobre resultados de atividades desportivas que façam parte ou se desenvolvam no âmbito de tais eventos ou competições;

g) “**Aposta hípica**”, as que são realizadas com base nos resultados de corridas de cavalos, qualquer que seja a modalidade adotada;

h) “**Lotaria**”, a atividade de jogo que paga prémios nos casos em que o número, a combinação de números ou os sinais inscritos no bilhete ou no seu equivalente eletrónico em posse do jogador coincidem, no todo ou em parte, com o resultado de um sorteio que ocorra na data mencionada nos bilhetes, seja qual for a forma de participação ou o suporte, tradicional, informático ou interativo;

i) “**Jogos de media**”, aqueles que são oferecidos através de meios da comunicação social, nomeadamente, de canais de televisão, estações de rádio e imprensa escrita, com recurso a telemóveis ou através de sítios na *internet*, com realização de apostas, sorteios, concursos, passatempos interativos e outros que, pelas suas características, integrem a definição legal dos jogos ou apostas de fortuna ou azar, incluindo os que atribuam aleatoriamente prémios em dinheiro, qualquer que seja a forma de participação do público;

j) “**Jogo por meios eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos**”,

aqueles em que são utilizados quaisquer mecanismos, instalação, equipamento ou sistema que permita produzir, armazenar ou transmitir documentos, dados e informações, incluindo quaisquer redes de comunicações abertas ou restritas como televisão, *internet*, telefonia fixa ou móvel, ou quaisquer outras, ou ainda comunicação interativa, seja em tempo real ou diferido;



- l) “**Explorador de jogos e apostas disponibilizados por meios eletrónicos ou entidade exploradora**”, entidade autorizada, nos termos estabelecidos no presente diploma, a explorar jogos e apostas disponibilizados por meios eletrónicos;
- m) “**Receita bruta**”, o montante apurado após a dedução ao valor total das apostas realizadas do quantitativo atribuído em prémios aos jogadores;
- n) “**Fornecedor do serviço internet**”, qualquer entidade, pública ou privada, que disponibilize uma infraestrutura e/ou ofereça serviços de comunicações através de um sistema informático que proceda à gestão e ao tratamento da comunicação proveniente do jogador, ou outra entidade que trate ou armazene dados informáticos em nome e por conta de outrem
- o) “**Sítio ou sítio eletrónico**”, o conjunto de páginas web ou hipertextos acessíveis universalmente através do protocolo http, na internet;
- p) “**Não repúdio**”, a garantia de que numa dada comunicação ou transação eletrónica, as partes envolvidas estejam dotadas dos meios que lhes permitam "não negar" a efetiva realização de tal transação ou processo, ou seja, quaisquer partes envolvidas não repudiam o facto de que, em data e tempo específicos, ocorreu o acesso a determinada informação ou a comunicação ou transação eletrónica de determinado documento.

CAPÍTULO II

Disposições gerais

Artigo 5.º

Regras dos jogos e apostas

1 - Os jogos e apostas objeto do presente diploma obedecem às regras base legalmente definidas para a prática e desenvolvimento de jogos de fortuna e azar explorados em casinos, para o jogo do bingo e às condições gerais de exploração definidas para os jogos e apostas cujo direito de exploração foi concedido à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.



2 - O desenvolvimento e a prática de novas modalidades de jogo ou aposta ou a modificação dos existentes só podem ocorrer após a aprovação das respetivas regras por portaria do membro do Governo da tutela respetiva.

3 - Qualquer modalidade ou tipo de jogo ou aposta não previsto legalmente é proibido.

4 - A regulamentação deve, em função da natureza do jogo ou aposta, estabelecer os requisitos que permitam evitar o acesso a menores e incapazes e impedir a utilização de imagens, de mensagens ou objetos que atentem, direta ou indiretamente, contra a dignidade das pessoas e os direitos e liberdades fundamentais ou qualquer forma de discriminação, que incitem à violência ou à prática de atividades ilícitas.

Artigo 6.º

Proibições objetivas e subjetivas

1 - É proibida a prática de atividades de jogo ou aposta e a exploração dos jogos de fortuna ou azar e apostas, quando praticados à distância através de suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos instalados em Portugal de jogo ou apostas sem que estejam enquadrados e aprovados no âmbito do quadro legal e regulamentar previsto no presente diploma.

2 - É proibida toda a atividade relacionada com a organização, exploração e desenvolvimento de jogos ou apostas regulados pelo presente diploma que, pela sua natureza ou em razão do objeto dos mesmos:

a) Atentem da dignidade das pessoas, do direito à honra, à intimidade e à imagem, ou contra qualquer outro direito reconhecido constitucionalmente;

b) Envolvam a prática de crimes ou infrações administrativas;

c) Incidam sobre acontecimentos ou atos proibidos pela legislação em vigor.

3 - Em termos subjetivos, é proibida a participação nos jogos ou apostas regulados pelo presente diploma:

a) Aos menores e aos declarados incapazes legal ou judicialmente, nos termos da lei civil;

b) Àqueles que voluntária ou judicialmente estejam interditados de aceder ao jogo;



- c) Aos acionistas, proprietários e trabalhadores da concessionária;
- d) Aos desportistas, treinadores, juízes, árbitros e outros participantes diretos nos acontecimentos ou atividades desportivas sobre os quais se realiza a aposta, bem com as pessoas que decidam sobre os recursos interpostos dos mesmos, bem como seus familiares diretos;
- e) Aos corpos dirigentes das entidades desportivas participantes ou organizadoras do evento ou atividade desportiva sobre o qual se realiza a aposta;
- f) Aos membros da entidade reguladora do jogo;
- g) A quaisquer outras pessoas relativamente às quais a lei venha estabelecer tal proibição.

Artigo 7.º

Publicidade, patrocínio e outras formas de promoção das atividades de jogo

- 1 - A publicidade aos jogos e apostas é permitida nos termos a estabelecer em diploma regulamentar.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as comunicações e divulgação de jogos e apostas deve ser efetuada de uma forma socialmente responsável, respeitando, nomeadamente, a proteção das crianças e jovens, bem como outros grupos de risco e privilegiando o aspeto lúdico da atividade do jogo e não aspetos que se prendam com a obtenção fácil de um ganho.
- 3 - No quadro da regulamentação desta matéria, devem ser estabelecidos limites máximos a afetar pelas entidades exploradoras portadoras de licença à publicidade e outras formas de divulgação e promoção dos jogos e apostas.
- 4 - É proibida a publicidade, qualquer que seja o suporte publicitário utilizado, em sítios eletrónicos de jogo ou aposta de entidades exploradoras cuja atividade não esteja concessionada, nos termos do presente diploma.
- 5 - A proibição prevista no número anterior é extensiva a quem, por qualquer meio, incluindo os patrocínios, divulgue ao público, com fins promocionais ou publicitários, sítios eletrónicos de jogo ou apostas on-line explorados por entidades não concessionadas nos termos do presente diploma.



6 – O disposto nos números 1, 2 e 3 aplica-se às empresas concessionárias da exploração dos jogos de fortuna e azar em casinos e do jogo de bingo.

Artigo 8.º

Responsabilidade civil em matéria de atividade publicitária

Os anunciantes, os profissionais, as agências de publicidade e quaisquer outras entidades que exerçam a atividade publicitária, bem como os titulares dos suportes publicitários ou os respetivas entidades exploradoras, respondem civil e solidariamente, nos termos do Código da Publicidade, pela publicidade ou qualquer outra forma de promoção de jogos ou apostas on-line em sítios eletrónicos não licenciados de acordo com o estabelecido no presente diploma.

CAPÍTULO III

Regime de exploração dos jogos e apostas

Artigo 9.º

Direito de exploração

Sem prejuízo dos direitos legais e contratuais detidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o direito de explorar jogos e apostas disponibilizados em suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos é reservado ao Estado e só pode ser exercido por outras entidades nos termos estabelecidos no presente diploma.

Artigo 10.º

Concessão da exploração

1 – A concessão da exploração de jogos e apostas objeto do presente diploma é feita mediante a atribuição a pessoas coletivas de licença.



2 - Só podem ser destinatários de uma licença as pessoas coletivas com sede estatutária, administração central ou sede empresarial num Estado-membro da união Europeia ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

3 - O prazo de concessão pode ser prorrogado, por uma única vez, pelo membro do Governo da tutela respetiva, a pedido fundamentado das entidades exploradoras que tenham cumprido as suas obrigações, estabelecendo-se as condições da prorrogação no despacho que a autoriza.

4 - O pedido a que se refere o número anterior deve ser efetuado pelo menos 180 dias antes do termo do prazo da concessão.

5 - A prorrogação só poderá ocorrer após o decurso de dois terços do prazo inicial da concessão, sendo que em caso algum o prazo de prorrogação poderá exceder um terço do prazo de concessão inicial.

Artigo 11.º

Objeto da concessão

1 - Podem ser concessionados, nos termos do presente diploma, os jogos de fortuna e azar, com exceção do jogo do bingo, a regular em diploma próprio, e as apostas desportivas à cota.

2 - A concessão do jogo do póquer abrange o póquer a dinheiro e os torneios de póquer.

3 - A concessão das apostas hípicas é regulada em diploma próprio.

Artigo 12.º

Concurso público

1 - A atribuição da concessão de jogos e apostas objeto do presente diploma é efetuada mediante concurso público, nos termos estabelecidos na parte II do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, com as especificidades previstas na presente Lei.



2 - O membro do Governo da tutela respetiva tem competência para a decisão de contratar, de adjudicar as propostas e a outorga de contratos de concessão no âmbito dos concursos referidos no número anterior.

3 - Pode ser delegada na entidade de fiscalização, controlo e regulação da atividade de jogo e aposta, a competência para a prática de todos os demais atos necessários no âmbito do procedimento concursal de formação do contrato.

Artigo 13.º

Impedimentos

1 - Sem prejuízo dos demais impedimentos constantes do Código dos Contratos Públicos, não podem constituir-se como concessionárias ou detentoras de licenças para a exploração de jogos e apostas no âmbito do presente diploma, as pessoas colectivas que hajam sido condenadas por infracções previstas na legislação que regula os jogos e apostas, por crimes contra o património ou contra direitos patrimoniais, fraude fiscal, falsificação, branqueamento de capitais, corrupção ou associação criminosa.

2 - Não podem constituir-se como concessionárias ou detentoras de licenças para a exploração de jogos e apostas no âmbito do presente diploma, as pessoas colectivas cujos órgãos sociais integrem em funções de administração ou de controlo, indivíduos que tenham sido condenados com pena de prisão superior a 1 ano, por crime doloso, ou pela prática dos crimes previsto

s na legislação que regula os jogos e apostas.

Artigo 14.º

Caução

1 - No prazo de 10 dias contado da data da notificação de decisão de adjudicação, a entidade exploradora deve prestar caução, à ordem da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação.



2 - A caução é prestada por depósito em dinheiro ou mediante garantia bancária ou seguro caução acionáveis à primeira solicitação.

3 - A caução responde pelo cumprimento das obrigações legais e contratuais do concessionário, pelo pagamento dos saldos das contas correntes dos jogadores, pelos prémios não pagos e pelas sanções pecuniárias por que sejam responsáveis as entidades exploradoras.

4 - As cauções que sejam utilizadas devem ser reforçadas, no prazo de 30 dias, contado a partir da data da notificação da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação.

5 - As cauções são integralmente perdidas a favor da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação, sempre que as entidades exploradoras não iniciarem a exploração no prazo estabelecido ou a interrompam, sem que para tal disponham de prévia autorização do membro do Governo da tutela.

Artigo 15.º

Caução

A caução corresponde a % do montante fixado como contrapartida inicial, nos termos do artigo .º.

CAPÍTULO IV

Entidades exploradoras e regulação

Artigo 16.º



Período de funcionamento

1 - A exploração de jogos e apostas objecto do presente diploma pode realizar-se durante 24 horas por dia, todos os dias do ano.

2 - Quando circunstâncias excepcionais o justifiquem, o membro do Governo da tutela pode autorizar ou determinar a redução do horário ou a suspensão temporária da exploração.

Artigo 17.º

Direitos e deveres das entidades exploradoras

1 - As entidades exploradoras têm direito a desenvolver a atividade de exploração de jogo e aposta, de acordo com os direitos e obrigações resultantes da lei e do contrato de concessão.

2 - As entidades exploradoras obrigam-se ainda a:

- a) Pagar as quantias fixadas para o exercício da atividade concessionada;
- b) Assegurar a integridade e segurança dos jogos e apostas, garantindo a transparência nas regras de participação e no cálculo dos prémios;
- c) Assegurar a segurança dos dados dos jogadores;
- d) Adequar a oferta à procura;
- e) Designar um gestor responsável pela exploração, a quem a compete assegurar a relação com a entidade de fiscalização, controlo e regulação, nomeadamente, prestando toda a informação necessária;
- f) Assegurar a exata escrituração da contabilidade especial do jogo e o cumprimento das leis vigentes quanto a prevenção do branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo;
- g) Desenvolver mecanismos que impeçam os grupos socialmente vulneráveis ao jogo e às apostas de se registar no sítio eletrónico;



h) Reduzir qualquer risco de potencial dano para a sociedade, incluindo a colaboração na luta contra o jogo ilegal e as atividades ilícitas associadas.

Artigo 18.º

Trabalhadores

1 - Os trabalhadores e colaboradores das entidades exploradoras que prestem serviços direta ou indiretamente associados à oferta dos jogos e apostas objeto do presente diploma obrigam-se a cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis, guardar sigilo da informação a que tenham acesso e que mereça tal salvaguarda e prestar toda a colaboração às entidades fiscalizadoras e reguladoras.

2 - Sem prejuízo das demais obrigações legais e regulamentares, é proibido aos trabalhadores e colaboradores das entidades exploradoras que intervenham em qualquer fase do processo de exploração de jogo e apostas:

- a) Tomar parte no jogo, diretamente ou por interposta pessoa;
- b) Fazer empréstimos aos jogadores;
- c) Ter participação, direta ou indireta, nas receitas do jogo.

Artigo 19.º

Regulação

1 - A regulação dos jogos e apostas previstos no presente diploma compete ao serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I.P., que assume as funções de entidade fiscalizadora, de controlo e reguladora. (ou por entidade reguladora que venha a ser criada para o efeito)

2 - A definição das suas atribuições, competências e prerrogativas de autoridade é feita por diploma próprio.



CAPÍTULO V

Exploração do jogo

Secção I

Sítios e registos de jogadores

Artigo 20.º

Estruturação dos sítios

1 - As entidades exploradoras estão obrigadas a instalar um sítio na internet com o nome do respetivo domínio, subordinado à identificação «.pt» para o desenvolvimento e comercialização através da *internet* das atividades de jogo e aposta previstas no presente diploma.

2 - As entidades exploradoras obrigam-se a, previamente ao início da exploração, elaborar um projeto de estruturação do sítio, que integrando as melhores práticas em termos de arquitetura de software e tecnologia, assegure, designadamente, os seguintes elementos:

- a) A arquitetura e memória descritiva do suporte técnico, hardware e software, onde se alojem e por onde venham a correr os jogos e apostas;
- b) Os tipos e números de jogos e apostas disponibilizados;
- c) As características dos jogos e apostas;
- d) A disponibilização no sítio eletrónico de mecanismos de autoexclusão do jogador e de inibição para os jogadores excluídos de se poderem voltar a registar no sítio eletrónico;
- e) Os limites de aposta, bem como a existência de mecanismos que permitam ao jogador impor autolimites na aposta efetuada;
- f) A temporização do jogo ou da aposta nos casos em que seja aplicável;



- g) Os meios de pagamento e o modo de distribuição dos prémios;
- h) Os controlos de segurança da informação propostos, de forma a assegurar a segurança do sítio da internet e dos seus dados.

3 – Os termos da obrigação referida no número 2 do presente artigo serão objeto de regulamentação complementar.

4 – O acesso ao sítio eletrónico dos jogos e apostas deve ser canalizado através de uma infraestrutura alojada em território nacional, com o objetivo de facilitar o controlo, auditoria e supervisão do sistema de jogo, cujas especificações são definidas em diploma regulamentar.

5 – Independentemente de o acesso se efetuar através do sítio eletrónico ou de qualquer outro meio, nomeadamente, aplicativo ou dispositivo, o tráfego deve ser sempre direcionado para a infraestrutura referida no número anterior, por forma a garantir a integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação processada e armazenada.

Artigo 21.º

Registo de jogadores

1 - As entidades exploradoras obrigam-se a garantir que o procedimento de registo da identidade dos jogadores contemple, designadamente, o nome completo do jogador, do número do cartão de identificação pessoal, o número de identificação fiscal, o número IBAN da conta bancária onde são debitados os pagamentos e creditados os prémios, a data de nascimento e a morada de residência.

2 - O tratamento dos dados pessoais dos jogadores pelas entidades exploradoras só pode ser efectuado se o respectivo titular tiver dado, de forma inequívoca, o seu consentimento.

3 - Só é permitido um registo por jogador, sendo atribuído a cada jogador registado uma senha exclusiva para acesso ao sítio eletrónico.

4 - As entidades exploradoras obrigam-se ainda a implementar nos módulos de criação dos registos de jogadores, as ferramentas necessárias para verificação da veracidade da informação inserida e para garantia do estabelecido no número anterior.



5 - Podem ser criados registos com perfil de convidado de modo a permitir aos jogadores utilizar o sítio e jogar ou apostar sem recurso a dinheiro.

6 - As entidades exploradoras obrigam-se a garantir o acesso dos jogadores aos registos dos seus dados pessoais.

Artigo 22.º

Deveres dos fornecedores de serviços de internet

1 - Sem prejuízo do cumprimento dos demais deveres legais e regulamentares relativos ao exercício da sua atividade, os fornecedores de serviços de internet obrigam-se a filtrar os acessos aos sítios, em vista ao seu barramento sempre que ocorram a oferta e prática de jogos e apostas não autorizados, nos termos a definir em diploma regulamentar, assegurando igualmente um acesso ágil aos seus servidores por parte das autoridades competentes para efeitos de sancionamento penal e contraordenacional.

2 - As obrigações constantes do número anterior abarcam igualmente o barramento de sítios sob sua administração sempre que estes recebam ou dirijam conteúdos e tráfego para outros sítios em violação das disposições do presente diploma.

Secção II

Transações para o jogo

Artigo 23.º

Contas correntes

1 - Associada ao registo do jogador é criada uma conta corrente por onde correm todas as transações realizadas.

2 - A abertura de uma conta de jogador só pode efetivar-se por iniciativa expressa do seu titular, sendo proibidos todos os processos automáticos.



3 - As contas correntes são exclusivamente creditadas ou reforçadas por iniciativa dos jogadores ou com os ganhos e perdas decorrentes do jogo realizado.

4 - Os sítios criados ao abrigo do presente diploma devem dispor de ferramentas que permitam a transferência do saldo da conta corrente do jogador para a sua conta bancária.

5 - Para os efeitos previstos nos números anteriores as entidades exploradoras obrigam-se a garantir que nas operações realizadas se identifique de forma inequívoca a origem das transações, nomeadamente, quanto ao titular e à entidade pagadora.

6 - As entidades exploradoras devem criar mecanismos que evitem a criação de contas anónimas ou em nome de terceiros.

Artigo 24.º

Controlo contas correntes

1 - As contas correntes dos jogadores devem estar alojadas num servidor localizado em território nacional, devendo toso os dados relativos aos respetivos registos serem canalizados e processados para essa infraestrutura.

2 - As entidades exploradoras devem assegurar a existência de processos, procedimentos e medidas tecnológicas de forma a evitar a negação dos atos por parte dos diferentes intervenientes no processo de jogo, de forma a garantir a propriedade de não-repúdio dos atos praticados.

Secção III

Controlo técnico

Artigo 25.º

Controlo técnico

1 - As entidades exploradoras estão obrigadas a:



- a) Armazenar os dados relacionados com as operações de jogo;
 - b) Colocar toda sua infraestrutura de servidores em território nacional;
 - c) Certificar a integridade dos seus sistemas informáticos, a levar a cabo por entidade certificadora aprovada nos termos da legislação aplicável;
 - d) Dispor de um portal de registo que contenha as informações necessárias sobre as transações, de modo a garantir a existência de um fluxo permanente de informação , de forma segura, entre as entidades exploradoras e a entidade fiscalizadora e reguladora;
 - e) Submeter periodicamente a um servidor de arquivo dedicado os dados relativos às operações de jogo;
 - f) Dispor de mecanismos que permitam a gravação completa dos dados do jogo que possam ser disponibilizadas à entidade de fiscalização, controlo e regulação, de molde a permitir a realização de testes de verificação, bem como o controlo de situações de fraude por parte dos jogadores, padrões de apostas suspeitas, operações monetárias suspeitas, padrões de jogo compulsivo;
- 2 - As entidades exploradoras devem assegurar processos e mecanismos de gestão que garantam a integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação processada e armazenada.
- 3 - Os termos e modo de cumprimento das obrigações enunciadas nos números anteriores são definidos em diploma regulamentar.

Secção IV

Controlo contabilístico e financeiro

Artigo 26.º

Controlo contabilístico e financeiro

- 1 - As entidades exploradoras obrigam-se a dispor de contabilidade analítica organizada de modo a que seja autonomizado um centro de custos por onde corram exclusivamente as verbas resultantes da exploração dos jogos e apostas regulados no



presente diploma.

2 - As verbas resultantes da exploração dos jogos e apostos regulados no presente diploma devem ser depositadas em contas bancárias autónomas, tituladas pelas entidades exploradoras, e de instituições bancárias abarcadas pela regulação bancária nacional e europeia.

3 - Os termos e modo de cumprimentos das obrigações enunciadas nos números anteriores são definidos em diploma regulamentar.

Artigo 27.º

Controlo de pagamentos

1 - Os pagamentos têm de ser efetuados através de um prestador de serviços de pagamento que detenha a sua sede social ou administração central em território nacional.

2 - As instituições de pagamento autorizadas a prestar e executar serviços de pagamento, estão sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, nos termos da legislação aplicável.

Secção V

Inspeção

Artigo 28.º

Atividade inspetiva

1 - A exploração e a prática de jogos e apostas on-line previstos no presente diploma, ficam sujeitos à Inspeção tutelar do Estado, exercida pelo Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I.P..

2 - Sem prejuízo das competências específicas atribuídas por lei a outras entidades e



com observância da legislação substantiva e processual aplicável, a competência fiscalizadora do Serviço de Inspeção de Jogos abrange a instrução dos processos e a apreciação das contra-ordenações previstas e punidas ao abrigo do presente diploma.

Artigo 29.º

Fiscalização, controlo e regulação

1 - Sempre que a entidade de fiscalização, controlo e regulação detetar um sítio na internet abrangido pelo presente diploma e não licenciado, que disponibilize jogos e apostas on-line, notifica a entidade exploradora para no prazo de 8 dias terminar o serviço e remover o sítio da internet.

2 - Caso a notificação não seja acatada, a referida entidade de fiscalização controlo e regulação promove junto dos fornecedores de serviços internet o barramento do acesso aos sítios não licenciados e participa ao tribunal competente a infração, tendo em vista a condenação da entidade exploradora e a ordem de remoção do respetivo conteúdo dos motores de busca por parte da entidade com competência para o efeito.

3 - A entidade de fiscalização, controlo e regulação deve igualmente coordenar com as entidades bancárias a inibição de quaisquer movimentações bancárias com a entidade exploradora prevaricadora, em termos a regular em diploma regulamentar autónomo.

Artigo 30.º

Meios de pagamento proibidos

1 - O jogo a crédito é interdito.

2 - Está proibido a qualquer concessionário, aos seus mandatários ou trabalhadores conceder empréstimos aos jogadores ou disponibilizar por meios eletrónicos, direta ou indiretamente, dispositivos que permitam aos jogadores concederem empréstimos entre si.

3 - O sítio do concessionário não pode conter nenhuma menção ou publicidade a favor de uma empresa que disponibilize empréstimos aos jogadores ou permita empréstimos entre eles, nem permitir qualquer ligação para o sítio de tais empresas.



Secção VI

Jogo responsável

Artigo 31.º

Jogo responsável

Compete à entidade de fiscalização, controlo e regulação no desenvolvimento de uma política de jogo responsável:

- a) Monitorizar o volume de jogo, avaliar e detetar eventuais aumentos decorrentes da abertura ao jogo e apostas on-line;
- b) Promover a realização de estudos tendentes a identificar comportamentos aditivos e propor a adoção de medidas preventivas e dissuasoras;
- c) Patrocinar anualmente duas iniciativas nacionais de sensibilização para o jogo responsável e duas operações publicitárias da mesma natureza, em termos a definir em diploma regulamentar.

Artigo 32.º

Informação aos jogadores

Os sítios eletrónicos atribuídos nos termos do presente diploma devem facultar ao jogador, no início de cada sessão, informação sobre os valores mínimos e máximos de aposta, o tempo decorrido de jogo, bem como informação sobre como aceder aos seus dados pessoais e alertas contra as práticas excessivas de jogos e apostas, sobre autoexclusão e confidencialidade, assim como, sobre linhas telefónicas de apoio a problemas de dependência e adição.



Artigo 33.º

Limites de jogo e autoexclusão

Os sítios eletrónicos concessionados ao abrigo do presente diploma devem conter mecanismos de autoexclusão que permitam ao jogador impedir o seu acesso aos jogos e apostas por períodos diferenciados, limitar o tempo de permanência em jogo e o número e valor das apostas a realizar.

Artigo 34.º

Inibição de acesso

1 - Compete à entidade de fiscalização, controlo e regulação, em respeito pelas regras de proteção dos dados pessoais, a organização de um registo de cidadãos com inibição de acesso e contendo a indicação do período de inibição, permitindo a sua validação sempre que se apresentem para registo em qualquer sítio eletrónico.

2 - O ato de validação é comunicado em tempo real à entidade exploradora, permitindo ou recusando de modo automático o acesso do jogador à prática de jogos e apostas.

CAPÍTULO VI

Garantias e Contrapartidas

Secção I

Jogos e apostas

Artigo 35.º

Jogos de fortuna e azar

1 - A concessão da exploração de jogos de fortuna e azar disponibilizados por meios



eletrónicos é feita mediante o pagamento de uma quantia, devida a título de contrapartida inicial, no montante de _____

2 - A verba referida no número anterior é entregue ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., e destina-se a financiar e subsidiar investimentos de interesse para o turismo, ações de promoção turística e formação para os recursos humanos do setor turístico, nos termos a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área do turismo.

Artigo 36.º

Apostas desportivas à cota

CAPÍTULO VII

Regime fiscal e de afetação de receitas

Artigo 37.º

Imposto especial de jogo

1 - As empresas concessionárias da exploração dos jogos e apostas disponibilizados por meios eletrónicos ficam obrigadas ao pagamento de um imposto, designado por imposto especial de jogo, que corresponde a:

- a) ----- % da receita bruta para os jogos de fortuna e azar;
- b) -----% da receita bruta para o póquer;
- c) -----% da receita bruta para as apostas desportivas à cota.

2 - Não é exigida qualquer outra tributação relativa ao exercício da atividade referida no número anterior ou de quaisquer outras a que as empresas concessionárias estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão e pelo prazo em que os mesmos vigorarem.



3 - Do imposto especial de jogo apurado nos termos das alíneas a) e b) do nº 1, 20% constituem receita do Estado, entregue ao Tesouro, 2,5% receita da Cultura e 77,5% destinam-se a ser entregues ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., constituindo receita própria deste organismo.

4 - A verba referida no número anterior consignada ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., destina-se a suportar os encargos com o funcionamento do serviço de fiscalização e controlo da atividade de exploração dos jogos de fortuna e azar disponibilizados por meios eletrónicos, a financiar e subsidiar investimentos de interesse para o turismo, ações de promoção turística e formação para os recursos humanos do setor turístico, nos termos a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área do turismo.

Artigo 38.º

Saldos não reclamados

Os saldos das contas correntes dos jogadores, em que se incluem os prémios não reclamados, que não forem movimentados durante 3 anos, nem seja possível, com recurso aos dados pessoais constantes do registo ou por qualquer outro meio, a convocatória do seu titular, reverterem a favor do Estado, para apoio a instituições que se dediquem à recuperação de pessoas com problemas de dependência do jogo.

CAPÍTULO VIII

Regime sancionatório

Artigo 39.º

Responsabilidade contraordenacional das entidades exploradoras



1 - Constituem contraordenações leves, puníveis com coima de €_____ a €_____:

a) A exploração de modalidades afins dos jogos e apostas previstos no presente diploma sem a autorização prevista no artigo ____;

b) A exploração não autorizada de novos jogos e apostas;

c) A violação dos deveres de sigilo e de proteção de dados, tal como previsto nos artigos ____;

d) A violação dos deveres de inibição de acesso, tal como previsto nos artigos ____;

e) A realização de ações de publicidade em violação do disposto no artigo ____;

2 - Constituem contraordenações graves, puníveis com coima de €_____ a €_____;

a) A violação das regras dos jogos e apostas, tal como previsto no presente diploma;

b) A redução do horário e a interrupção ou suspensão não autorizada da exploração dos jogos e apostas, conforme previsto no artigo ____;

c) A violação do dever de assegurar o bom funcionamento do sítio de internet, dos respetivos equipamentos e das condições de instalação dos servidores, tal como prevista no artigo ____;

d) A violação do dever de colaboração, tal como previsto no artigo ____;

e) A violação dos deveres relativos ao registo de jogadores, tal como previstos no artigo ____;

f) A violação dos deveres relativos às contas bancárias e ao controlo de transações, tal como previsto no artigo ____;

g) A inexistência ou deficiente funcionamento dos mecanismos de autoexclusão, tal como previstos no artigo ____;

h) O fomento à prática dos jogos e apostas mediante concessão de empréstimos ou crédito a jogadores tanto por parte da entidade exploradora como dos seus trabalhadores, tal como previsto no artigo ____.

Artigo 40.º

Destino das coimas



Os montantes obtidos com as coimas aplicadas ao abrigo do presente diploma reverterem:

a) 60% para o Estado;

b) 40% para o Instituto do Turismo de Portugal, I.P..

CAPÍTULO IX

Disposições finais e transitórias

Artigo 41.º

Revogações

São revogados:

a) O nº 1 do artigo 21º e a alínea c), do nº 1 do artigo 34ª do Código da Publicidade;

b) _____

Artigo 42.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor após a publicação das portarias regulamentares a que se faz menção nos artigos _____.



17.3 ANEXO III – Proposta de anteprojecto de diploma para modelo semiliberal

mitigado

ÍNDICE

Capítulo I – Objeto e âmbito

Capítulo II – Disposições gerais

Capítulo III – Regime de exploração dos jogos e apostas

Capítulo IV – Entidades exploradoras e regulação

Capítulo V – Exploração do Jogo

Secção I – Sítios e registos de jogadores

Secção II - Transações para o jogo

Secção III – Controlo técnico

Secção IV – Controlo contabilístico e financeiro

Secção V – Inspeção

Secção VI – Jogo responsável

Capítulo VI – Garantias e contrapartidas

Secção I – Jogos e apostas

Capítulo VII – Regime fiscal e de afetação de receitas

Capítulo VIII – Regime sancionatório

Capítulo IX – Disposições finais e transitórias



CAPÍTULO I

Objeto e âmbito

Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma tem por objecto regular a exploração dos jogos de fortuna ou azar e apostas, quando praticados à distância através de suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos instalados em Portugal, nas quais os meios presenciais têm um carácter acessório, adiante designados por jogos e apostas online, e as suas modalidades afins, tendo em vista garantir a segurança e ordem pública, combater a fraude e o branqueamento de capitais, prevenir comportamentos e práticas aditivas, proteger os direitos dos menores e assegurar a proteção dos jogadores.

Artigo 2.º

Âmbito

1 - As atividades de jogo incluídas no âmbito do presente diploma são as seguintes:

- a) Os jogos ou apostas em que são apostadas quantias em dinheiro sobre resultados futuros e incertos, alheios aos participantes e cujos ganhos não dependem da perícia do jogador mas apenas da sorte;
- b) Os jogos cuja exploração esteja autorizada em casinos e o jogo do bingo, designados por jogos de fortuna ou azar;
- c) Os jogos de *media*.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, os concursos de apostas mútuas regulados pelo Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de março, na sua atual redação, bem como a disciplina normativa da exploração, em suporte electrónico, dos jogos sociais do Estado constante do Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de novembro, mantém o mesmo regime de exploração exclusiva para todo o território nacional concedido à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

3 - As entidades exploradoras de jogos e apostas definidas no presente diploma,



consideram-se obrigadas ao cumprimento dos deveres constantes da Lei nº 25/2008, de 5 de Junho, na sua redação atual, detendo a qualidade de entidades sujeitas para os efeitos previstos no citado diploma.

4 - O regime estabelecido no presente diploma aplica-se em todo o território nacional.

Artigo 3.º

Tutela

A tutela sobre as atividades do jogo ou apostas reguladas pelo presente diploma compete aos membros do Governo responsáveis pelas árease do Turismo.

Artigo 4.º

Definições

Para efeitos de aplicação do presente diploma, os conceitos utilizados têm o seguinte significado:

- a) “**Jogo ou aposta**”, a atividade através da qual se arriscam valores monetários sobre resultados futuros e incertos de um evento previamente determinado, que dependem da destreza do jogador ou exclusiva ou fundamentalmente na sorte, sendo os prémios atribuídos em dinheiro ou bens com valor económico e determinados em função dos valores arriscados ou outros fatores previamente fixados na regulamentação de cada modalidade;
- b) “**Jogo de fortuna ou azar**”, aqueles cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte, designadamente os previstos na Portaria nº 217/2007, de 26 de Fevereiro;
- c) “**Modalidades afins do jogo de fortuna ou azar**”, as que consistem em operações ocasionais oferecidas ao público, mediante autorização, em que a esperança de ganho reside conjuntamente na sorte e perícia do jogador, ou somente na sorte, e que atribuem como prémio, dinheiro ou bens com valor económico, incluindo as rifas, tómbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos e passatempos;



- d) “**Aposta à cota**”, aquelas em que o apostador joga contra um organizador de apostas, sobre o resultado de um evento desportivo ou outro, com base numa cota ou parcela de valores, mediante acordo entre organizador e apostador, por adesão deste, ou com base numa cota convencional;
- e) “**Aposta mútua**”, aquelas em que todos os valores apostados são totalizados num montante comum, sendo uma percentagem desse valor reservada a prémios e revertendo o remanescente para o organizador das apostas e para os beneficiários estabelecidos;
- f) “**Aposta desportiva**”, aquelas em que se fazem prognósticos sobre o resultado de um ou vários eventos desportivos, incluídos num programa previamente estabelecido pela entidade organizadora, ou sobre resultados de atividades desportivas que façam parte ou se desenvolvam no âmbito de tais eventos ou competições;
- g) “**Aposta hípica**”, as que são realizadas com base nos resultados de corridas de cavalos, qualquer que seja a modalidade adotada;
- h) “**Lotaria**”, a atividade de jogo que paga prémios nos casos em que o número, a combinação de números ou os sinais inscritos no bilhete ou no seu equivalente eletrónico em posse do jogador coincidem, no todo ou em parte, com o resultado de um sorteio que ocorra na data mencionada nos bilhetes, seja qual for a forma de participação ou o suporte, tradicional, informático ou interativo;
- i) “**Jogos de media**”, aqueles que são oferecidos através de meios da comunicação social, nomeadamente, de canais de televisão, estações de rádio e imprensa escrita, com recurso a telemóveis ou através de sítios na *internet*, com realização de apostas, sorteios, concursos, passatempos interativos e outros que,
- pelas suas características, integrem a definição legal dos jogos ou apostas de fortuna ou azar, incluindo os que atribuam aleatoriamente prémios em dinheiro, qualquer que seja a forma de participação do público;
- j) “**Jogo por meios electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos**”, aqueles em que são utilizados quaisquer mecanismos, instalação, equipamento ou sistema que permita produzir, armazenar ou transmitir documentos, dados e informações, incluindo quaisquer redes de comunicações abertas ou restritas como televisão, *internet*, telefonia fixa ou móvel, ou quaisquer outras, ou ainda comunicação interativa, seja em tempo real ou diferido;



- l) “**Explorador de jogos e apostas disponibilizados por meios electrónicos ou entidade exploradora**”, entidade autorizada, nos termos estabelecidos no presente diploma, a explorar jogos e apostas disponibilizados por meios electrónicos;
- m) “**Receita bruta**”, o montante apurado após a dedução ao valor total das apostas realizadas do quantitativo atribuído em prémios aos jogadores;
- n) “**Fornecedor do serviço internet**”, qualquer entidade, pública ou privada, que disponibilize uma infraestrutura e/ou ofereça serviços de comunicações através de um sistema informático que proceda à gestão e ao tratamento da comunicação proveniente do jogador, ou outra entidade que trate ou armazene dados informáticos em nome e por conta de outrem
- o) “**Sítio ou sítio electrónico**”, o conjunto de páginas web ou hipertextos acessíveis universalmente através do protocolo http, na internet;
- p) “**Não repúdio**”, a garantia de que numa dada comunicação ou transação electrónica, as partes envolvidas estejam dotadas dos meios que lhes permitam "não negar" a efetiva realização de tal transação ou processo, ou seja, quaisquer partes envolvidas não repudiam o facto de que, em data e tempo específicos, ocorreu o acesso a determinada informação ou a comunicação ou transação electrónica de determinado documento.

CAPÍTULO II

Disposições gerais

Artigo 5.º

Regras dos jogos e apostas

1 - Os jogos e apostas objeto do presente diploma obedecem às regras base legalmente definidas para a prática e desenvolvimento de jogos de fortuna e azar explorados em casinos, para o jogo do bingo e às condições gerais de exploração definidas para os jogos e apostas cujo direito de exploração foi concedido à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.



2 - O desenvolvimento e a prática de novas modalidades de jogo ou aposta ou a modificação dos existentes só podem ocorrer após a aprovação das respetivas regras por portaria do membro do Governo da tutela respetiva.

3 - Qualquer modalidade ou tipo de jogo ou aposta não previsto legalmente é proibido.

4 - A regulamentação deve, em função da natureza do jogo ou aposta, estabelecer os requisitos que permitam evitar o acesso a menores e incapazes e impedir a utilização de imagens, de mensagens ou objetos que atentem, direta ou indiretamente, contra a dignidade das pessoas e os direitos e liberdades fundamentais ou qualquer forma de discriminação, que incitem à violência ou à prática de atividades ilícitas.

Artigo 6.º

Proibições objetivas e subjetivas

1 - É proibida a prática de atividades de jogo ou aposta e a exploração dos jogos de fortuna ou azar e apostas, quando praticados à distância através de suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos instalados em Portugal de jogo ou apostas sem que estejam enquadrados e aprovados no âmbito do quadro legal e regulamentar previsto no presente diploma.

2 - É proibida toda a atividade relacionada com a organização, exploração e desenvolvimento de jogos ou apostas regulados pelo presente diploma que, pela sua natureza ou em razão do objeto dos mesmos:

d) Atentem da dignidade das pessoas, do direito à honra, à intimidade e à imagem, ou contra qualquer outro direito reconhecido constitucionalmente;

e) Envolvam a prática de crimes ou infrações administrativas;

f) Incidam sobre acontecimentos ou atos proibidos pela legislação em vigor.

3 - Em termos subjetivos, é proibida a participação nos jogos ou apostas regulados



pelo presente diploma:

- a) Aos menores e aos declarados incapazes legal ou judicialmente, nos termos da lei civil;
- b) Àqueles que voluntária ou judicialmente estejam interditados de aceder ao jogo;
- c) Aos acionistas, proprietários e trabalhadores da concessionária;
- d) Aos desportistas, treinadores, juízes, árbitros e outros participantes diretos nos acontecimentos ou atividades desportivas sobre os quais se realiza a aposta, bem com as pessoas que decidam sobre os recursos interpostos dos mesmos, bem como seus familiares diretos;
- e) Aos corpos dirigentes das entidades desportivas participantes ou organizadoras do evento ou atividade desportiva sobre o qual se realiza a aposta;
- f) Aos membros da entidade reguladora do jogo;
- g) A quaisquer outras pessoas relativamente às quais a lei venha estabelecer tal proibição.

Artigo 7.º

Publicidade, patrocínio e outras formas de promoção das atividades de jogo

- 1 - A publicidade aos jogos e apostas é permitida nos termos a estabelecer em diploma regulamentar.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as comunicações e divulgação de jogos e apostas deve ser efetuada de uma forma socialmente responsável, respeitando, nomeadamente, a proteção das crianças e jovens, bem como outros grupos de risco e privilegiando o aspeto lúdico da atividade do jogo e não aspetos que se prendam com a obtenção fácil de um ganho.
- 3 - No quadro da regulamentação desta matéria, devem ser estabelecidos limites máximos a afetar pelas entidades exploradoras portadoras de licença à publicidade e outras formas de divulgação e promoção dos jogos e apostas.
- 4 - É proibida a publicidade, qualquer que seja o suporte publicitário utilizado, em sítios electrónicos de jogo ou aposta de entidades exploradoras cuja atividade não esteja concessionada, nos termos do presente diploma.



5 – A proibição prevista no número anterior é extensiva a quem, por qualquer meio, incluindo os patrocínios, divulgue ao público, com fins promocionais ou publicitários, sítios electrónicos de jogo ou apostas on-line explorados por entidades não concessionadas nos termos do presente diploma.

6 – O disposto nos números 1, 2 e 3 aplica-se às empresas concessionárias da exploração dos jogos de fortuna e azar em casinos e do jogo de bingo.

Artigo 8.º

Responsabilidade civil em matéria de atividade publicitária

Os anunciantes, os profissionais, as agências de publicidade e quaisquer outras entidades que exerçam a atividade publicitária, bem como os titulares dos suportes publicitários ou as respetivas entidades exploradoras, respondem civil e solidariamente, nos termos do Código da Publicidade, pela publicidade ou qualquer outra forma de promoção de jogos ou apostas on-line em sítios electrónicos não licenciados de acordo com o estabelecido no presente diploma.

CAPÍTULO III

Regime de exploração dos jogos e apostas

Artigo 9.º

Direito de exploração

Sem prejuízo dos direitos legais e contratuais detidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o direito de explorar jogos e apostas disponibilizados em suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos é reservado ao Estado e só pode ser exercido por outras entidades nos termos estabelecidos no presente diploma.

Artigo 10.º

Concessão da exploração

1 – A concessão da exploração de jogos e apostas objeto do presente diploma é feita



mediante a atribuição a pessoas coletivas de licença.

2 - Só podem ser destinatários de uma licença as pessoas coletivas com sede estatutária, administração central ou sede empresarial num Estado-membro da união Europeia ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

3 - A atribuição de licença de exploração de apostas à cota desportiva é regulada nos termos do presente diploma.

4- A concessão de jogos de fortuna e azar, só pode ser atribuída às entidades concessionárias de zonas de jogo em território nacional, nos termos do definido pelo decreto-lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro.

5 - A concessão do jogo de bingo só pode ser atribuída às entidades concessionárias de salas de jogo, nos termos definidos pelo Decreto-lei n.º 277/82, de 16 de Julho.

6 - O prazo de concessão pode ser prorrogado, por uma única vez, pelo membro do Governo da tutela respetiva, a pedido fundamentado das entidades exploradoras que tenham cumprido as suas obrigações, estabelecendo-se as condições da prorrogação no despacho que a autoriza.

7- O pedido a que se refere o número anterior deve ser efetuado pelo menos 180 dias antes do termo do prazo da concessão.

8 - A prorrogação só poderá ocorrer após o decurso de dois terços do prazo inicial da concessão, sendo que em caso algum o prazo de prorrogação poderá exceder um terço do prazo de concessão inicial.

Artigo 11.º

Objeto da concessão

1 - Podem ser concessionados, nos termos do presente diploma, os jogos de fortuna e azar e as apostas à cota desportiva.



2 – A concessão do jogo do póquer abrange o póquer a dinheiro e os torneios de póquer.

3 – A concessão das apostas hípicas é regulada em diploma próprio.

Artigo 12.º

Concurso público

1 – A atribuição de licença/concessão de jogos e apostas objeto do presente diploma é efetuada mediante concurso público, nos termos estabelecidos na parte II do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, com as especificidades previstas na presente Lei.

2 – O membro do Governo da tutela respetiva tem competência para a decisão de contratar, de adjudicar as propostas e a outorga de contratos de concessão no âmbito dos concursos referidos no número anterior.

3 – Pode ser delegada na entidade de fiscalização, controlo e regulação da atividade de jogo e aposta, a competência para a prática de todos os demais atos necessários no âmbito do procedimento concursal de formação do contrato.

Artigo 13.º

Impedimentos

1 – Sem prejuízo dos demais impedimentos constantes do Código dos Contratos Públicos, não podem constituir-se como concessionárias ou detentoras de licenças para a exploração de jogos e apostas no âmbito do presente diploma, as pessoas colectivas que hajam sido condenadas por infracções previstas na legislação que regula os jogos e apostas, por crimes contra o património ou contra direitos patrimoniais, fraude fiscal, falsificação, branqueamento de capitais, corrupção ou associação criminosa.

2 – Não podem constituir-se como concessionárias ou detentoras de licenças para a



exploração de jogos e apostas no âmbito do presente diploma, as pessoas colectivas cujos órgãos sociais integrem em funções de administração ou de controlo, indivíduos que tenham sido condenados com pena de prisão superior a 1 ano, por crime doloso, ou pela prática dos crimes previstos na legislação que regula os jogos e apostas.

Artigo 14.º

Caução

- 1 - No prazo de 10 dias contado da data da notificação de decisão de adjudicação, a entidade exploradora deve prestar caução, à ordem da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação.
- 2 - A caução é prestada por depósito em dinheiro ou mediante garantia bancária ou seguro caução acionáveis à primeira solicitação.
- 3 - A caução responde pelo cumprimento das obrigações legais e contratuais do concessionário, pelo pagamento dos saldos das contas correntes dos jogadores, pelos prémios não pagos e pelas sanções pecuniárias por que sejam responsáveis as entidades exploradoras.
- 4 - As cauções que sejam utilizadas devem ser reforçadas, no prazo de 30 dias, contado a partir da data da notificação da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação.
- 5 - As cauções são integralmente perdidas a favor da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação, sempre que as entidades exploradoras não iniciarem a exploração no prazo estabelecido ou a interrompam, sem que para tal disponham de prévia autorização do membro do Governo da tutela.

Artigo 15.º

Caução



A caução corresponde a % do montante fixado como contrapartida inicial, nos termos do artigo .º.

CAPÍTULO IV

Entidades exploradoras e regulação

Artigo 16.º

Período de funcionamento

- 1 - A exploração de jogos e apostas objecto do presente diploma pode realizar-se durante 24 horas por dia, todos os dias do ano.
- 2 - Quando circunstâncias excepcionais o justifiquem, o membro do Governo da tutela pode autorizar ou determinar a redução do horário ou a suspensão temporária da exploração.

Artigo 17.º

Direitos e deveres das entidades exploradoras

- 1 - As entidades exploradoras têm direito a desenvolver a atividade de exploração de jogo e aposta, de acordo com os direitos e obrigações resultantes da lei e do contrato de concessão.
- 2 - As entidades exploradoras obrigam-se ainda a:
 - a) Pagar as quantias fixadas para o exercício da atividade concessionada;
 - b) Assegurar a integridade e segurança dos jogos e apostas, garantindo a transparência nas regras de participação e no cálculo dos prémios;
 - c) Assegurar a segurança dos dados dos jogadores;
 - d) Adequar a oferta à procura;



- e) Designar um gestor responsável pela exploração, a quem a compete assegurar a relação com a entidade de fiscalização, controlo e regulação, nomeadamente, prestando toda a informação necessária;
- f) Assegurar a exata escrituração da contabilidade especial do jogo e o cumprimento das leis vigentes quanto a prevenção do branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo;
- g) Desenvolver mecanismos que impeçam os grupos socialmente vulneráveis ao jogo e às apostas de se registar no sítio eletrónico;
- h) Reduzir qualquer risco de potencial dano para a sociedade, incluindo a colaboração na luta contra o jogo ilegal e as atividades ilícitas associadas.

Artigo 18.º

Trabalhadores

- 1 - Os trabalhadores e colaboradores das entidades exploradoras que prestem serviços direta ou indiretamente associados à oferta dos jogos e apostas objeto do presente diploma obrigam-se a cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis, guardar sigilo da informação a que tenham acesso e que mereça tal salvaguarda e prestar toda a colaboração às entidades fiscalizadoras e reguladoras.
- 2 - Sem prejuízo das demais obrigações legais e regulamentares, é proibido aos trabalhadores e colaboradores das entidades exploradoras que intervenham em qualquer fase do processo de exploração de jogo e apostas:
 - a) Tomar parte no jogo, diretamente ou por interposta pessoa;
 - b) Fazer empréstimos aos jogadores;
 - c) Ter participação, direta ou indireta, nas receitas do jogo.

Artigo 19.º



Regulação

- 1 - A regulação dos jogos e apostas previstos no presente diploma compete ao serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I.P., que assume as funções de entidade fiscalizadora, de controlo e reguladora. (ou por entidade reguladora que venha a ser criada para o efeito)
- 2 - A definição das suas atribuições, competências e prerrogativas de autoridade é feita por diploma próprio.

CAPÍTULO V

Exploração do jogo

Secção I

Sítios e registos de jogadores

Artigo 20.º

Estruturação dos sítios

- 1 - As entidades exploradoras estão obrigadas a instalar um sítio na internet com o nome do respetivo domínio, subordinado à identificação «.pt» para o desenvolvimento e comercialização através da *internet* das atividades de jogo e aposta previstas no presente diploma.
- 2 - As entidades exploradoras obrigam-se a, previamente ao início da exploração, elaborar um projeto de estruturação do sítio, que integrando as melhores práticas em termos de arquitetura de software e tecnologia, assegure, designadamente, os seguintes elementos:
 - a) A arquitetura e memória descritiva do suporte técnico, hardware e software, onde se alojem e por onde venham a correr os jogos e apostas;
 - b) Os tipos e números de jogos e apostas disponibilizados;
 - c) As características dos jogos e apostas;
 - d) A disponibilização no sítio eletrónico de mecanismos de autoexclusão do jogador e



de inibição para os jogadores excluídos de se poderem voltar a registar no sítio eletrónico;

e) Os limites de aposta, bem como a existência de mecanismos que permitam ao jogador impor autolimites na aposta efetuada;

f) A temporização do jogo ou da aposta nos casos em que seja aplicável;

g) Os meios de pagamento e o modo de distribuição dos prémios;

h) Os controlos de segurança da informação propostos, de forma a assegurar a segurança do sítio da internet e dos seus dados.

3 - Os termos da obrigação referida no número 2 do presente artigo serão objeto de regulamentação complementar.

4 - O acesso ao sítio eletrónico dos jogos e apostas deve ser canalizado através de uma infraestrutura alojada em território nacional, com o objetivo de facilitar o controlo, auditoria e supervisão do sistema de jogo, cujas especificações são definidas em diploma regulamentar.

5 - Independentemente de o acesso se efetuar através do sítio eletrónico ou de qualquer outro meio, nomeadamente, aplicativo ou dispositivo, o tráfego deve ser sempre direcionado para a infraestrutura referida no número anterior, por forma a garantir a integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação processada e armazenada.

Artigo 21.º

Registo de jogadores

1 - As entidades exploradoras obrigam-se a garantir que o procedimento de registo da identidade dos jogadores contemple, designadamente, o nome completo do jogador, do número do cartão de identificação pessoal, o número de identificação fiscal, o número IBAN da conta bancária onde são debitados os pagamentos e creditados os prémios, a data de nascimento e a morada de residência.

2 - O tratamento dos dados pessoais dos jogadores pelas entidades exploradoras só



pode ser efectuado se o respectivo titular tiver dado, de forma inequívoca, o seu consentimento.

3 - Só é permitido um registo por jogador, sendo atribuído a cada jogador registado uma senha exclusiva para acesso ao sítio eletrónico.

4 - As entidades exploradoras obrigam-se ainda a implementar nos módulos de criação dos registos de jogadores, as ferramentas necessárias para verificação da veracidade da informação inserida e para garantia do estabelecido no número anterior.

5 - Podem ser criados registos com perfil de convidado de modo a permitir aos jogadores utilizar o sítio e jogar ou apostar sem recurso a dinheiro.

6 - As entidades exploradoras obrigam-se a garantir o acesso dos jogadores aos registos dos seus dados pessoais.

Artigo 22.º

Deveres dos fornecedores de serviços de internet

1 - Sem prejuízo do cumprimento dos demais deveres legais e regulamentares relativos ao exercício da sua atividade, os fornecedores de serviços de internet obrigam-se a filtrar os acessos aos sítios, em vista ao seu barramento sempre que ocorram a oferta e prática de jogos e apostas não autorizados, nos termos a definir em diploma regulamentar, assegurando igualmente um acesso ágil aos seus servidores por parte das autoridades competentes para efeitos de sancionamento penal e contraordenacional.

2 - As obrigações constantes do número anterior abarcam igualmente o barramento de sítios sob sua administração sempre que estes recebam ou dirijam conteúdos e tráfego para outros sítios em violação das disposições do presente diploma.

Secção II

Transações para o jogo



Artigo 23.º

Contas correntes

- 1 - Associada ao registo do jogador é criada uma conta corrente por onde correm todas as transações realizadas.
- 2 - A abertura de uma conta de jogador só pode efetivar-se por iniciativa expressa do seu titular, sendo proibidos todos os processos automáticos.
- 3 - As contas correntes são exclusivamente creditadas ou reforçadas por iniciativa dos jogadores ou com os ganhos e perdas decorrentes do jogo realizado.
- 4 - Os sítios criados ao abrigo do presente diploma devem dispor de ferramentas que permitam a transferência do saldo da conta corrente do jogador para a sua conta bancária.
- 5 - Para os efeitos previstos nos números anteriores as entidades exploradoras obrigam-se a garantir que nas operações realizadas se identifique de forma inequívoca a origem das transações, nomeadamente, quanto ao titular e à entidade pagadora.
- 6 - As entidades exploradoras devem criar mecanismos que evitem a criação de contas anónimas ou em nome de terceiros.

Artigo 24.º

Controlo contas correntes

- 1 - As contas correntes dos jogadores devem estar alojadas num servidor localizado em território nacional, devendo todos os dados relativos aos respetivos registos serem canalizados e processados para essa infraestrutura.
- 2 - As entidades exploradoras devem assegurar a existência de processos, procedimentos e medidas tecnológicas de forma a evitar a negação dos atos por parte dos diferentes intervenientes no processo de jogo, de forma a garantir a propriedade de não-repúdio dos atos praticados.

Secção III



Controlo técnico

Artigo 25.º

Controlo técnico

1 - As entidades exploradoras estão obrigadas a:

- a) Armazenar os dados relacionados com as operações de jogo;
- b) Colocar toda sua infraestrutura de servidores em território nacional;
- c) Certificar a integridade dos seus sistemas informáticos, a levar a cabo por entidade certificadora aprovada nos termos da legislação aplicável;
- d) Dispor de um portal de registo que contenha as informações necessárias sobre as transações, de modo a garantir a existência de um fluxo permanente de informação , de forma segura, entre as entidades exploradoras e a entidade fiscalizadora e reguladora;
- e) Submeter periodicamente a um servidor de arquivo dedicado os dados relativos às operações de jogo;
- f) Dispor de mecanismos que permitam a gravação completa dos dados do jogo que possam ser disponibilizadas à entidade de fiscalização, controlo e regulação, de molde a permitir a realização de testes de verificação, bem como o controlo de situações de fraude por parte dos jogadores, padrões de apostas suspeitas, operações monetárias suspeitas, padrões de jogo compulsivo;

2 - As entidades exploradoras devem assegurar processos e mecanismos de gestão que garantam a integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação processada e armazenada.

3 - Os termos e modo de cumprimento das obrigações enunciadas nos números anteriores são definidos em diploma regulamentar.



Secção IV

Controlo contabilístico e financeiro

Artigo 26.º

Controlo contabilístico e financeiro

1 - As entidades exploradoras obrigam-se a dispor de contabilidade analítica organizada de modo a que seja autonomizado um centro de custos por onde corram

exclusivamente as verbas resultantes da exploração dos jogos e apostas regulados no presente diploma.

2 - As verbas resultantes da exploração dos jogos e apostas regulados no presente diploma devem ser depositadas em contas bancárias autónomas, tituladas pelas entidades exploradoras, e de instituições bancárias abarcadas pela regulação bancária nacional e europeia.

3 - Os termos e modo de cumprimentos das obrigações enunciadas nos números anteriores são definidos em diploma regulamentar.

Artigo 27.º

Controlo de pagamentos

1 - Os pagamentos têm de ser efetuados através de um prestador de serviços de pagamento que detenha a sua sede social ou administração central em território nacional.

2 - As instituições de pagamento autorizadas a prestar e executar serviços de pagamento, estão sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, nos termos da legislação aplicável.

Secção V

Inspeção



Artigo 28.º

Atividade inspetiva

1 - A exploração e a prática de jogos e apostas on-line previstos no presente diploma, ficam sujeitos à Inspeção tutelar do Estado, exercida pelo Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I.P..

2 - Sem prejuízo das competências específicas atribuídas por lei a outras entidades e com observância da legislação substantiva e processual aplicável, a competência

fiscalizadora do Serviço de Inspeção de Jogos abrange a instrução dos processos e a apreciação das contra-ordenações previstas e punidas ao abrigo do presente diploma.

Artigo 29.º

Fiscalização, controlo e regulação

1 - Sempre que a entidade de fiscalização, controlo e regulação detetar um sítio na internet abrangido pelo presente diploma e não licenciado, que disponibilize jogos e apostas on-line, notifica a entidade exploradora para no prazo de 8 dias terminar o serviço e remover o sítio da internet.

2 - Caso a notificação não seja acatada, a referida entidade de fiscalização controlo e regulação promove junto dos fornecedores de serviços internet o barramento do acesso aos sítios não licenciados e participa ao tribunal competente a infração, tendo em vista a condenação da entidade exploradora e a ordem de remoção do respetivo conteúdo dos motores de busca por parte da entidade com competência para o efeito.

3 - A entidade de fiscalização, controlo e regulação deve igualmente coordenar com as entidades bancárias a inibição de quaisquer movimentações bancárias com a entidade exploradora prevaricadora, em termos a regular em diploma regulamentar autónomo.

Artigo 30.º

Meios de pagamento proibidos



1 – O jogo a crédito é interdito.

2 – Está proibido a qualquer concessionário, aos seus mandatários ou trabalhadores conceder empréstimos aos jogadores ou disponibilizar por meios eletrónicos, direta ou indiretamente, dispositivos que permitam aos jogadores concederem empréstimos entre si.

3 – O sítio do concessionário não pode conter nenhuma menção ou publicidade a favor de uma empresa que disponibilize empréstimos aos jogadores ou permita empréstimos entre eles, nem permitir qualquer ligação para o sítio de tais empresas.

Secção VI

Jogo responsável

Artigo 31.º

Jogo responsável

Compete à entidade de fiscalização, controlo e regulação no desenvolvimento de uma política de jogo responsável:

- a) Monitorizar o volume de jogo, avaliar e detetar eventuais aumentos decorrentes da abertura ao jogo e apostas on-line;
- b) Promover a realização de estudos tendentes a identificar comportamentos aditivos e propor a adoção de medidas preventivas e dissuasoras;
- c) Patrocinar anualmente duas iniciativas nacionais de sensibilização para o jogo responsável e duas operações publicitárias da mesma natureza, em termos a definir em diploma regulamentar.

Artigo 32.º

Informação aos jogadores



Os sítios eletrónicos atribuídos nos termos do presente diploma devem facultar ao jogador, no início de cada sessão, informação sobre os valores mínimos e máximos de aposta, o tempo decorrido de jogo, bem como informação sobre como aceder aos seus dados pessoais e alertas contra as práticas excessivas de jogos e apostas, sobre autoexclusão e confidencialidade, assim como, sobre linhas telefónicas de apoio a problemas de dependência e adição.

Artigo 33.º

Limites de jogo e autoexclusão

Os sítios eletrónicos concessionados ao abrigo do presente diploma devem conter mecanismos de autoexclusão que permitam ao jogador impedir o seu acesso aos jogos e apostas por períodos diferenciados, limitar o tempo de permanência em jogo e o número e valor das apostas a realizar.

Artigo 34.º

Inibição de acesso

1 - Compete à entidade de fiscalização, controlo e regulação, em respeito pelas regras de proteção dos dados pessoais, a organização de um registo de cidadãos com inibição de acesso e contendo a indicação do período de inibição, permitindo a sua validação sempre que se apresentem para registo em qualquer sítio eletrónico.

2 - O ato de validação é comunicado em tempo real à entidade exploradora, permitindo ou recusando de modo automático o acesso do jogador à prática de jogos e apostas.

CAPÍTULO VI

Garantias e Contrapartidas

Secção I

Jogos e apostas



Artigo 35.º

Jogos de fortuna e azar

1 - A concessão da exploração de jogos de fortuna e azar disponibilizados por meios eletrónicos é feita mediante o pagamento de uma quantia, devida a título de contrapartida inicial, no montante de _____

2 - A verba referida no número anterior é entregue ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., e destina-se a financiar e subsidiar investimentos de interesse para o turismo, ações de promoção turística e formação para os recursos humanos do setor turístico, nos termos a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área do turismo.

Artigo 36.º

Apostas desportivas à cota

CAPÍTULO VII

Regime fiscal e de afetação de receitas

Artigo 37.º

Imposto especial de jogo

1 - As empresas concessionárias da exploração dos jogos e apostas disponibilizados por meios eletrónicos ficam obrigadas ao pagamento de um imposto, designado por imposto especial de jogo, que corresponde a:

- a) ----- % da receita bruta para os jogos de fortuna e azar;
- b) -----% da receita bruta para o póquer;
- c) -----% da receita bruta para as apostas desportivas à cota.



2 - Não é exigida qualquer outra tributação relativa ao exercício da atividade referida no número anterior ou de quaisquer outras a que as empresas concessionárias estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão e pelo prazo em que os mesmos vigorarem.

3 - Do imposto especial de jogo apurado nos termos das alíneas a) e b) do nº 1, 20% constituem receita do Estado, entregue ao Tesouro, 2,5% receita da Cultura e 77,5%

destinam-se a ser entregues ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., constituindo receita própria deste organismo.

4 - A verba referida no número anterior consignada ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., destina-se a suportar os encargos com o funcionamento do serviço de fiscalização e controlo da atividade de exploração dos jogos de fortuna e azar disponibilizados por meios eletrónicos, a financiar e subsidiar investimentos de interesse para o turismo, ações de promoção turística e formação para os recursos humanos do setor turístico, nos termos a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área do turismo.

Artigo 38.º

Saldos não reclamados

Os saldos das contas correntes dos jogadores, em que se incluem os prémios não reclamados, que não forem movimentados durante 3 anos, nem seja possível, com recurso aos dados pessoais constantes do registo ou por qualquer outro meio, a convocatória do seu titular, reverterem a favor do Estado, para apoio a instituições que se dediquem à recuperação de pessoas com problemas de dependência do jogo.

CAPÍTULO VIII

Regime sancionatório

Artigo 39.º



Responsabilidade contraordenacional das entidades exploradoras

1 – Constituem contraordenações leves, puníveis com coima de €_____ a €_____:

f) A exploração de modalidades afins dos jogos e apostas previstos no presente diploma sem a autorização prevista no artigo ____;

g) A exploração não autorizada de novos jogos e apostas;

h) A violação dos deveres de sigilo e de proteção de dados, tal como previsto nos artigos ____;

i) A violação dos deveres de inibição de acesso, tal como previsto nos artigos ____;

j) A realização de ações de publicidade em violação do disposto no artigo ____;

2 – Constituem contraordenações graves, puníveis com coima de €_____ a €_____;

i) A violação das regras dos jogos e apostas, tal como previsto no presente diploma;

j) A redução do horário e a interrupção ou suspensão não autorizada da exploração dos jogos e apostas, conforme previsto no artigo ____;

k) A violação do dever de assegurar o bom funcionamento do sítio de internet, dos respetivos equipamentos e das condições de instalação dos servidores, tal como prevista no artigo ____;

l) A violação do dever de colaboração, tal como previsto no artigo ____;

m) A violação dos deveres relativos ao registo de jogadores, tal como previstos no artigo ____;

n) A violação dos deveres relativos às contas bancárias e ao controlo de transações, tal como previsto no artigo ____;

o) A inexistência ou deficiente funcionamento dos mecanismos de autoexclusão, tal como previstos no artigo ____;

p) O fomento à prática dos jogos e apostas mediante concessão de empréstimos ou crédito a jogadores tanto por parte da entidade exploradora como dos seus trabalhadores, tal como previsto no artigo ____.

Artigo 40.º



Destino das coimas

Os montantes obtidos com as coimas aplicadas ao abrigo do presente diploma reverterem:

- c) 60% para o Estado;
- d) 40% para o Instituto do Turismo de Portugal, I.P..

CAPÍTULO IX

Disposições finais e transitórias

Artigo 41.º

Revogações

São revogados:

- c) O nº 1 do artigo 21º e a alínea c), do nº 1 do artigo 34ª do Código da Publicidade;
- d) _____

Artigo 42.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor após a publicação das portarias regulamentares a que se faz menção nos artigos _____.



17.4 ANEXO IV – Proposta de anteprojectos de diplomas para modelo fechado ou restrito

17.4.1 Diploma relativo ao jogo online de fortuna e azar

ÍNDICE

Capítulo I – Objeto e âmbito

Capítulo II – Disposições gerais

Capítulo III – Regime de exploração dos jogos e apostas

Capítulo IV – Entidades exploradoras e regulação

Capítulo V – Exploração do Jogo

Secção I – Sítios e registos de jogadores

Secção II - Transações para o jogo

Secção III – Controlo técnico

Secção IV – Controlo contabilístico e financeiro

Secção V – Inspeção

Secção VI – Jogo responsável

Capítulo VI – Garantias e contrapartidas

Secção I – Jogos e apostas

Capítulo VII – Regime fiscal e de afetação de receitas

Capítulo VIII – Regime sancionatório

Capítulo IX – Disposições finais e transitórias



CAPÍTULO I

Objeto e âmbito

Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma tem por objecto regular a exploração dos jogos de fortuna ou azar e apostas, quando praticados à distância através de suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos instalados em Portugal, nas quais os meios presenciais têm um carácter acessório, adiante designados por jogos e apostas online, e as suas modalidades afins, tendo em vista garantir a segurança e ordem pública, combater a fraude e o branqueamento de capitais, prevenir comportamentos e práticas aditivas, proteger os direitos dos menores e assegurar a proteção dos jogadores.

Artigo 2.º

Âmbito

1 - As atividades de jogo incluídas no âmbito do presente diploma são as seguintes:

- a) Os jogos ou apostas em que são apostadas quantias em dinheiro sobre resultados futuros e incertos, alheios aos participantes e cujos ganhos não dependem da perícia do jogador mas apenas da sorte;
- b) Os jogos cuja exploração esteja autorizada em casinos e o jogo do bingo, designados por jogos de fortuna ou azar;
- c) Os jogos de *media*.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, os concursos de apostas mútuas regulados pelo Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de março, na sua atual redação, bem como a disciplina normativa da exploração, em suporte electrónico, dos jogos sociais do Estado constante do Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de novembro, mantém o mesmo regime de exploração exclusiva para todo o território nacional concedido à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

3 - As entidades exploradoras de jogos e apostas definidas no presente diploma, consideram-se obrigadas ao cumprimento dos deveres constantes da Lei nº 25/2008,



de 5 de Junho, na sua redação atual, detendo a qualidade de entidades sujeitas para os efeitos previstos no citado diploma.

4 - O regime estabelecido no presente diploma aplica-se em todo o território nacional.

Artigo 3.º

Tutela

A tutela sobre as atividades do jogo ou apostas reguladas pelo presente diploma compete aos membros do Governo responsáveis pelas árease do Turismo.

Artigo 4.º

Definições

Para efeitos de aplicação do presente diploma, os conceitos utilizados têm o seguinte significado:

- a) “**Jogo ou aposta**”, a atividade através da qual se arriscam valores monetários sobre resultados futuros e incertos de um evento previamente determinado, que dependem da destreza do jogador ou exclusiva ou fundamentalmente na sorte, sendo os prémios atribuídos em dinheiro ou bens com valor económico e determinados em função dos valores arriscados ou outros fatores previamente fixados na regulamentação de cada modalidade;
- b) “**Jogo de fortuna ou azar**”, aqueles cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte, designadamente os previstos na Portaria nº 217/2007, de 26 de Fevereiro;
- c) “**Modalidades afins do jogo de fortuna ou azar**”, as que consistem em operações ocasionais oferecidas ao público, mediante autorização, em que a esperança de ganho reside conjuntamente na sorte e perícia do jogador, ou somente na sorte, e que atribuem como prémio, dinheiro ou bens com valor económico, incluindo as rifas, tómbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos e passatempos;
- d) “**Aposta à cota**”, aquelas em que o apostador joga contra um organizador de apostas, sobre o resultado de um evento desportivo ou outro, com base numa cota ou



parcela de valores, mediante acordo entre organizador e apostador, por adesão deste, ou com base numa cota convencional;

e) “**Aposta mútua**”, aquelas em que todos os valores apostados são totalizados num montante comum, sendo uma percentagem desse valor reservada a prémios e revertendo o remanescente para o organizador das apostas e para os beneficiários estabelecidos;

f) “**Aposta desportiva**”, aquelas em que se fazem prognósticos sobre o resultado de um ou vários eventos desportivos, incluídos num programa previamente estabelecido pela entidade organizadora, ou sobre resultados de atividades desportivas que façam parte ou se desenvolvam no âmbito de tais eventos ou competições;

g) “**Aposta hípica**”, as que são realizadas com base nos resultados de corridas de cavalos, qualquer que seja a modalidade adotada;

h) “**Lotaria**”, a atividade de jogo que paga prémios nos casos em que o número, a combinação de números ou os sinais inscritos no bilhete ou no seu equivalente eletrónico em posse do jogador coincidem, no todo ou em parte, com o resultado de um sorteio que ocorra na data mencionada nos bilhetes, seja qual for a forma de participação ou o suporte, tradicional, informático ou interativo;

i) “**Jogos de media**”, aqueles que são oferecidos através de meios da comunicação social, nomeadamente, de canais de televisão, estações de rádio e imprensa escrita, com recurso a telemóveis ou através de sítios na *internet*, com realização de apostas, sorteios, concursos, passatempos interativos e outros que, pelas suas características, integrem a definição legal dos jogos ou apostas de fortuna ou azar, incluindo os que atribuam aleatoriamente prémios em dinheiro, qualquer que seja a forma de participação do público;

j) “**Jogo por meios electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos**”, aqueles em que são utilizados quaisquer mecanismos, instalação, equipamento ou sistema que permita produzir, armazenar ou transmitir documentos, dados e informações, incluindo quaisquer redes de comunicações abertas ou restritas como televisão, *internet*, telefonia fixa ou móvel, ou quaisquer outras, ou ainda comunicação interativa, seja em tempo real ou diferido;



- l) “**Explorador de jogos e apostas disponibilizados por meios electrónicos ou entidade exploradora**”, entidade autorizada, nos termos estabelecidos no presente diploma, a explorar jogos e apostas disponibilizados por meios electrónicos;
- m) “**Receita bruta**”, o montante apurado após a dedução ao valor total das apostas realizadas do quantitativo atribuído em prémios aos jogadores;
- n) “**Fornecedor do serviço internet**”, qualquer entidade, pública ou privada, que disponibilize uma infraestrutura e/ou ofereça serviços de comunicações através de um sistema informático que proceda à gestão e ao tratamento da comunicação proveniente do jogador, ou outra entidade que trate ou armazene dados informáticos em nome e por conta de outrem
- o) “**Sítio ou sítio electrónico**”, o conjunto de páginas web ou hipertextos acessíveis universalmente através do protocolo http, na internet;
- p) “**Não repúdio**”, a garantia de que numa dada comunicação ou transação electrónica, as partes envolvidas estejam dotadas dos meios que lhes permitam "não negar" a efetiva realização de tal transação ou processo, ou seja, quaisquer partes envolvidas não repudiam o facto de que, em data e tempo específicos, ocorreu o acesso a determinada informação ou a comunicação ou transação electrónica de determinado documento.

CAPÍTULO II

Disposições gerais

Artigo 5.º

Regras dos jogos e apostas

1 - Os jogos e apostas objeto do presente diploma obedecem às regras base legalmente definidas para a prática e desenvolvimento de jogos de fortuna e azar explorados em casinos, para o jogo do bingo e às condições gerais de exploração definidas para os jogos e apostas cujo direito de exploração foi concedido à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.



2 - O desenvolvimento e a prática de novas modalidades de jogo ou aposta ou a modificação dos existentes só podem ocorrer após a aprovação das respetivas regras por portaria do membro do Governo da tutela respetiva.

3 - Qualquer modalidade ou tipo de jogo ou aposta não previsto legalmente é proibido.

4 - A regulamentação deve, em função da natureza do jogo ou aposta, estabelecer os requisitos que permitam evitar o acesso a menores e incapazes e impedir a utilização de imagens, de mensagens ou objetos que atentem, direta ou indiretamente, contra a dignidade das pessoas e os direitos e liberdades fundamentais ou qualquer forma de discriminação, que incitem à violência ou à prática de atividades ilícitas.

Artigo 6.º

Proibições objetivas e subjetivas

1 - É proibida a prática de atividades de jogo ou aposta e a exploração dos jogos de fortuna ou azar e apostas, quando praticados à distância através de suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos instalados em Portugal de jogo ou apostas sem que estejam enquadrados e aprovados no âmbito do quadro legal e regulamentar previsto no presente diploma.

2 - É proibida toda a atividade relacionada com a organização, exploração e desenvolvimento de jogos ou apostas regulados pelo presente diploma que, pela sua natureza ou em razão do objeto dos mesmos:

g) Atentem da dignidade das pessoas, do direito à honra, à intimidade e à imagem, ou contra qualquer outro direito reconhecido constitucionalmente;

h) Envolvam a prática de crimes ou infrações administrativas;

i) Incidam sobre acontecimentos ou atos proibidos pela legislação em vigor.

3 - Em termos subjetivos, é proibida a participação nos jogos ou apostas regulados pelo presente diploma:

a) Aos menores e aos declarados incapazes legal ou judicialmente, nos termos da lei civil;

b) Àqueles que voluntária ou judicialmente estejam interditados de aceder ao jogo;



- c) Aos acionistas, proprietários e trabalhadores da concessionária;
- d) Aos desportistas, treinadores, juízes, árbitros e outros participantes diretos nos acontecimentos ou atividades desportivas sobre os quais se realiza a aposta, bem com as pessoas que decidam sobre os recursos interpostos dos mesmos, bem como seus familiares diretos;
- e) Aos corpos dirigentes das entidades desportivas participantes ou organizadoras do evento ou atividade desportiva sobre o qual se realiza a aposta;
- f) Aos membros da entidade reguladora do jogo;
- g) A quaisquer outras pessoas relativamente às quais a lei venha estabelecer tal proibição.

Artigo 7.º

Publicidade, patrocínio e outras formas de promoção das atividades de jogo

- 1 - A publicidade aos jogos e apostas é permitida nos termos a estabelecer em diploma regulamentar.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as comunicações e divulgação de jogos e apostas deve ser efetuada de uma forma socialmente responsável, respeitando, nomeadamente, a proteção das crianças e jovens, bem como outros grupos de risco e privilegiando o aspeto lúdico da atividade do jogo e não aspetos que se prendam com a obtenção fácil de um ganho.
- 3 - No quadro da regulamentação desta matéria, devem ser estabelecidos limites máximos a afetar pelas entidades exploradoras portadoras de licença à publicidade e outras formas de divulgação e promoção dos jogos e apostas.
- 4 - É proibida a publicidade, qualquer que seja o suporte publicitário utilizado, em sítios electrónicos de jogo ou aposta de entidades exploradoras cuja atividade não esteja concessionada, nos termos do presente diploma.
- 5 - A proibição prevista no número anterior é extensiva a quem, por qualquer meio, incluindo os patrocínios, divulgue ao público, com fins promocionais ou publicitários, sítios electrónicos de jogo ou apostas on-line explorados por entidades não concessionadas nos termos do presente diploma.



6 – O disposto nos números 1, 2 e 3 aplica-se às empresas concessionárias da exploração dos jogos de fortuna e azar em casinos e do jogo de bingo.

Artigo 8.º

Responsabilidade civil em matéria de atividade publicitária

Os anunciantes, os profissionais, as agências de publicidade e quaisquer outras entidades que exerçam a atividade publicitária, bem como os titulares dos suportes publicitários ou as respetivas entidades exploradoras, respondem civil e solidariamente, nos termos do Código da Publicidade, pela publicidade ou qualquer outra forma de promoção de jogos ou apostas on-line em sítios electrónicos não licenciados de acordo com o estabelecido no presente diploma.

CAPÍTULO III

Regime de exploração dos jogos e apostas

Artigo 9.º

Direito de exploração

Sem prejuízo dos direitos legais e contratuais detidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o direito de explorar jogos e apostas disponibilizados em suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interativos é reservado ao Estado e só pode ser exercido por outras entidades nos termos estabelecidos no presente diploma.

Artigo 10.º

Concessão da exploração

1 – A concessão da exploração de jogos e apostas objeto do presente diploma é feita mediante a atribuição a pessoas coletivas de licença.



- 2 - Só podem ser destinatários de uma licença as pessoas coletivas com sede estatutária, administração central ou sede empresarial num Estado-membro da união Europeia ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.
- 3 - A exploração de apostas à cota desportiva é regulada em diploma próprio.
- 4- A concessão de jogos de fortuna e azar, só pode ser atribuída às entidades concessionárias de zonas de jogo em território nacional, nos termos do definido pelo decreto-lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro.
- 5 - A concessão do jogo de bingo só pode ser atribuída às entidades concessionárias de salas de jogo, nos termos definidos pelo Decreto-lei n.º 277/82, de 16 de Julho.
- 6 - O prazo de concessão pode ser prorrogado, por uma única vez, pelo membro do Governo da tutela respetiva, a pedido fundamentado das entidades exploradoras que tenham cumprido as suas obrigações, estabelecendo-se as condições da prorrogação no despacho que a autoriza.
- 7- O pedido a que se refere o número anterior deve ser efetuado pelo menos 180 dias antes do termo do prazo da concessão.
- 8 - A prorrogação só poderá ocorrer após o decurso de dois terços do prazo inicial da concessão, sendo que em caso algum o prazo de prorrogação poderá exceder um terço do prazo de concessão inicial.

Artigo 11.º

Objeto da concessão

- 1 - Podem ser concessionados, nos termos do presente diploma, os jogos de fortuna e azar e as apostas à cota desportiva.
- 2 - A concessão do jogo do póquer abrange o póquer a dinheiro e os torneios de póquer.
- 3 - A concessão das apostas hípcas é regulada em diploma próprio.



Artigo 12.º

Concurso público

1 - A atribuição de licença/concessão de jogos e apostas objeto do presente diploma é efetuada mediante concurso público, nos termos estabelecidos na parte II do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, com as especificidades previstas na presente Lei.

2 - O membro do Governo da tutela respetiva tem competência para a decisão de contratar, de adjudicar as propostas e a outorga de contratos de concessão no âmbito dos concursos referidos no número anterior.

3 - Pode ser delegada na entidade de fiscalização, controlo e regulação da atividade de jogo e aposta, a competência para a prática de todos os demais atos necessários no âmbito do procedimento concursal de formação do contrato.

Artigo 13.º

Impedimentos

1 - Sem prejuízo dos demais impedimentos constantes do Código dos Contratos Públicos, não podem constituir-se como concessionárias ou detentoras de licenças para a exploração de jogos e apostas no âmbito do presente diploma, as pessoas colectivas que hajam sido condenadas por infracções previstas na legislação que regula os jogos e apostas, por crimes contra o património ou contra direitos patrimoniais, fraude fiscal, falsificação, branqueamento de capitais, corrupção ou associação criminosa.

2 - Não podem constituir-se como concessionárias ou detentoras de licenças para a exploração de jogos e apostas no âmbito do presente diploma, as pessoas colectivas cujos órgãos sociais integrem em funções de administração ou de controlo, indivíduos que tenham sido condenados com pena de prisão superior a 1 ano, por crime doloso, ou pela prática dos crimes previstos na legislação que regula os jogos e apostas.



Artigo 14.º

Caução

1 - No prazo de 10 dias contado da data da notificação de decisão de adjudicação, a entidade exploradora deve prestar caução, à ordem da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação.

2 - A caução é prestada por depósito em dinheiro ou mediante garantia bancária ou seguro caução acionáveis à primeira solicitação.

3 - A caução responde pelo cumprimento das obrigações legais e contratuais do concessionário, pelo pagamento dos saldos das contas correntes dos jogadores, pelos prémios não pagos e pelas sanções pecuniárias por que sejam responsáveis as entidades exploradoras.

4 - As cauções que sejam utilizadas devem ser reforçadas, no prazo de 30 dias, contado a partir da data da notificação da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação.

5 - As cauções são integralmente perdidas a favor da entidade com funções de fiscalização, controlo e regulação, sempre que as entidades exploradoras não iniciarem a exploração no prazo estabelecido ou a interrompam, sem que para tal disponham de prévia autorização do membro do Governo da tutela.

Artigo 15.º

Caução

A caução corresponde a % do montante fixado como contrapartida inicial, nos termos do artigo .º.

CAPÍTULO IV

Entidades exploradoras e regulação



Artigo 16.º

Período de funcionamento

- 1 - A exploração de jogos e apostas objecto do presente diploma pode realizar-se durante 24 horas por dia, todos os dias do ano.
- 2 - Quando circunstâncias excepcionais o justifiquem, o membro do Governo da tutela pode autorizar ou determinar a redução do horário ou a suspensão temporária da exploração.

Artigo 17.º

Direitos e deveres das entidades exploradoras

- 1 - As entidades exploradoras têm direito a desenvolver a atividade de exploração de jogo e aposta, de acordo com os direitos e obrigações resultantes da lei e do contrato de concessão.
- 2 - As entidades exploradoras obrigam-se ainda a:
 - a) Pagar as quantias fixadas para o exercício da atividade concessionada;
 - b) Assegurar a integridade e segurança dos jogos e apostas, garantindo a transparência nas regras de participação e no cálculo dos prémios;
 - c) Assegurar a segurança dos dados dos jogadores;
 - d) Adequar a oferta à procura;
 - e) Designar um gestor responsável pela exploração, a quem a compete assegurar a relação com a entidade de fiscalização, controlo e regulação, nomeadamente, prestando toda a informação necessária;
 - f) Assegurar a exata escrituração da contabilidade especial do jogo e o cumprimento das leis vigentes quanto a prevenção do branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo;
 - g) Desenvolver mecanismos que impeçam os grupos socialmente vulneráveis ao jogo e às apostas de se registar no sítio electrónico;



h) Reduzir qualquer risco de potencial dano para a sociedade, incluindo a colaboração na luta contra o jogo ilegal e as atividades ilícitas associadas.

Artigo 18.º

Trabalhadores

1 - Os trabalhadores e colaboradores das entidades exploradoras que prestem serviços direta ou indiretamente associados à oferta dos jogos e apostas objeto do presente diploma obrigam-se a cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis, guardar sigilo da informação a que tenham acesso e que mereça tal salvaguarda e prestar toda a colaboração às entidades fiscalizadoras e reguladoras.

2 - Sem prejuízo das demais obrigações legais e regulamentares, é proibido aos trabalhadores e colaboradores das entidades exploradoras que intervenham em qualquer fase do processo de exploração de jogo e apostas:

- a) Tomar parte no jogo, diretamente ou por interposta pessoa;
- b) Fazer empréstimos aos jogadores;
- c) Ter participação, direta ou indireta, nas receitas do jogo.

Artigo 19.º

Regulação

1 - A regulação dos jogos e apostas previstos no presente diploma compete ao serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I.P., que assume as funções de entidade fiscalizadora, de controlo e reguladora. (ou por entidade reguladora que venha a ser criada para o efeito)

2 - A definição das suas atribuições, competências e prerrogativas de autoridade é feita por diploma próprio.



CAPÍTULO V

Exploração do jogo

Secção I

Sítios e registos de jogadores

Artigo 20.º

Estruturação dos sítios

1 - As entidades exploradoras estão obrigadas a instalar um sítio na internet com o nome do respetivo domínio, subordinado à identificação «.pt» para o desenvolvimento e comercialização através da *internet* das atividades de jogo e aposta previstas no presente diploma.

2 - As entidades exploradoras obrigam-se a, previamente ao início da exploração, elaborar um projeto de estruturação do sítio, que integrando as melhores práticas em termos de arquitetura de software e tecnologia, assegure, designadamente, os seguintes elementos:

- a) A arquitetura e memória descritiva do suporte técnico, hardware e software, onde se alojem e por onde venham a correr os jogos e apostas;
- b) Os tipos e números de jogos e apostas disponibilizados;
- c) As características dos jogos e apostas;
- d) A disponibilização no sítio electrónico de mecanismos de autoexclusão do jogador e de inibição para os jogadores excluídos de se poderem voltar a registar no sítio electrónico;
- e) Os limites de aposta, bem como a existência de mecanismos que permitam ao jogador impor autolimites na aposta efetuada;
- f) A temporização do jogo ou da aposta nos casos em que seja aplicável;
- g) Os meios de pagamento e o modo de distribuição dos prémios;
- h) Os controlos de segurança da informação propostos, de forma a assegurar a segurança do sítio da internet e dos seus dados.



3 - Os termos da obrigação referida no número 2 do presente artigo serão objeto de regulamentação complementar.

4 - O acesso ao sítio electrónico dos jogos e apostas deve ser canalizado através de uma infraestrutura alojada em território nacional, com o objetivo de facilitar o controlo, auditoria e supervisão do sistema de jogo, cujas especificações são definidas em diploma regulamentar.

5 - Independentemente de o acesso se efetuar através do sítio electrónico ou de qualquer outro meio, nomeadamente, aplicativo ou dispositivo, o tráfego deve ser sempre direcionado para a infraestrutura referida no número anterior, por forma a garantir a integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação processada e armazenada.

Artigo 21.º

Registo de jogadores

1 - As entidades exploradoras obrigam-se a garantir que o procedimento de registo da identidade dos jogadores contemple, designadamente, o nome completo do jogador, do número do cartão de identificação pessoal, o número de identificação fiscal, o número IBAN da conta bancária onde são debitados os pagamentos e creditados os prémios, a data de nascimento e a morada de residência.

2 - O tratamento dos dados pessoais dos jogadores pelas entidades exploradoras só pode ser efectuado se o respectivo titular tiver dado, de forma inequívoca, o seu consentimento.

3 - Só é permitido um registo por jogador, sendo atribuído a cada jogador registado uma senha exclusiva para acesso ao sítio electrónico.

4 - As entidades exploradoras obrigam-se ainda a implementar nos módulos de criação dos registos de jogadores, as ferramentas necessárias para verificação da veracidade da informação inserida e para garantia do estabelecido no número anterior.

5 - Podem ser criados registos com perfil de convidado de modo a permitir aos jogadores utilizar o sítio e jogar ou apostar sem recurso a dinheiro.



6 - As entidades exploradoras obrigam-se a garantir o acesso dos jogadores aos registos dos seus dados pessoais.

Artigo 22.º

Deveres dos fornecedores de serviços de internet

1 - Sem prejuízo do cumprimento dos demais deveres legais e regulamentares relativos ao exercício da sua atividade, os fornecedores de serviços de internet obrigam-se a filtrar os acessos aos sítios, em vista ao seu barramento sempre que ocorram a oferta e prática de jogos e apostas não autorizados, nos termos a definir em diploma regulamentar, assegurando igualmente um acesso ágil aos seus servidores por parte das autoridades competentes para efeitos de sancionamento penal e contraordenacional.

2 - As obrigações constantes do número anterior abarcam igualmente o barramento de sítios sob sua administração sempre que estes recebam ou dirijam conteúdos e tráfego para outros sítios em violação das disposições do presente diploma.

Secção II

Transações para o jogo

Artigo 23.º

Contas correntes

1 - Associada ao registo do jogador é criada uma conta corrente por onde correm todas as transações realizadas.

2 - A abertura de uma conta de jogador só pode efetivar-se por iniciativa expressa do seu titular, sendo proibidos todos os processos automáticos.

3 - As contas correntes são exclusivamente creditadas ou reforçadas por iniciativa dos jogadores ou com os ganhos e perdas decorrentes do jogo realizado.



4 - Os sítios criados ao abrigo do presente diploma devem dispor de ferramentas que permitam a transferência do saldo da conta corrente do jogador para a sua conta bancária.

5 - Para os efeitos previstos nos números anteriores as entidades exploradoras obrigam-se a garantir que nas operações realizadas se identifique de forma inequívoca a origem das transações, nomeadamente, quanto ao titular e à entidade pagadora.

6 - As entidades exploradoras devem criar mecanismos que evitem a criação de contas anónimas ou em nome de terceiros.

Artigo 24.º

Controlo contas correntes

1 - As contas correntes dos jogadores devem estar alojadas num servidor localizado em território nacional, devendo todos os dados relativos aos respetivos registos serem canalizados e processados para essa infraestrutura.

2 - As entidades exploradoras devem assegurar a existência de processos, procedimentos e medidas tecnológicas de forma a evitar a negação dos atos por parte dos diferentes intervenientes no processo de jogo, de forma a garantir a propriedade de não-repúdio dos atos praticados.

Secção III

Controlo técnico

Artigo 25.º

Controlo técnico

1 - As entidades exploradoras estão obrigadas a:

- a) Armazenar os dados relacionados com as operações de jogo;
- b) Colocar toda sua infraestrutura de servidores em território nacional;



- c) Certificar a integridade dos seus sistemas informáticos, a levar a cabo por entidade certificadora aprovada nos termos da legislação aplicável;
 - d) Dispor de um portal de registo que contenha as informações necessárias sobre as transações, de modo a garantir a existência de um fluxo permanente de informação , de forma segura, entre as entidades exploradoras e a entidade fiscalizadora e reguladora;
 - e) Submeter periodicamente a um servidor de arquivo dedicado os dados relativos às operações de jogo;
 - f) Dispor de mecanismos que permitam a gravação completa dos dados do jogo que possam ser disponibilizadas à entidade de fiscalização, controlo e regulação, de molde a permitir a realização de testes de verificação, bem como o controlo de situações de fraude por parte dos jogadores, padrões de apostas suspeitas, operações monetárias suspeitas, padrões de jogo compulsivo;
- 2 - As entidades exploradoras devem assegurar processos e mecanismos de gestão que garantam a integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação processada e armazenada.
- 3 - Os termos e modo de cumprimento das obrigações enunciadas nos números anteriores são definidos em diploma regulamentar.

Secção IV

Controlo contabilístico e financeiro

Artigo 26.º

Controlo contabilístico e financeiro

- 1 - As entidades exploradoras obrigam-se a dispor de contabilidade analítica organizada de modo a que seja autonomizado um centro de custos por onde corram exclusivamente as verbas resultantes da exploração dos jogos e apostas regulados no presente diploma.



2 - As verbas resultantes da exploração dos jogos e apostos regulados no presente diploma devem ser depositadas em contas bancárias autónomas, tituladas pelas entidades exploradoras, e de instituições bancárias abarcadas pela regulação bancária nacional e europeia.

3 - Os termos e modo de cumprimentos das obrigações enunciadas nos números anteriores são definidos em diploma regulamentar.

Artigo 27.º

Controlo de pagamentos

1 - Os pagamentos têm de ser efetuados através de um prestador de serviços de pagamento que detenha a sua sede social ou administração central em território nacional.

2 - As instituições de pagamento autorizadas a prestar e executar serviços de pagamento, estão sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, nos termos da legislação aplicável.

Secção V

Inspeção

Artigo 28.º

Atividade inspetiva

1 - A exploração e a prática de jogos e apostas on-line previstos no presente diploma, ficam sujeitos à Inspeção tutelar do Estado, exercida pelo Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I.P..

2 - Sem prejuízo das competências específicas atribuídas por lei a outras entidades e com observância da legislação substantiva e processual aplicável, a competência



fiscalizadora do Serviço de Inspeção de Jogos abrange a instrução dos processos e a apreciação das contra-ordenações previstas e punidas ao abrigo do presente diploma.

Artigo 29.º

Fiscalização, controlo e regulação

1 - Sempre que a entidade de fiscalização, controlo e regulação detetar um sítio na internet abrangido pelo presente diploma e não licenciado, que disponibilize jogos e apostas on-line, notifica a entidade exploradora para no prazo de 8 dias terminar o serviço e remover o sítio da internet.

2 - Caso a notificação não seja acatada, a referida entidade de fiscalização controlo e regulação promove junto dos fornecedores de serviços internet o barramento do acesso aos sítios não licenciados e participa ao tribunal competente a infração, tendo em vista a condenação da entidade exploradora e a ordem de remoção do respetivo conteúdo dos motores de busca por parte da entidade com competência para o efeito.

3 - A entidade de fiscalização, controlo e regulação deve igualmente coordenar com as entidades bancárias a inibição de quaisquer movimentações bancárias com a entidade exploradora prevaricadora, em termos a regular em diploma regulamentar autónomo.

Artigo 30.º

Meios de pagamento proibidos

1 - O jogo a crédito é interdito.

2 - Está proibido a qualquer concessionário, aos seus mandatários ou trabalhadores conceder empréstimos aos jogadores ou disponibilizar por meios electrónicos, direta ou indiretamente, dispositivos que permitam aos jogadores concederem empréstimos entre si.



3 - O sítio do concessionário não pode conter nenhuma menção ou publicidade a favor de uma empresa que disponibilize empréstimos aos jogadores ou permita empréstimos entre eles, nem permitir qualquer ligação para o sítio de tais empresas.

Secção VI

Jogo responsável

Artigo 31.º

Jogo responsável

Compete à entidade de fiscalização, controlo e regulação no desenvolvimento de uma política de jogo responsável:

- a) Monitorizar o volume de jogo, avaliar e detetar eventuais aumentos decorrentes da abertura ao jogo e apostas on-line;
- b) Promover a realização de estudos tendentes a identificar comportamentos aditivos e propor a adoção de medidas preventivas e dissuasoras;
- c) Patrocinar anualmente duas iniciativas nacionais de sensibilização para o jogo responsável e duas operações publicitárias da mesma natureza, em termos a definir em diploma regulamentar.

Artigo 32.º

Informação aos jogadores

Os sítios electrónicos atribuídos nos termos do presente diploma devem facultar ao jogador, no início de cada sessão, informação sobre os valores mínimos e máximos de aposta, o tempo decorrido de jogo, bem como informação sobre como aceder aos seus dados pessoais e alertas contra as práticas excessivas de jogos e apostas, sobre autoexclusão e confidencialidade, assim como, sobre linhas telefónicas de apoio a problemas de dependência e adição.



Artigo 33.º

Limites de jogo e autoexclusão

Os sítios electrónicos concessionados ao abrigo do presente diploma devem conter mecanismos de autoexclusão que permitam ao jogador impedir o seu acesso aos jogos e apostas por períodos diferenciados, limitar o tempo de permanência em jogo e o número e valor das apostas a realizar.

Artigo 34.º

Inibição de acesso

1 - Compete à entidade de fiscalização, controlo e regulação, em respeito pelas regras de proteção dos dados pessoais, a organização de um registo de cidadãos com inibição de acesso e contendo a indicação do período de inibição, permitindo a sua validação sempre que se apresentem para registo em qualquer sítio electrónico.

2 - O ato de validação é comunicado em tempo real à entidade exploradora, permitindo ou recusando de modo automático o acesso do jogador à prática de jogos e apostas.

CAPÍTULO VI

Garantias e Contrapartidas

Secção I

Jogos e apostas

Artigo 35.º

Jogos de fortuna e azar

1 - A concessão da exploração de jogos de fortuna e azar disponibilizados por meios electrónicos é feita mediante o pagamento de uma quantia, devida a título de contrapartida inicial, no montante de _____



2 - A verba referida no número anterior é entregue ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., e destina-se a financiar e subsidiar investimentos de interesse para o turismo, ações de promoção turística e formação para os recursos humanos do setor turístico, nos termos a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área do turismo.

Artigo 36.º

Apostas desportivas à cota

CAPÍTULO VII

Regime fiscal e de afetação de receitas

Artigo 37.º

Imposto especial de jogo

1 - As empresas concessionárias da exploração dos jogos e apostas disponibilizados por meios electrónicos ficam obrigadas ao pagamento de um imposto, designado por imposto especial de jogo, que corresponde a:

- a) ----- % da receita bruta para os jogos de fortuna e azar;
- b) -----% da receita bruta para o póquer;
- c) -----% da receita bruta para as apostas desportivas à cota.

2 - Não é exigida qualquer outra tributação relativa ao exercício da atividade referida no número anterior ou de quaisquer outras a que as empresas concessionárias estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão e pelo prazo em que os mesmos vigorarem.

3 - Do imposto especial de jogo apurado nos termos das alíneas a) e b) do nº 1, 20% constituem receita do Estado, entregue ao Tesouro, 2,5% receita da Cultura e 77,5%



destinam-se a ser entregues ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., constituindo receita própria deste organismo.

4 - A verba referida no número anterior consignada ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., destina-se a suportar os encargos com o funcionamento do serviço de fiscalização e controlo da atividade de exploração dos jogos de fortuna e azar disponibilizados por meios electrónicos, a financiar e subsidiar investimentos de interesse para o turismo, ações de promoção turística e formação para os recursos humanos do setor turístico, nos termos a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área do turismo.

Artigo 38.º

Saldos não reclamados

Os saldos das contas correntes dos jogadores, em que se incluem os prémios não reclamados, que não forem movimentados durante 3 anos, nem seja possível, com recurso aos dados pessoais constantes do registo ou por qualquer outro meio, a convocatória do seu titular, reverterem a favor do Estado, para apoio a instituições que se dediquem à recuperação de pessoas com problemas de dependência do jogo.

CAPÍTULO VIII

Regime sancionatório

Artigo 39.º

Responsabilidade contraordenacional das entidades exploradoras

1 - Constituem contraordenações leves, puníveis com coima de € _____ a € _____:

k) A exploração de modalidades afins dos jogos e apostas previstos no presente diploma sem a autorização prevista no artigo ____;

l) A exploração não autorizada de novos jogos e apostas;

m) A violação dos deveres de sigilo e de proteção de dados, tal como previsto nos artigos ____;



- n) A violação dos deveres de inibição de acesso, tal como previsto nos artigos ____;
- o) A realização de ações de publicidade em violação do disposto no artigo ____;
- 2 - Constituem contraordenações graves, puníveis com coima de € ____ a € ____;
- q) A violação das regras dos jogos e apostas, tal como previsto no presente diploma;
- r) A redução do horário e a interrupção ou suspensão não autorizada da exploração dos jogos e apostas, conforme previsto no artigo ____;
- s) A violação do dever de assegurar o bom funcionamento do sítio de internet, dos respetivos equipamentos e das condições de instalação dos servidores, tal como prevista no artigo ____;
- t) A violação do dever de colaboração, tal como previsto no artigo ____;
- u) A violação dos deveres relativos ao registo de jogadores, tal como previstos no artigo ____;
- v) A violação dos deveres relativos às contas bancárias e ao controlo de transações, tal como previsto no artigo ____;
- w) A inexistência ou deficiente funcionamento dos mecanismos de autoexclusão, tal como previstos no artigo ____;
- x) O fomento à prática dos jogos e apostas mediante concessão de empréstimos ou crédito a jogadores tanto por parte da entidade exploradora como dos seus trabalhadores, tal como previsto no artigo ____.

Artigo 40.º

Destino das coimas

Os montantes obtidos com as coimas aplicadas ao abrigo do presente diploma reverterem:

- e) 60% para o Estado;
- f) 40% para o Instituto do Turismo de Portugal, I.P..



CAPÍTULO IX

Disposições finais e transitórias

Artigo 41.º

Revogações

São revogados:

e) O nº 1 do artigo 21º e a alínea c), do nº 1 do artigo 34ª do Código da Publicidade;

f) ____

Artigo 42.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor após a publicação das portarias regulamentares a que se faz menção nos artigos ____.



17.4.2 Diploma relativo às apostas à cota desportiva

Ante-Projecto

para

Apostas à cota sobre eventos desportivos ou outros

O direito de promover concursos de apostas mútuas encontra-se reservado ao Estado, tendo este concedido à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a sua organização e exploração em regime de exclusivo para todo o território nacional.

Para além da satisfação lúdica do apostador pela oferta de jogos legais, explorados em estritas condições de segurança e de rigor e norteados pelos princípios do jogo responsável, pretende-se obter com os concursos de apostas receitas que revertam para fins de interesse público.

Através do presente diploma, nos termos do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, procede-se à criação de um novo jogo social do Estado que consiste em apostas à cota sobre eventos desportivos de qualquer modalidade e sobre outros eventos ou sorteios, cuja organização e exploração é igualmente atribuída à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, através do seu Departamento de Jogos.

Assim,

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:



Artigo 1.º

Objecto

São criadas como jogo social do Estado as apostas à cota sobre eventos desportivos ou outros, as quais são atribuídas à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para serem organizadas e exploradas pelo seu Departamento de Jogos, em regime de exclusividade para todo o território nacional, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março.

Artigo 2.º

Definição e regime de exploração

1 - As apostas à cota consistem num jogo, no qual os participantes prognosticam um ou mais factos ocorridos no decurso de um determinado evento, desportivo ou de outra natureza, cuja ocorrência é sujeita a uma determinada probabilidade definida pelo organizador do jogo para cada facto, denominada cota, organizado pelo Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que habilita a prémios calculados em função do valor da aposta realizada, multiplicada pelo coeficiente definido.

2 - A exploração das apostas à cota pode ser efectuada em conjunto com organizações similares ao Departamento de Jogos da SCML de outros países.



3 – As apostas à cota podem recair sobre eventos desportivos de qualquer modalidade e sobre outros eventos ou sorteios.

4 – As apostas à cota são realizadas sobre eventos independentes cuja periodicidade e registo de apostas, definição dos coeficientes, tipo de apostas, simples ou múltipla, fixas ou variáveis, são definidos nos termos das normas constantes do regulamento aprovado por portaria do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social.

Artigo 3.º

Lei reguladora da exploração do jogo

A exploração das apostas à cota rege-se pelo presente diploma, pelos Decretos-Leis n.º 282/2003, de 8 de Novembro, e n.º 235/2008, de 3 de Dezembro, pelo regulamento dos mediadores dos jogos sociais do Estado, aprovado pela Portaria n.º 313/2004, de 23 de Março, e pelo regulamento do jogo previsto no n.º 4 do artigo 2.º.

Artigo 4.º

Sorteios adicionais

Em simultâneo com as apostas à cota e outras apostas pode o Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa organizar sorteios de prémios adicionais, expressos em dinheiro ou em espécie.



Artigo 5.º

Condições de participação

1 - A participação nas apostas à cota processa-se pela inscrição das apostas, através da plataforma de acesso multicanal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro, ou em bilhetes de modelo adoptado pelo Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, e pelo pagamento do preço correspondente.

2 - O pagamento do valor das apostas pode ser entregue directamente ao Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, através da plataforma de acesso multicanal, ou aos mediadores por esta autorizados, nos termos do regulamento dos mediadores dos jogos sociais do Estado, aprovado pela Portaria n.º 313/2004, de 23 de Março

3 - Os mediadores são representantes dos apostadores.

4 - As normas gerais de participação nas apostas à cota constarão de regulamento próprio, previsto no n.º 4 do artigo 2.º, nomeadamente quanto a:

- a) Sistema de jogo;
- b) Modo de realização das apostas;
- c) Títulos de apostas;
- d) Tipos e modalidades de apostas;
- e) Fórmulas de jogo;
- f) Envio e recepção dos ficheiros informáticos do jogo;



- g) Fiscalização do jogo;
- h) Preço da aposta;
- i) Normas a que obedece a atribuição de prémios e respectivos montantes;
- j) Divulgação dos resultados;
- l) Prazos de caducidade.

5 - A participação nas apostas à cota implica a adesão às normas constantes do respectivo regulamento, que está integralmente disponível através da plataforma de acesso multicanal, ou, no caso de bilhetes de participação nas apostas desportivas à cota, constará um extracto das suas normas essenciais.

Artigo 6.º

Fiscalização do Jogo

1 - Compete ao Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a recepção e guarda em segurança de cópia dos registos das apostas efectuadas, que consubstanciam a prova do direito a prémio das apostas registadas.

2 - Os jogadores que se considerem prejudicados por qualquer decisão do Departamento de Jogos da SCML de não atribuição de prémios a que considerem ter direito podem dela reclamar para o júri de reclamações, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de Dezembro, dentro dos prazos fixados no regulamento do jogo.



3 - As decisões do júri de reclamações são susceptíveis de impugnação no tribunal de jurisdição administrativa com sede na área de Lisboa.

Artigo 7.º

Pagamento de prémios

1 - O pagamento dos prémios correspondentes às apostas efetuadas através da plataforma de acesso multicanal do Departamento de Jogos da SCML é creditado na conta dos apostadores através do qual foi efetuada a aposta ou no respetivo cartão de apostador, sem prejuízo da aplicação do disposto na legislação relativa ao combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo.

2 - Os prémios constantes de títulos apresentados a pagamento são pagos aos respectivos portadores.

Artigo 8.º

Incidência Fiscal

Cada aposta validamente registada está sujeita ao pagamento de Imposto do Selo, nos termos do disposto na verba 11.3 da tabela geral do Imposto do Selo, anexa ao Código do Imposto do Selo.



Artigo 9.º

Montante destinado a prémios

O montante destinado a prémios é variável, definido pelo Departamento de Jogos da SCML, e deve corresponder a uma percentagem final entre 55% e 85% do valor total anual das apostas admitidas e não anuladas.

Artigo 10º

Receita

1 - Da receita apurada nos termos dos artigos anteriores, serão deduzidas:

- a) A importância correspondente a 1%, até perfazer um montante máximo de € 5.000.000,00 para constituição de um fundo destinado ao pagamento de prémios por reclamações procedentes, em conformidade com as normas regulamentares aplicáveis;
- b) A importância correspondente a 0,2%, até perfazer um montante permanente de €2.000.000,00 para constituição de um fundo para renovação e manutenção de equipamento, material e programas;
- c) A importância correspondente a 0,5%, destinado às entidades cujos eventos sejam utilizados nas apostas desportivas à cota, o qual é distribuído, nos termos definidos no regulamento do jogo.
- d) A importância correspondente a 0,2%, destinado ao Instituto de Desporto de Portugal, termos definidos no regulamento do jogo.



2 - Os encargos com o início da exploração das apostas à cota são suportados pelo fundo de renovação de material e equipamento previsto no Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março.

Artigo 11.º

Resultados de exploração

Os resultados de exploração das apostas à cota são distribuídos nos seguintes termos:

x % Instituto do Desporto de Portugal;

y % Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;

z % Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Artigo 12.º

Prémios caducados

O montante dos prémios caducados reverte a favor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Artigo 13.º

Contra-ordenações

1 - Constituem contra-ordenações:



- a) A promoção, organização ou exploração, independentemente dos meios utilizados, nomeadamente o electrónico, de apostas à cota, outras apostas mútuas, lotarias ou outros sorteios idênticos ao que o presente diploma cria, com violação do regime de exclusivo estabelecido no artigo 1.º, bem como a emissão, distribuição ou venda dos respectivos bilhetes ou boletins e a publicitação da realização dos sorteios respectivos, quer estes ocorram ou não em território nacional;
- b) A realização, independentemente dos meios utilizados, nomeadamente o electrónico, de sorteios publicitários ou promocionais de instituições, bens ou serviços, de qualquer espécie, que habilitem a um prémio em dinheiro ou coisa com valor económico superior a (euro) 25, explorados sob a forma de rifas numeradas ou outros sorteios de números sobre os resultados das apostas à cota ou sob a forma de bilhetes, que atribuam imediatamente o direito a um prémio ou à possibilidade de ganhar um prémio com base nesse sorteio;
- c) A introdução, a venda e ou a distribuição, independentemente dos meios utilizados, nomeadamente o electrónico, no território nacional, dos suportes de participação nos jogos das apostas à cota de outro Estado;
- d) A angariação de apostas para as apostas à cota, ainda que em bilhetes diferentes dos permitidos nos Estados a que respeitem, bem como a publicidade ou qualquer outra forma de prestação de serviços relativa à exploração de jogos estrangeiros similares, incluindo a divulgação regular e periódica dos resultados dos sorteios respectivos;
- e) A participação, independentemente dos meios utilizados, nomeadamente o electrónico, em concursos de apostas à cota, outras apostas mútuas ou sorteios



idênticos, com violação do regime de exclusivo estabelecido no artigo 1.º, cuja exploração seja punível nos termos das alíneas a) e b);

f) A participação, a partir do território nacional, em concursos de apostas à cota estrangeiros, cuja exploração seja punível nos termos das alíneas c) e d).

2 - A tentativa e a negligência são puníveis.

Artigo 14.º

Coimas

1 - As contra-ordenações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo anterior são puníveis com coima não inferior a (euro) 500 nem superior ao triplo do presumível valor global angariado com a organização do jogo, quando mais elevado que aquele limite, até ao máximo de (euro) 3740, para pessoas singulares, e coima mínima não inferior a (euro) 2000, nem superior ao triplo do presumível valor global angariado com a organização do jogo, quando mais elevado que aquele limite, num montante máximo de (euro) 44890, para pessoas colectivas.

2 - As contra-ordenações previstas nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo anterior são puníveis com coima mínima de € 1000 e máxima até ao triplo do presumível valor total das operações referidas, até ao limite máximo de € 3740, para pessoas singulares, e coima não inferior a € 2500 e máxima até ao triplo do presumível valor total das referidas operações, num montante máximo de € 44890, para pessoas colectivas.



3 - As contra-ordenações previstas nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo anterior são puníveis com coima não inferior a € 75 ou ao dobro do valor da aposta, quando mais elevado do que aquele valor, até ao limite máximo de € 250.

4 - Na determinação da medida da coima deve atender-se, nomeadamente, ao lucro que, directa ou indirectamente, o promotor do jogo esperava obter com o recurso ao mesmo, em termos de numerário arrecadado ou em termos de aumentos de vendas.

5 - Os montantes mínimos e máximos são reduzidos para um terço em caso de negligência.

Artigo 15.º

Sanções acessórias

1 - Como sanções acessórias das contra-ordenações estabelecidas nas alíneas a) a f) do n.º 1 do artigo 11.º poderão ser determinadas, no todo ou em parte, a apreensão e perda de bens, incluindo meios de transporte, ou valores utilizados para a perpetração da infracção ou resultantes desta, incluindo os destinados a prémios ou que como tal hajam sido distribuídos, bem como o encerramento do estabelecimento onde tal actividade se realize e cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licenciamento de autoridade administrativa e a interdição de exploração de qualquer actividade relativa aos jogos sociais do Estado durante um período máximo de dois anos, nos termos do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro.

2 - Quando entre os títulos de jogo apreendidos se encontre algum com direito a prémio, o mesmo deverá ser recebido, integrando o valor dos bens apreendidos.



Artigo 16.º

Processo e competência contra-ordenacional

1 - Compete à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, através do seu Departamento de Jogos, no âmbito das suas atribuições, a apreciação e aplicação de coimas ou outras sanções acessórias dos processos de contra-ordenação que sejam instaurados com vista à aplicação das penalidades previstas no presente decreto-lei.

2 - A instrução dos processos segue o disposto no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, e compete à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, através do seu Departamento de Jogos.

3 - O produto das coimas e da venda dos bens e valores apreendidos integrará o resultado líquido da exploração das apostas desportivas à cota, ainda que cobrado em juízo.

4 - O pagamento da coima aplicada será efectuado ao Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Artigo 17.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 64/95, de 7 de Abril

É alterado o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 64/95, de 7 de Abril, que passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 1.º



1 - As despesas comuns resultantes da exploração, pelo Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, dos jogos do Totobola, do Totoloto, do Totogolo, da Lotaria Nacional, do JOKER, da Lotaria Instantânea, do EUROMILHÕES e das apostas à cota são repartidas, respectivamente, na proporção das receitas anualmente arrecadadas em cada uma das modalidades de jogo.

Artigo 18.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor em, no dia seguinte ao da sua publicação.



17.5 ANEXO V – Proposta de anteprojectos de diploma para apostas hípicas

Ante projeto de Decreto-lei de Apostas Mútuas Hípicas Urbanas

Preâmbulo

Atendendo à especial natureza da atividade do jogo a dinheiro, vigora em Portugal, à semelhança do que se passa na maior parte dos países do mundo, o princípio da proibição, isto é, só é permitida a que for expressamente autorizada pelo Estado.

Este princípio visa, sobretudo, preservar a ordem pública, a proteção do património das famílias, o combate ao jogo ilegal, a prevenção da fraude, da evasão fiscal e do branqueamento de capitais.

Nestes termos e tendo presente a crescente procura de novos tipos de apostas, na qual se incluem modalidades de apostas mútuas hípicas, que não encontram oferta legal, vem o Governo criar oferta legal deste tipo de apostas, autorizando a sua organização e exploração.

Acresce que se reconhece a importância que a economia regional assume, no quadro da política económica empreendida, para o desenvolvimento económico nacional sustentado.

A tradição histórica portuguesa especialmente presente no sec. XIX e início do sec. XX aliada à que se pode observar nos países congéneres europeus, justifica a introdução de apostas mútuas hípicas associadas às corridas de



cavalos, estimulando-se assim o sector da fileira do cavalo, com todos os benefícios que daí advêm, como seja o fomento das exportações, a criação de emprego e a melhoria da oferta turística.

Atendendo a que esse desenvolvimento é economicamente inviável sem o apoio financeiro proporcionado pela exploração das apostas mútuas, evidencia-se necessário autorizar a exploração deste tipo de apostas, nomeadamente as que se realizam fora dos recintos onde se efetuam as corridas.

Adoptando, com as necessárias adaptações, o modelo vigente na maior parte dos países membros da Comunidade Europeia, estabelecem-se também os adequados meios de fiscalização das apostas mútuas hípcas urbanas, de modo a assegurar a sua integridade.

Assim:

Ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, o Governo decreta para fazer valer como Lei o seguinte:

Artigo 1.º

Apostas mútuas hípcas

1 - A exploração de apostas mútuas com base nos resultados de corridas de cavalos, planas, de obstáculos e de trote é autorizada dentro e fora dos hipódromos onde se realizem, nos termos estabelecidos no presente diploma.

2 - É proibida a exploração de apostas mútuas com base nos resultados de corridas de cavalos realizadas no estrangeiro com exceção dos explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, (SCML) através do seu Departamento de Jogos.



Artigo 2.º

Apostas mútuas hípicas urbanas

1 - A exploração das apostas mútuas hípicas fora dos hipódromos, designadas por apostas mútuas hípicas urbanas, é concedida, em regime de exclusivo em todo o território nacional à SCML que pode estabelecer os acordos necessários para o desenvolvimento em Portugal das apostas mútuas hípicas urbanas.

2 - A atribuição à SCML prevista no número anterior abrange as apostas sobre os resultados de corridas de cavalos que se realizem em território nacional e fora deste.

Artigo 3.º

Apostas mútuas hípicas dentro do hipódromo

A exploração de apostas hípicas dentro do hipódromo depende de autorização e deve observar o disposto no presente diploma e respetiva regulamentação.

Artigo 4.º

Lei reguladora da exploração do jogo

A exploração das apostas Mútuas Hípicas rege-se pelo presente diploma, pelos Decretos-Leis n.º 433/82, de 27 de Outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de Outubro, 244/95, de 14 de Setembro, e 323/2001, de 17 de Dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro n.º 84/85, de 28 de Março, n.º 282/2003, de 8 de Novembro, e n.º 235/2008, de 3 de Dezembro, pelo regulamento dos mediadores dos jogos sociais do Estado, aprovado pela Portaria n.º 313/2004, de 23 de Março, pelo regulamento do jogo e pelos diplomas que regem as apostas hípicas no que se refere à sua exploração dentro de hipódromos, nomeadamente o Decreto n.º 40910, de 19 de Dezembro de 1956, o Decreto-Lei n.º 48912, de 18 de Março de 1969 e o Decreto-Lei n.º 268/92 de 28 de Novembro.



Artigo 5.º

Sorteios adicionais

Em simultâneo com os concursos de apostas Mútuas Hípicas Urbanas e outras apostas pode o Departamento de Jogos da SCML organizar sorteios de prémios adicionais, expressos em dinheiro ou em espécie.

Artigo 6.º

Condições de participação

1 - A participação nas apostas mútuas hípicas urbanas processa-se pela inscrição das apostas, através da plataforma de acesso multicanal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro, ou em bilhetes de modelo adoptado pelo Departamento de Jogos da SCML, e pelo pagamento do preço correspondente.

2 – O pagamento do valor das apostas pode ser entregue diretamente ao Departamento de Jogos da SCML, através da plataforma de acesso multicanal, ou aos mediadores por esta autorizados, nos termos do regulamento dos mediadores dos jogos sociais do Estado, aprovado pela Portaria n.º 313/2004, de 23 de Março

3 - Os mediadores são representantes dos apostadores.

4 - As normas gerais de participação nas apostas mútuas hípicas urbanas constarão de regulamento próprio, previsto no artigo 4.º, nomeadamente quanto a:

- a) Sistema de jogo;
- b) Modo de realização das apostas;
- c) Títulos de apostas;
- d) Tipos e modalidades de apostas;
- e) Envio e recepção dos ficheiros informáticos do jogo;
- f) Fiscalização do jogo;
- g) Preço da aposta;
- h) Normas a que obedece a atribuição de prémios e respectivos montantes;
- i) Divulgação dos resultados;



j) Prazos de caducidade.

5 - A participação nas apostas mútuas hípicas urbanas implica a adesão às normas constantes do respectivo regulamento, que está integralmente disponível através da plataforma de acesso multicanal, ou, no caso de bilhetes de participação nas apostas mútuas hípicas urbanas, constará um extracto das suas normas essenciais.

Artigo 7.º

Fiscalização do Jogo

1 – Compete ao Departamento de Jogos da SCML a recepção e guarda em segurança de cópia dos registos das apostas efectuadas, que consubstanciam a prova do direito a prémio das apostas registadas.

2 - Os jogadores que se considerem prejudicados por qualquer decisão do Departamento de Jogos da SCML de não atribuição de prémios a que considerem ter direito podem dela reclamar para o júri de reclamações, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de Dezembro, dentro dos prazos fixados no regulamento do jogo.

3 - As decisões do júri de reclamações são susceptíveis de impugnação no tribunal de jurisdição administrativa com sede na área de Lisboa.

Artigo 8.º

Pagamento de prémios

1 - Os prémios constantes de títulos apresentados a pagamento são pagos aos respectivos portadores.

2 - No caso de os portadores dos títulos a que se refere o número anterior serem menores ou equiparados, os prémios a que tenham direito são pagos aos seus representantes legais.

Artigo 9.º

Incidência Fiscal

O preço de venda de cada aposta validamente registada inclui Imposto de Selo à taxa prevista na verba 11.3 da Tabela Geral daquele imposto.



Artigo 10.º

Receita

1 - Da receita resultante do pagamento do preço das apostas validamente registadas, serão deduzidas:

- a) A importância correspondente a 1%, até perfazer um montante máximo de € 5.000.000,00 para constituição de um fundo destinado ao pagamento de prémios por reclamações procedentes, em conformidade com as normas regulamentares aplicáveis;
- b) A importância correspondente a 0,2%, até perfazer um montante permanente de €2.000.000,00 para constituição de um fundo para renovação e manutenção de equipamento, material e programas;
- c) A importância correspondente a 0,5%, destinado às entidades cujos eventos sejam utilizados nas apostas desportivas Mútuas Hípicas, o qual é distribuído, nos termos definidos no regulamento do jogo;
- d) A importância correspondente a 0,2%, destinado ao Instituto de Desporto de Portugal, termos definidos no regulamento do jogo;
- e) A importância correspondente a 1%, até perfazer o montante permanente de €50.000.000,00, destinada ao Fundo para a construção de hipódromos.

2 - Os encargos com o início da exploração das apostas Mútuas Hípicas são suportados pelo fundo de renovação de material e equipamento previsto no Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março.

Artigo 11.º

Montante destinado a prémios

Do valor de cada aposta, apurado nos termos dos artigos anteriores, é destinada a prémios uma percentagem variável entre 55% a 85%, de acordo com o definido no regulamento do jogo.



Artigo 12.º

Resultados de exploração

Os resultados de exploração das apostas Mútuas Hípicas Urbanas são distribuídos nos termos seguintes:

- a) % Ministério da Agricultura;
 - i. Construção e beneficiação da rede nacional de hipódromos;
 - ii. Promoção das Fileiras Equinas Nacionais (com destaque para as raças portuguesas);
 - iii. Fundo de Saúde e Segurança Alimentar Mais;
 - iv. Fundo Florestal Permanente;
 - v. Fundo da Conservação da Natureza e da Biodiversidade;
 - vi. Sistema de Seguros Agrícolas;
 - vii. Construção e beneficiação da rede nacional de equipamentos de recolha e proteção animal.
- b) % Ministério da Educação;
 - i. Apoio ao desenvolvimento dos cursos de formação profissional ligados ao desenvolvimento rural.
- c) % Ministério da Economia;
- d) % Ministério da Administração Interna
- e) % Ministério da Solidariedade e Segurança Social;
- f) % Desporto e Juventude;
- g) 26,7 % SCML.

Artigo 13.º

Prémios caducados

O montante dos prémios caducados é distribuído pelos beneficiários deste jogo social do Estado, nas respectivas proporções.



Artigo 14.º

Competência da Inspeção Geral de Jogos

Compete à Inspeção Geral de Jogos:

- a) Assegurar o cumprimento dos regulamentos das corridas de cavalos cujos resultados sejam objecto de apostas, dentro dos hipódromos;
- b) Emitir parecer sobre a conta de exploração das apostas mútuas hípcas.

Artigo 15.º

Consulta de documentos

A SCML no que respeita às apostas mútuas hípcas urbanas, deve manter à disposição dos inspetores da Inspeção Geral de Jogos todos os livros e documentos da contabilidade especial da exploração das apostas mútuas hípcas.

Artigo 16.º

Violação do exclusivo de exploração das apostas mútuas hípcas

- 1 - Constituem contraordenação, punível com coima de € 20.000,00 a € 100.000,00 a promoção, organização ou exploração de concursos de apostas mútuas hípcas urbanas com violação do regime de exclusivo estabelecido no presente diploma, bem como a emissão, a distribuição ou a venda dos respectivos bilhetes ou boletins e a publicitação da sua realização.
- 2 - Constitui contraordenação, punível com coima de €20.000 a €50.000 no caso de pessoas singulares ou de €50.000 a €300.000, no caso de pessoas coletivas ou ajuntamentos informais de jogadores, a participação em concursos



de apostas mútuas hípcas urbanas, realizados com violação do regime de exclusivo estabelecido no presente diploma.

3- A divulgação de escalas de concursos estrangeiros de apostas mútuas hípcas na comunicação social ou a publicidade a concursos estrangeiros fora do disposto no presente diploma constituem contra-ordenação, punível com coima de €10.000 a €50.000.

Artigo 17.º

Sanções Acessórias

1 - São aplicáveis às contraordenações previstas no presente artigo as sanções acessórias previstas no regime geral das contraordenações e ainda a proibição de participar em qualquer procedimento público de aquisição de bens e serviços.

2 - Como sanção acessória das contraordenações estabelecidas no presente diploma poderá ser determinada, nos termos da lei geral, no todo ou em parte, a apreensão de bens ou valores utilizados para a perpetração da infracção, incluindo os destinados a prémios ou que como tal hajam sido distribuídos.

Artigo 18.º

Prescrição

O prazo de prescrição das infracções a que se refere o artigo 16.º é de 5 anos.

Artigo 19.º

Processo e competência contraordenacional da SCML

1 - Compete à SCML, através do seu Departamento de Jogos, no âmbito das suas atribuições, a apreciação e aplicação de coimas ou outras sanções acessórias dos processos de contraordenação, no âmbito da exploração das



apostas mútuas hípcas urbanas, que sejam instaurados com vista à aplicação das penalidades previstas no presente decreto-lei.

2 - A instrução dos processos segue o disposto no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de Outubro, 244/95, de 14 de Setembro, e 323/2001, de 17 de Dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro.

3 - O produto das coimas e da venda dos bens e valores apreendidos integrará o resultado líquido da exploração das apostas mútuas hípcas, ainda que cobrado em juízo.

4 - O pagamento da coima aplicada será efectuado ao Departamento de Jogos da SCML.

Artigo 20º

Processo e competência contraordenacional da Inspeção Geral de Jogos

1- Compete à Inspeção Geral de Jogos, no âmbito das suas atribuições, a apreciação e aplicação de coimas ou outras sanções acessórias dos processos de contraordenação, no âmbito da exploração das apostas hípcas em Hipódromos, que sejam instaurados com vista à aplicação das penalidades legalmente previstas.

2- A instrução dos processos segue o disposto no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de Outubro, 244/95, de 14 de Setembro, e 323/2001, de 17 de Dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro.

3- As coimas previstas no presente diploma, aplicadas pela Inspeção Geral de Jogos, têm o destino seguinte:

- a. 40% para a Inspeção Geral de Jogos;



- b. 15% para a SCML;
- c. 15% para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- d. 15% para o MAMAOT;
- e. 15% para o Estado.

4- A Inspeção Geral de Jogos transfere trimestralmente, para as entidades referidas nas alíneas do número anterior, as importâncias que tenha recebido.

Artigo 21.º

Regulamentação

O regulamento das apostas mútuas hípcas urbanas é aprovado por Portaria do Ministro da Solidariedade e Segurança Social.

Artigo 22.º

Publicidade

A publicidade das apostas mútuas hípcas urbanas beneficia do regime de exceção previsto no Código da Publicidade

Artigo 23.º

Norma revogatória

Consideram-se revogadas todas as normas que contrariem o disposto no presente diploma, com a sua entrada em vigor.

Artigo 24.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de



O Primeiro-Ministro

O Ministro de Estado e das Finanças

A Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território



17.6 ANEXO VI – Contributo do Ministério das Finanças

Nota sobre os aspetos fiscais do jogo online

I. Introdução

A tributação dos ganhos associados ao jogo, tanto ao nível do operador, como ao nível do seu utilizador (jogador ou apostador), consubstancia uma problemática de elevada complexidade em função de vários aspetos que vai da questão social subjacente ao fenómeno do jogo a questões de técnica jurídico-tributária.

Por outro lado, o advento da internet, do comércio electrónico e dos contratos celebrados *online* veio colocar diversos desafios aos sistemas tributários, gerando a necessidade de estes se adaptarem a um ambiente desmaterializado que acompanha o circuito de pagamentos igualmente efetuados em *online*.

Os problemas gerados em termos regulatórios e de controlo destas novas realidades têm sido objeto de estudo continuado ao nível da OCDE, a qual vem desenvolvendo um trabalho sectorial nesta matéria. O objetivo é satisfazer as chamadas condições de Ottawa, fixadas em 1998, no sentido de estabelecer os parâmetros de adaptação dos princípios fiscais comuns à tributação do comércio electrónico.

A tributação dos ganhos associados ao chamado jogo online, isto é, à disponibilização de oferta de jogo a dinheiro por meios electrónicos, gera, por isso, e na medida da combinação dos aspetos apontados supra, dificuldades acrescidas cuja superação obriga a reflexão profunda.

O presente relatório, ao apontar caminhos alternativos para a regulação do jogo online em Portugal, subsidia também esta discussão na área da política fiscal. No entanto, a complexidade da temática aconselha que sejam realizados estudos posteriores, no contexto da concepção e afinação do modelo regulatório escolhido em definitivo, no sentido de aprofundar as questões e problemas agora identificados.

II. Enunciado das questões abordadas

O Direito Fiscal opera sobre categorias e modelos regulatórios pré-definidos. Nestes termos, a definição de objetivos e consequente delineação de modelos de tributação encontra-se dependente de uma decisão prévia relativamente ao modelo regulatório a adotar.

Neste sentido, em função do modelo regulatório escolhido, deverá promover-se o estudo de diversas questões, cuja complexidade aconselha a constituição de um grupo de trabalho autónomo, com o objetivo de assegurar a audição de peritos nas diversas áreas que são chamadas a intervir na tributação do jogo online, designadamente: (i) o imposto especial sobre o jogo (IEJ); (ii) a tributação do rendimento das pessoas singulares; (iii) a tributação do rendimento das pessoas



coletivas, (iv) a tributação internacional e europeia no âmbito de impostos diretos; (v) a tributação do consumo, designadamente o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

Em todo o caso, a par do estudo da evolução legislativa da tributação do jogo em Portugal (III.), de um estudo complementar de Direito comparado envolvendo algumas jurisdições europeias de referência (IV.), de uma exposição da receita fiscal associada ao jogo desde 2001, (V.) de uma reflexão em torno das especificidades da tributação do comércio electrónico, apresenta-se, no ponto VI., uma primeira análise de alguns aspectos de política fiscal e de técnica jurídico-tributária que deverão ser objeto de ponderação na definição de regras e modelos de tributação para o jogo online. A este propósito destacam-se os seguintes domínios adiante tratados de forma mais desenvolvida:

- A definição de opções de política fiscal em linha com uma pré-configuração coerente das diretrizes resultantes do modelo regulatório a adoptar;
- A tributação direta dos agentes responsáveis pela oferta de jogo online, de forma a perspetivar se (e de que forma) o IEJ se encontra, no plano técnico, capacitado para tributar realidades desmaterializadas,
- A tributação dos jogadores e apostadores, tendo em vista o panorama da tributação dos prémios e das apostas no âmbito do chamado jogo de base territorial;
- A tributação em sede de IVA e suas implicações a nível da interação com outros impostos, designadamente o Imposto do Selo (IS);
- A tributação direta de situações jurídicas plurilocalizadas, dando-se especial atenção para algumas questões suscitadas pela aplicação de Convenções para evitar a dupla tributação (CDT) e o Direito Europeu;
- A efetividade e adequação dos meios existentes para proceder a um efetivo controlo e vigilância do cumprimento das obrigações tributárias tendo em conta as características da oferta de jogo online;

Com base nos dados apresentados à Comissão, designadamente um estudo elaborado pela Deloitte Consultores, S.A., apresentado e discutido em Comissão Interministerial, o presente relatório finaliza com uma primeira previsão do potencial de receita fiscal que poderá ser obtido através da utilização de dois modelos de tributação distintos: a) tributação sobre GGR; b) tributação sobre a aposta em sede IS.

III. A Tributação do Jogo em Portugal

A incidência da tributação do jogo em Portugal apresenta-se hoje concentrada nos operadores, não obstante os encargos efetivos se encontrarem distribuídos pelos utilizadores.

Do lado da oferta existem atualmente, no que toca ao denominado jogo de base territorial, de um lado, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e, de outro lado, os restantes operadores autorizados, entre os quais os Casinos, sendo útil



apontar as características-base dos modelos de tributação que impendem sobre estas entidades.

a) A tributação da oferta de jogo a dinheiro

i. Enquadramento jurídico-tributário genérico da SCML

A SCML configura juridicamente uma pessoa colectiva de Direito privado de utilidade pública administrativa. Nessa qualidade, embora seja sujeita a IRC, encontra-se genericamente isenta daquele imposto nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea a) do respetivo código, observadas as limitações previstas nas restantes disposições deste mesmo artigo.

ii. Enquadramento jurídico-tributário dos Casinos

Por sua vez, a tributação dos Casinos, no que se refere à atividade consubstanciada na oferta de jogo a dinheiro, faz-se através do IEJ, previsto no artigo 84.º e seguintes do Decreto-lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro. O IEJ abrange a actividade do jogo de base territorial e prevê regras diferentes (bases de incidência e taxas distintas) para os chamados jogos bancados e para os jogos não bancados.

Simultaneamente, estabelece-se no artigo 84.º, n.º 2 uma regra de não exigibilidade de qualquer outra tributação aplicável ao exercício da atividade de oferta de jogo

realizada nos termos e pelo período das concessões. Esta regra, no entanto, não se aplica ao IVA, cujo código prevê uma isenção própria (cf. artigo 9.º, n.º 31 do CIVA).

Adicionalmente, o artigo 92.º prevê ainda isenções em sede de IMI e IMT.

Adicionalmente, com a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012), as despesas não documentadas auferidas por entidades sujeitas a IEJ são sujeitas a tributação autónoma à taxa de 70%.

b) A evolução legislativa da tributação dos prémios de jogo

O Regulamento do Imposto do Selo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12700 de 20 de Novembro de 1926 regulava no artigo 134.º (e verba 134 da TGIS) a tributação simultânea dos “bilhetes de lotarias e rifas” e os “prémios”, não sucedendo o mesmo com o jogo do loto e de outras apostas mútuas e do jogo do bingo, em que o imposto incidia unicamente sobre os prémios.

Mais de sessenta anos volvidos, a publicação do Decreto-Lei n.º 442-A/88 de 30 de Novembro, diploma que também aprovou o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), viria abolir o IS constante da verba 134 da Tabela Geral do Imposto do Selo (Artigo 3.º) integrando-se os ganhos de jogo, lotarias e apostas mútuas aí previstos na recém-criada “categoria I” («outros rendimentos»). A primeira redacção do artigo 12.º do Código do IRS dispunha que *“são compreendidos na categoria I os ganhos pagos ou postos à disposição provenientes de quaisquer lotarias, rifas e apostas mútuas, e ainda os provenientes de jogos do loto e do bingo”*.



Com esta primeira alteração legislativa resultou que a tributação tivesse passado a incidir unicamente sobre os ganhos pagos ou postos à disposição, afastando-se a lei de soluções de incidência sobre a aposta ou aquisição dos bilhetes de jogo.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 101/89, de 29.12, procedeu-se também, através do seu artigo 24.º, à expressa sujeição a IRS dos rendimentos obtidos através de sorteios ou concursos. A redacção do artigo 12.º do Código do IRS manteve-se inalterada, até que, por força da Lei 30-G/00, de 29 de Dezembro, foi revogado este preceito e aditado o artigo 9.º-A (“Incrementos Patrimoniais”). Este artigo, no seu n.º 2, mantinha a previsão da tributação dos *“prémios de quaisquer lotarias, rifas e apostas mútuas, totoloto, jogos do loto e bingo, bem como as importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos, efectivamente pagos ou postos à disposição”*.³⁹

Com a entrada em vigor da Lei n.º 150/99, de 11.09, diploma que aprovou o Código do IS (e respetiva tabela geral) e revogou a anterior regulação, a verba 11.1 da nova tabela geral passou a tributar as *“apostas de jogo não sujeitos ao regime do imposto especial sobre o jogo, designadamente as representadas por bilhetes, boletins, cartões, matrizes, rifas ou tómbolas – sobre o respectivo valor”*, enquanto no Código do IRS a incidência do imposto continuou a onerar os prémios.

Quer isto dizer que o imposto do selo passou a tributar indiretamente, através das apostas, os jogos não concessionados aos casinos, ao mesmo tempo que permaneceu no IRS a regulação da tributação dos respetivos prémios, sujeitos às taxas liberatórias de 25% e 35%, nos termos do artigo 71.º, n.º 2, alíneas b) e f).

Com a Lei 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que vigorou até à Lei 60-A/2005, o legislador procedeu a algumas alterações no artigo 9.º do CIRS ao prescrever que *“são também considerados incrementos patrimoniais os prémios de quaisquer lotarias, rifas e apostas mútuas, totoloto, jogos do loto e bingo, bem como as importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos, efectivamente pagos ou postos à disposição, com excepção dos prémios provenientes do denominado «Euromilhões», explorado pela Santa Casa da Misericórdia de*

Lisboa”.⁴⁰

³⁹ Este artigo viria a ser revogado e o seu objeto integrado no artigo 9.º do Código do IRS, todavia sem qualquer alteração substantiva (Cf. Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho).

⁴⁰ O enunciado legal do artigo 9.º do Código do IRS viria a ser sucessivamente alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro e pelo Decreto-lei n.º 175/2009 de 4 de Agosto. A sua última redacção antes de ser revogado em 2010 foi: “São também considerados incrementos patrimoniais os prémios de quaisquer rifas, jogo do loto e bingo, bem como as importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer



A entrada em vigor do Decreto-lei n.º 287/2003, de 11 de Novembro, que aprovou a denominada reforma da tributação do património, preferiu manter a opção legislativa de sistematizar a tributação do jogo em dois diplomas, cada qual prevendo realidades distintas e sobre as quais os impostos do IRS e Selo incidiam:

os prémios e as apostas (sempre a par da tributação dos casinos em sede de imposto especial sobre o jogo).

Mais recentemente, foi publicada a Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril que, ao revogar expressamente o n.º 2 do artigo 9.º do CIRS, veio consagrar a opção vigente de excluir do âmbito de IRS a tributação dos prémios, concentrando no Código do IS a tributação das apostas e dos prémios de jogo, não sujeito ao Imposto Especial sobre o Jogo.

c) A tributação do jogo fora do quadro do IEJ na atualidade

Em sede de *Imposto do Selo*, são sujeitos passivos de imposto a SCML, relativamente aos contratos celebrados no âmbito dos jogos sociais do Estado, cuja organização e exploração se lhe encontre atribuída em regime de direito exclusivo (artigo 2.º, alínea o), as entidades que concedem os prémios do bingo, das rifas e do jogo do loto, bem como quaisquer prémios de sorteio ou de concursos” (artigo 2.º, alínea p), bem como outras entidades que intervenham em atos e contratos (artigo 2.º, alínea h), que conjugada com a alínea n) do artigo 5.º do CIS, a *contrário*, determina que é sujeito passivo a entidade que organiza o jogo previsto na verba 11.1 da TGIS).

A opção feita pelo legislador português em sede de imposto do selo ao pretender tributar as operações relativas ao jogo (de base territorial) levou-o, a final, a fazer incidir o imposto tanto sobre as apostas como sobre os prémios, decorrendo este facto da própria circunstância da tributação do jogo ter sido numa primeira fase objecto de tratamento simultâneo no Código do IRS e no CIS, como já se referiu. Nestes termos, na atualidade, as regras aplicáveis à tributação das apostas e dos prémios de jogo encontram assento na verba 11 do Código do IS, que tem a seguinte redação:

11 - Jogo:

11.1 - Apostas de jogos não sujeitos ao regime do imposto especial sobre o jogo, designadamente as representadas por bilhetes, boletins, cartões, matrizes, rifas ou

sorteios ou concursos, efectivamente pagos ou postos à disposição, com excepção dos prémios provenientes dos jogos sociais organizados por Estados membros da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu desde que, neste caso, exista intercâmbio de informações”.



tômbolas - sobre o respectivo valor:

11.1.1 - Apostas mútuas: 25%;

11.1.2 - Outras apostas: 25%.

11.2 - Os prémios do bingo, de rifas e do jogo do loto, bem como de quaisquer sorteios ou concursos, com exceção dos prémios dos jogos sociais previstos na verba n.º 11.3 da presente Tabela - sobre o valor ilíquido, acrescendo 10 % quando atribuídos em espécie: (Redação dada pelo art.º 98.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril)

11.2.1 - Do bingo: 25 %;

11.2.2 - Dos restantes: 35 %.

11.3 - Jogos sociais do Estado: Euromilhões, Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totogolo, Totoloto e Joker - incluídos no preço de venda da aposta - 4,5 %.

Sistematizando:

a) As Apostas (verba 11.1 e 11.3 da TGIS) estão sujeitas a IS quando se trate de jogos não sujeitos ao regime do IEJ, designadamente as representadas por bilhetes, boletins, cartões, matrizes, rifas ou tômbolas (11.1), e jogos sociais do Estado: Euromilhões, Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totogolo, Totoloto e Joker (11.3)

b) Os prémios do bingo, de rifas e do jogo do loto, bem como de quaisquer sorteios ou concursos, com exceção dos prémios dos jogos sociais previstos na verba n.º 11.3 são sujeitos a IS nos termos da verba 11.2 da TGIS.

De notar, todavia, que o n.º 2 do artigo 1.º do CIS prevê que não são sujeitas a imposto as operações sujeitas a imposto sobre o valor acrescentado e dele não isentas. O artigo 9.º, n.º 31, do CIVA, no entanto, estabelece que estão isentas do imposto a lotaria da SCML, as apostas mútuas, o bingo, os sorteios e as lotarias instantâneas devidamente autorizados, bem como as respectivas comissões e todas as atividades sujeitas a impostos especiais sobre o jogo.

IV. Breve Panorâmica de Direito Comparado

A regulação do jogo *online* é uma competência dos vários Estados Membros (EM) da União Europeia não existindo, por isso, um quadro comum quer no plano legislativo, quer no plano da tributação. Compete, assim, a cada EM delinear qual o regime a adoptar sem esquecer os vários princípios de Direito Europeu, tais como o princípio da não discriminação, da proporcionalidade, da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, bem como a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) nesta matéria.



Com o intuito de obter uma análise comparativa foi efetuado, com base em dados obtidos pela Autoridade Tributária (AT) e no estudo da Deloitte apresentado à Comissão Interministerial, um breve estudo comparativo de algumas legislações de referência da EU que hajam regulamentado a atividade do jogo online, de forma a identificar tendências também nesta área. Assim, considerou-se as legislações de Reino Unido, França, Suécia, Bélgica, Espanha, Itália e Dinamarca.

a) Direito comparado

i. Reino Unido

Tal como se referenciou anteriormente o modelo regulatório do Reino Unido assenta num mercado online liberalizado em que são admitidos operadores locais, mediante licenciamento, bem como operadores estrangeiros (sem necessidade de licença).

A tributação do jogo online incide exclusivamente sobre os operadores e é efetuada através de um imposto de base GGR (a uma taxa de 15%) e através do imposto sobre o rendimento (aplicando-se uma taxa que pode ascender a 28%). O jogo encontra-se isento de IVA.

ii. França

A França adota um modelo que foi denominado de liberalização controlada, isto é, abriu-se o mercado online apenas para alguns jogos (apostas desportivas, hípicas e póquer).

A tributação incide sobre o valor das apostas a taxas variáveis de acordo com o tipo de aposta: apostas desportivas 9%; apostas hípicas 14,4%; póquer 2%.

Adicionalmente, incide ainda imposto sobre o rendimento à taxa normal de 33,33% aplicável às entidades sedeadas em França. Em tese, poderá existir tributação ao nível dos utilizadores mas apenas quando os ganhos se revelem regulares o que, na prática, não tem tido aplicação prática.

iii. Suécia

A Suécia adoptou um modelo restrito que assenta no monopólio do Estado sobre os jogos online, sendo que se encontram regulados uma assinalável variedade de jogos online, incluindo os mais diversos jogos de casino (para além do póquer), bem como lotarias, bingo, apostas hípicas e desportivas.

Quer os operadores, quer os utilizadores encontram-se isentos de imposto, sendo que a receita dos primeiros é totalmente contabilizada como receita no orçamento do Estado.

iv. Bélgica

A Bélgica dispõe hoje de um modelo regulatório do tipo restrito, em que se concessionou a atividade do jogo online apenas para os operadores de jogo de base



territorial, com licenças primeiramente temporárias e limitadas a apostas desportivas e jogos de casino, incluindo o póquer.

O modelo tributário assenta numa base de GGR, a uma taxa variável de 11% a 15%, sendo que os apostadores são isentos de imposto.

v. Espanha

A Espanha adoptou um modelo regulatório liberalizante, semelhante ao modelo francês, abrangendo apostas hípicas, bingo, jogos de casino (incluindo póquer) e lotarias.

Os operadores estão sujeitos ao pagamento de um imposto de jogo que pode incidir sobre as suas receitas ou uma base GGR, variando a taxa e a base de incidência com o tipo de jogo.

As comunidades autónomas podem ainda aumentar as taxas de jogo em 20% para os operadores sedeados no seu território.

Para além do imposto de jogo, os operadores estão sujeitos ao pagamento de uma taxa no valor de 1% sobre o valor das apostas, destinado a financiar as atividades da autoridade reguladora.

Todos os operadores sujeitos a imposto de jogo estão isentos de IVA.

Os ganhos de jogo estão isentos de impostos na esfera dos apostadores.

vi. Itália

Em Itália vigora um sistema de monopólio concessionado da oferta de jogo online nos termos do qual são atribuídas licenças de exploração a operadores privados registados, as quais abrangem uma variedade de jogos incluindo apostas desportivas, hípicas, póquer, jogos de casino e bingo.

As regras de tributação variam de acordo com o tipo de apostas. Assim, as apostas desportivas são tributadas a uma taxa variável que oscila entre 2% e 5% sobre o volume de negócios. Já os jogos de casino, incluindo o póquer, são tributados numa base GGR a uma taxa de 20%.

De acordo com informação consultada,⁴¹ a carga tributária incidente sobre a oferta de jogo online é hoje significativamente menor do que a que vigorava ao tempo em que a atividade foi regulamentada, tendo-se verificado um aumento exponencial das receitas públicas.

⁴¹ Cf. “Overview of the Italian Regulatory framework for online gaming” – MAG, 2011, disponível em <http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/1202/bilag/4/825547.pdf>



vii. Dinamarca

A Dinamarca procedeu em 2010 a uma reforma global da regulamentação da oferta de jogo, tanto de base territorial como online, prevendo-se aquilo a que se chamou uma semi-liberalização, uma vez que continuarão a existir jogos sujeitos a monopólio do Estado que coexistirão com uma atividade desenvolvida por privados, domiciliados ou não na Dinamarca, através de um sistema de licenças.

O sistema tributário proposto não é uniforme. Assim, a oferta de lotaria é tributada a uma taxa de 15% ou 17,5% sobre os ganhos, as apostas desportivas online são tributadas a uma taxa de 20% sobre uma base GGR, taxa essa que também é aplicável aos casinos online.

b) Tendências identificadas

Tal como resulta do estudo efetuado pela Deloitte, constata-se uma tendência variável de aumento da atividade legal do jogo com a decisão de regulamentação, a qual varia de jurisdição para jurisdição de acordo com os modelos experimentados.

Não obstante, nos modelos regulatórios liberalizantes que admitem operadores estrangeiros verifica-se uma certa assimetria no tratamento de operadores domiciliados e não domiciliados em benefício deste últimos, o que tem determinado a fuga de operadores domiciliados.

A opção italiana de reduzir a carga fiscal e os sistemas assentes em tributação de base GGR revelam-se mais favoráveis ao desenvolvimento do negócio do jogo, sendo que a intervenção do Estado na prevenção do vício de jogo é feita fora do sistema fiscal.

O modelo sueco, de monopólio restrito e sem tributação, destaca-se pela sua simplicidade e pela irrelevância fiscal (que não orçamental) da oferta de jogo ilegal (toda a receita pública é receita de jogo não havendo lugar a receita de impostos).

Finalmente, saliente-se o modelo dinamarquês, designadamente no que se refere à opção de repensar integralmente a oferta de jogo, bem como o movimento observado em termos financeiros: maior volume de receita fiscal que contrasta com uma diferente distribuição das receitas do operador público e com um aumento dos *payouts*, conduzindo a uma perda líquida de receita para o Estado.

V. Dados sobre a receita fiscal decorrente do jogo (2001-2011)

Os dados da receita fiscal relativos ao jogo reflectem a evolução histórica traçada, designadamente no que respeita à sua distribuição entre o IRS e o IS, bem como o alargamento das respetivas bases tributáveis. Os quadros seguintes (fonte: AT) dão conta, precisamente, dessa evolução:



Autoridade Tributária	Prémios de Jogos, Lotarias, Rifas, Apostas, Sorteios, Concursos (EUROS)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IRS	173,799,748.21	124,317,992.89	106,780,012.62	91,351,463.63	87,918,869.25	70,588,795.45	11,670,124.20
IRC	662,187.61	1,006,293.66	530,899.23	735,190.66	746,279.25	415,863.07	380,575.84
TOTAL	174,461,935.82	125,324,286.55	107,310,911.85	92,086,654.29	88,665,148.50	71,004,658.52	12,050,700.04

Autoridade Tributária	Apostas, Prémios e Jogos Sociais do Estado							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Selo	783,470.00	567,078.00	331,988.00	297,628.00	557,095.00	13,618,637.00	69,363,744.00	90,257,484.00

Tal como referenciado *supra*, o Decreto-Lei, n.º 175/2009, de 4 de Agosto, revogou a isenção relativa ao Euromilhões em sede de IS (por conformação com o Direito Europeu), sendo aditada a verba 11.3, na qual passou a tributar à taxa do Imposto do Selo de 4,5%, “Jogos Sociais do Estado: Euromilhões, Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totogolo, Totoloto e Joker – incluídos no preço de venda da aposta 4,5%”

Esta alteração justifica o aumento substancial na receita do IS observado no ano de 2009 (nesse ano é apenas de 3 meses, porque a Lei entrou em vigor em Setembro, mas a primeira entrega verificou-se em Outubro, dado que o imposto tem que ser entregue até ao dia 20 do mês seguinte).

Os prémios do bingo, rifas, do jogo do loto, bem como de quaisquer sorteios ou concursos, estavam sujeitos a IRS a taxas liberatórias. Ora, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2010), e tal como referenciado, foi eliminada a tributação em sede de IRS e os referidos prémios passaram a ser tributados em IS. Assim se justifica novo incremento da receita do IS a partir do ano 2010 (aumento de 30% em 2011 comparado com 2010).

Desta forma, os dados agregados, por anos, da receita oriunda do Jogo constam do quadro seguinte:

Autoridade Tributária	Receita Fiscal - Jogo (Euros)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IRS	173,799,748.21	124,317,992.89	106,780,012.62	91,351,463.63	87,918,869.25	70,588,795.45	11,670,124.20	N/A
IRC	662,187.61	1,006,293.66	530,899.23	735,190.66	746,279.25	415,863.07	415,863.07	N/A
Selo	783,470.00	567,078.00	331,988.00	297,628.00	557,095.00	13,618,637.00	69,363,744.00	90,257,484.00
TOTAL	175,245,405.82	125,891,364.55	107,642,899.85	92,384,282.29	89,222,243.50	84,623,295.52	81,449,731.27	90,257,484.00

VI. Aspectos Gerais sobre Fiscalidade do comércio electrónico

De acordo com o COM/97/0157 de 15.04.1997 enviada ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões:

“O comércio electrónico permite fazer negócios por via electrónica. Baseia-se no processamento e transmissão electrónicos de dados, incluindo texto, som e imagem.

Abrange actividades muito diversas, que incluem o comércio electrónico de bens e



serviços, a entrega em linha de conteúdo digital, as transferências financeiras electrónicas, o comércio electrónico de acções, conhecimentos de embarque electrónicos, leilões comerciais, concepção e engenharia em cooperação, determinação em linha das melhores fontes para aquisições (sourcing), contratos públicos, comercialização directa ao consumidor e serviço após venda. Envolve quer produtos (por exemplo, bens de consumo, equipamentos médicos especializados) quer serviços (por exemplo, serviços de informação, serviços financeiros e jurídicos), actividades tradicionais (por exemplo, cuidados de saúde, educação) e actividades novas (por exemplo, centros comerciais virtuais)".

Com a desmaterialização da moeda (a regulação do acesso à actividade e exercício da mesma por parte das instituições de uma moeda electrónica teve consagração legal na Directiva 2000/46/CE, de 18 de Setembro) e o advento da factura electrónica, estava preparado o caminho para a implementação generalizada do comércio electrónico.

Neste sentido, a Directiva 2001/115/CE, de 20 de Dezembro, prevê a criação de um enquadramento jurídico para a utilização da facturação electrónica que permita salvaguardar as possibilidades de controlo das administrações fiscais.

Efetivamente, na sua transposição, o Decreto-Lei 256/2003, de 21 de Outubro procurou simplificar, modernizar e harmonizar, em matéria de IVA, vários aspectos e condicionalismos relacionados com a obrigação de facturação.

Das relações jurídicas estabelecidas *online* nascem os mais diversos tipos de contratos, sendo o resultado de declarações de vontade manifestadas através da utilização de meios electrónicos. Naturalmente, os contratos de jogo e aposta também aqui se incluem.

Estes contratos electrónicos apresentam características próprias, assumindo papel fundamental no que à validade e autenticidade do negócio concerne, a assinatura digital, a única forma de assegurar a imputação da mensagem ao seu verdadeiro autor. Também é notória a importância assumida na celebração destes contratos

electrónicos pela entidade certificadora a quem cabe verificar rigorosamente a identidade e a capacidade dos requerentes, dos pares de chaves e respectivos certificados.

De acordo com as chamadas Regras de Ottawa sobre a tributação do comércio electrónico,⁴² devem aplicar-se à tributação do correio electrónico regras e princípios tributários semelhantes aos aplicados na tributação da oferta através de meios convencionais, tendo em conta, no entanto, as especificidades da oferta de serviços por esta via. Assim, as Regras de Ottawa apontam os seguintes princípios norteadores da tributação do comércio electrónico em geral e que,

⁴² Cf. OECD (1998), *Electronic Commerce: Taxation Framework Conditions*, disponível em www.oecd.org.



consequentemente, deverão, acauteladas as devidas especificidades, ter reflexo na tributação da oferta de jogo por meios electrónicos:

Neutralidade – A carga fiscal deve ser distribuída de forma neutra entre as diversas formas de comércio electrónico e entre estas e aquela que é aplicável à oferta convencional, de forma a assegurar que contribuintes, em situações similares, são sujeitos a idêntica carga fiscal. A decisão dos operadores no mercado deve, assim, ser motivada por razões económicas e não pelos aspetos fiscais;

Eficácia do sistema – devem minimizar-se os custos de cumprimento para os contribuintes mas também os encargos administrativos sobre as autoridades tributárias;

Certeza jurídica e simplicidade – as regras jurídicas aplicáveis deverão ser facilmente apreendidas pelos contribuintes que deverão ser capazes de antecipar o tratamento fiscal de uma determinada transação;

Justiça tributária e eficiência – a tributação deverá gerar um montante apropriado face aos objetivos de política fiscal definidos, devendo a fraude e evasão fiscais ser minimizados através de medidas adequadas aos riscos envolvidos;

Flexibilidade – os sistemas fiscais deverão ser flexíveis e dinâmicos e assegurar o acompanhamento dos desenvolvimentos no mercado e da tecnologia.

VII. Aspectos a ponderar na definição de regras e modelos de tributação para o jogo online

a) A decisão de política fiscal

A definição de modelos de tributação para o jogo *online* reveste particulares dificuldades, obrigando à definição de linhas claras de decisão em matéria de política fiscal, bem como à ponderação de pertinentes e difíceis questões técnicas.

O Direito Fiscal, enquanto Direito de sobreposição que opera sobre dados normativos pré-determinados⁴³, acolhe, por essa via, algumas pré-considerações políticas e legislativas que não deixam de ser enquadráveis numa definição abrangente de política fiscal. Não obstante, na definição de modelos de tributação concretos, assiste ao legislador fiscal uma ampla margem de decisão política, ainda que previamente balizada.

⁴³ JOSÉ CASALTA NABAIS (2010), *Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2010, 6ª edição, pp. 84 *et seq.*



No plano da política legislativa, a opção entre modelos restritivos de regulação do jogo *online* e modelos liberalizantes reveste uma carga genética a que, por natureza, o Direito Fiscal não será imune.

Assim, a opção por um modelo liberalizante terá subjacente uma ponderação prevalente dos interesses da plena concorrência, do mercado, da maximização do lucro e, por conseguinte, de uma tendencial neutralidade do regime fiscal face a essa mesma atividade.

Nesta opção, o jogo *online*, diferentemente do que se verifica no caso do chamado jogo de base territorial, seria visto, tendencialmente, como uma atividade económica normal, cabendo ao legislador demonstrar ou, pelo menos ser capaz de perspetivar, ganhos gerais de eficiência determinados pela sua adoção.

Ora, no plano estritamente tributário, a concepção liberalizante para o jogo *online* liberta o Estado de considerações de “extra-fiscalidade”. Não se revelando necessário corrigir comportamentos ou internalizar efeitos negativos do jogo, o legislador fiscal deverá desenvolver um modelo tributário nos princípios gerais aplicáveis a qualquer atividade económica.

Deverá, por conseguinte, ponderar adequadamente os demais princípios e limites constitucionalmente estabelecidos, designadamente em matéria de princípio da igualdade (capacidade contributiva) e proporcionalidade.

Desde logo, a esta luz, coloca-se a questão de base que consiste em justificar o porquê de se liberalizar a atividade do jogo *online* quando o jogo de base territorial

é objeto do monopólio do Estado, designadamente atendendo a que este sistema de monopólio justifica a criação de dois enclaves na tributação do rendimento historicamente demarcados: a isenção de IRC das receitas da SCML provenientes do jogo.

Ora, no plano da equidade horizontal, parece, à primeira vista, incongruente que se considere o jogo *online* uma atividade económica normal e simultaneamente se advogue um enquadramento tributário no âmbito dos mencionados enclaves de tributação.

Dito por outras palavras: os modelos liberalizantes apontam para que se deva tributar em IRC, a taxas normais, todas as entidades que se proponham a desenvolver uma atividade com fito lucrativo. Nestes termos, a isenção da SCML, atendendo ao reconhecimento de utilidade pública que o seu objeto e atividade merecem da parte do Estado, permaneceria justificada, mas as restantes entidades, salvo ponderação contrária, deveriam ser tributadas em sede de IRC.

A criação de regras próprias, no entanto, não seria impossível mas deveria observar específicas preocupações, não já de concepção de base do sistema regulatório, mas ponderar concretos problemas de matriz puramente fiscal, designadamente em matéria de liquidação, controlo, combate à fraude e à evasão



ou de articulação com outros ordenamentos jurídicos.

Por outro lado, a criação de modelos de tributação distintos para o jogo de base territorial e para o jogo *online* apresenta um elevado potencial de suscitar questões

de natureza constitucional que devem ser devidamente ponderadas. Haveria, por conseguinte, que descortinar uma diferença constitucionalmente atendível para justificar imposição de dois modelos de tributação distintos aos casinos de base territorial e aos casinos *online*, designadamente, sempre que os primeiros fiquem sujeitos a uma carga fiscal mais elevada.

Estes problemas de base apresentam-se menos salientes no caso dos modelos restritivos. Uma preconcepção da oferta de jogo a dinheiro *online* como uma atividade tendencialmente geradora de problemática social, permite, *per se*, justificar modelos de tributação distintos dos que são normalmente aplicáveis.

De resto a sua assimilação à oferta de jogo de base territorial dispensaria a mencionada análise de constitucionalidade, uma vez que pré-determinaria a criação de quadros jurídico-tributários semelhantes e, afinal, congruentes com a premissa de base, nos termos do qual o jogo *online* configura apenas um meio alternativo de oferta e não um *genus* diferente.

b) Alguns aspetos técnicos a ponderar na criação do regime de tributação do jogo *online*

Como se referiu, a regulação do jogo *online* apresenta especial complexidade, sendo aconselhável, no momento da definição definitiva do modelo regulatório de base, proceder a uma adequada ponderação de diversas questões, em sede de uma comissão especializada para o efeito.

Tal como referido anteriormente, estas dificuldades apresentam-se tendencialmente maiores no quadro de um modelo regulatório liberal. Nesta lógica, apresentam-se *infra* alguns aspetos que deverão merecer especial atenção, sem prejuízo de outros que possam surgir e que mereçam igualmente ser ponderados no contexto da ponderação de opções legislativas em matéria fiscal.

Assim, do lado da sujeição passiva, haverá que diferenciar entre a tributação da oferta e a tributação do utilizador (o jogador) bem como a circunstância de se enquadrar a tributação do jogo *online* no IEJ. Como se salientou, haverá que compreender se, e em que medida, o IEJ se encontra apto a impor tributação sobre realidades desmaterializadas.

Efetivamente, atendendo à sua concreta sistematização e estrutura, o IEJ assenta num modelo de tributação *ad rem*, i.e., tem subjacente realidades tangíveis como *bancas*, *capital em giro*, *pontos* etc. Consequentemente, os modelos de controlo preconizados acompanham esta realidade.

Ora, a realidade *online* é mais simples porque imaterial. As “bancas” online, a própria definição de capital em giro, adquirem neste ambiente formas próprias



que dificilmente se adequam ao pretendido com aquelas categorias do IEJ. O mesmo sucede com o controlo da respetiva atividade.

Consequentemente, haveria que perspetivar adaptações ao IEJ tendo o cuidado de não o descaracterizar, sob pena de o assemelhar a um imposto sobre o rendimento convencional do tipo do IRC.

A par desta ponderação seria, todavia, útil compreender se as entidades que procedem à oferta de jogo *online* deverão ser tributadas em sede de IRC, preferindo-se, nesse caso, esta solução à potencial descaracterização do IEJ. A ponderação desta solução deveria ainda abranger a ponderação de, por motivos de equidade horizontal, equacionar a possibilidade de toda a tributação do jogo

(incluindo o jogo de base territorial) ser transferida para o IRC (abandonando-se o IEJ), circunstância que se pode justificar ainda na medida em que a atividade do jogo *online* potencie o aparecimento de operações transnacionais.

No plano do IS, designadamente no que se refere à tributação da aposta, a solução a adotar relativamente sobre quem impenderá a obrigação de liquidar o imposto devido nas operações do jogo *online* deverá seguir as opções adoptadas hoje para o jogo de base territorial. Deverá tal obrigação recair sobre os promotores do jogo *online*, introduzindo-se as necessárias adaptações ao Código do IS (art. 2.º, n.º 1, alíneas h), o) e p) do CIS).

Finalmente, refira-se que estas problemáticas resultam matizadas na hipótese de se favorecer um modelo regulatório restrito de exploração da oferta do jogo *online*.

Neste modelo regulatório, a exploração da oferta de jogo seria distribuída entre os casinos e a SCML pelo que as adaptações a empreender serão menores.

O domínio do IVA e sua interação com outros impostos do sistema tributário oferece também diversas questões complexas que deverão ser devidamente ponderadas. O n.º 2 do artigo 1.º do Código do IS prevê que não são sujeitas a IS as operações sujeitas a IVA e dele não isentas. Assim, na ausência de qualquer medida legislativa, a mera incidência de IVA inibiria, à partida, a tributação das apostas em jogos *online* em sede de IS.

O artigo 9.º, n.º 31, do Código do IVA estabelece que estão isentas deste imposto a lotaria da SCML, as apostas mútuas, o bingo, os sorteios e as lotarias instantâneas devidamente autorizados, bem como as respectivas comissões e todas as atividades sujeitas a impostos especiais sobre o jogo.

Em sede de alteração legislativa apresentam-se, portanto duas alternativas para viabilizar a tributação das apostas *online* em IS:

- a) Extensão da isenção de IVA às apostas *online* objeto de regulamentação (as apostas ilegais permaneceriam sujeitas e não isentas);
- b) Limitação do efeito previsto no citado artigo 1.º, n.º 2 do CIS, criando uma



exceção para o jogo *online*, de resto à semelhança do que já se encontra previsto no n.º 8 do mesmo artigo 1.º, nos termos do qual se cria uma exceção para as situações previstas na verba 11.2, justamente no caso dos prémios do bingo, de rifas e do jogo do loto, bem como de quaisquer sorteios ou concursos, com exceção dos prémios dos jogos sociais previstos na verba 11.3.

Ainda no domínio do IS, colocam-se outras questões complexas em matéria de territorialidade que deverão também ser ponderadas. Dispõe o n.º 1 do artigo 4.º do CIS que *“sem prejuízo das disposições do presente Código e da Tabela Geral em sentido diferente, o imposto do selo incide sobre todos os factos referidos no artigo 1.º ocorridos em território nacional”*. Adicionalmente, o n.º 2 do mesmo preceito prevê uma série de cláusulas de extensão deste princípio, sendo que nenhuma se refere a atos ou contratos conexos com a oferta de jogo.

Ora, inexistindo no Código disposição especial que determine o lugar onde se considera verificada a oferta de jogo, esta fica entregue aos princípios gerais, *in casu*, às regras de determinação do local de formação do contrato de jogo ou aposta. Esta questão não apresenta dificuldade de maior no caso da oferta de jogo de base territorial (verifica-se necessariamente em Portugal) mas é absolutamente decisiva na construção de modelos de tributação do jogo *online* em função da sua já mencionada desmaterialização.

Assim, quanto a esta matéria, independentemente das soluções civilísticas, existem várias possibilidades para determinar o elemento de conexão relevante com o território nacional a) o local onde o proponente, proprietário do *web site*, exerce a sua actividade; b) a própria internet, isto é, o local onde se encontre instalado o servidor onde se encontra instalado o *site*; c) o local onde se encontre o utilizador ou o proponente do negócio.

A posição dominante nas legislações que versam sobre o comércio electrónico considera a possibilidade que vê no local onde o proponente, no caso, o promotor do jogo *online*, exerce a sua atividade como a solução a eleger.

Efetivamente, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno (Diretiva sobre o comércio electrónico) apontam-se diversos critérios na determinação da aplicabilidade da lei portuguesa aos prestadores de serviços abrangidos:

- a) O local de estabelecimento efetivo, esclarecendo-se que irreleva o facto de a sede de encontrar fora do território português;
- b) No caso de prestadores cuja atividade se encontre plurilocalizada através de vários estabelecimentos efetivos, prevalece a lei do lugar onde se encontre o centro das atividades relacionadas com o serviço da sociedade de informação.



Adicionalmente, os comentários ao artigo 5.º do Modelo de Convenção Fiscal sobre o Rendimento e o Património exploram diversas alternativas no sentido de considerar a localização do servidor como critério relevante para determinar a existência de um estabelecimento estável, discorrendo sobre a possibilidade de se considerar que uma determinada empresa ou entidade exerce a sua atividade a partir do local onde se encontra localizado o servidor utilizado no seu *e-commerce*.

Ora, de um lado, as específicas características da oferta de serviços de jogo pela internet e, de outro, o modo como se encontra estruturado o próprio IS, aconselhará o estabelecimento de elementos de conexão de largo espectro que permitam ampliar o âmbito de aplicação das regras de territorialidade de forma a atrair tributação do maior número possível de operações que tenham uma efetiva relação com o território português, designadamente no plano económico. A título de exemplo comparado, refira-se que em Espanha, se tributa em sede da “Ley del Juego” as operações realizadas por sujeitos não residentes em Espanha que tenham como destinatários sujeitos aí residentes.

De uma perspetiva diferente, no caso de se privilegiar a tributação do jogo *online* através do prémio, haveria que clarificar o momento em que se considera nascida a obrigação de IS. Assim, seria necessário equiparar os prémios decorrentes do jogo *online* ao regime já hoje previsto na alínea t) do artigo 5.º, do CIS, clarificando-se que a obrigação nasce no momento da atribuição do prémio, i.e., no momento em que a entidade promotora reconhece a existência de uma obrigação/encargo decorrente de ter de conceder um determinado prémio.

No plano internacional, a abertura do jogo *online* a operadores que não se encontrem domiciliados em Portugal (no âmbito dos modelos liberalizantes) é suscetível de colocar desafios que carecem de ponderação.

Efetivamente, a somar às dificuldades anteriormente apontadas ao IEJ, revela-se extremamente questionável que este imposto qualifique para efeitos das CDT firmadas por Portugal. Efetivamente, Portugal não o acolhe expressamente em nenhum daqueles instrumentos o que, por outro lado, pode ser explicado por, hoje, o jogo ser um negócio estritamente de base territorial que apenas abrange operadores nacionais e que, por conseguinte não se expõe a situações que envolvam outras jurisdições.

De facto, a natureza jurídica do IEJ é questão que não tem sido objeto de tratamento aprofundado da doutrina portuguesa, sendo, contudo, pelo menos duvidoso que se possa reconduzir à categoria da tributação do rendimento. No entanto, não se exclui que a sua concreta configuração possa, de certa forma atrair o rendimento da atividade do jogo, circunstância que, no entanto, também se



encontra presente no domínio da tributação do consumo em que a apreensão do rendimento se faz, justamente, de forma indireta através do consumo de bens ou de serviços.⁴⁴

Em qualquer dos casos, o IEJ sempre careceria de uma substancial reformulação de forma a dotá-lo de mecanismos que permitissem atrair e controlar a tributação de entidades não domiciliadas, à semelhança das disposições sobre estabelecimento estável, previstas quer nas mencionadas Convenções, quer no código do IRC.

A estes problemas soma-se a ausência de experiência que os operadores habituais do IEJ teriam em lidar com os aspetos mais comuns das sempre complexas situações tributárias internacionais, designadamente na própria articulação com as autoridades de outras jurisdições. Salvo a devida ponderação, este tipo de questões poderá também favorecer a incorporação da tributação do jogo *online* no IRC, em moldes semelhantes aos já referenciados *supra*, de forma a não favorecer o aparecimento indesejável de situações de dupla tributação ou de dupla não tributação.

Por fim, sempre que estivessem em causa operadores domiciliados noutros EM a circunstância de os mesmos poderem ficar abrangidos por um sistema de tributação divergente do aplicável aos operadores nacionais poderia favorecer o aparecimento de desconformidades, quer face ao disposto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, quer face às diretivas, uns e outros interpretados nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Do prisma da tributação indireta, qualquer intervenção legislativa nesta área deverá ainda salvaguardar o respeito pelos normativos comunitários em sede de IVA, assegurando designadamente o respeito pelas limitações impostas pela Diretiva.

A dificuldade em controlar as transferências efetuadas no âmbito desta atividade e a consequente exposição acrescida do jogo *online* a práticas de fraude e evasão que daí advém constitui um aspeto importante a ter em conta na definição do sistema de regras tributárias aplicáveis.

Neste sentido deverá estudar-se a possibilidade de envolver terceiras entidades no pagamento ou no controlo do cumprimento das obrigações tributárias subjacentes ao jogo *online*. Em Espanha, por exemplo, observa-se que existe a possibilidade de as entidades que de alguma forma estejam envolvidas na celebração de contratos de jogo electrónicos não licenciados com sujeitos/jogadores aí domiciliados, poderem ser responsabilizadas pelo pagamento do imposto.

De forma idêntica, poderia ser equacionada a possibilidade de adoptar esquemas

⁴⁴ No sentido de se tratar de um imposto atípico, cf. CLOTILDE PALMA, *A Tributação do Jogo em Sede de IVA*, Ciência e Técnica Fiscal, 2004, p. 139.



de representação fiscal de entidades não residentes. Efetivamente, optando-se por admitir a exploração do jogo electrónico por entidades não-residentes em território nacional e na ausência de um estabelecimento estável situado em Portugal (quer fática, quer porque se mantém a tributação em sede de IEJ) não seria de excluir a possibilidade de obrigar as referidas entidades a nomearem um representante fiscal em Portugal, o que aliás é tradição entre nós.

Esta opção, todavia, poderia contender com a jurisprudência firmada pelo Acórdão do Tribunal de Justiça de 05 de Maio de 2011, proferido no âmbito do processo nº C-267/09⁴⁵. Não obstante, regista-se a solução adoptada pelo ordenamento francês, a qual se nos afigura certa no estabelecimento de um compromisso entre a jurisprudência vertida naquele Acórdão e as necessidades de segurança e controlo que as características da atividade de jogo electrónico determinam.

Efetivamente, as já assinaladas especificidades do jogo *online*, designadamente o seu impacto social negativo, bem como a acrescida volatilidade dos movimentos que se lhe encontram associados e as inerentes dificuldades de controlo poderão auxiliar na defesa da justificação e da proporcionalidade de uma medida que obrigasse à nomeação de representantes fiscais, afastando-se assim daquela jurisprudência.

Finalmente, observando uma vez mais os limites impostos pelo Direito Europeu, designadamente em matéria de pagamentos, poderia ser perspectivada a

possibilidade de envolver as entidades que participam na cadeia de pagamentos por cartão de crédito (bancos, sociedades financeiras e de *acquiring*) no controlo das transações respeitantes à oferta electrónica de jogo, por exemplo, através da criação de obrigações declarativas adequadas a um efetivo cruzamento de dados.

Uma vez mais, a adoção de modelos regulatórios liberalizantes fica exposta a uma multiplicidade de questões na área do controlo dos sujeitos passivos que não se verifica no modelo restrito (em que apenas seria necessário controlar o cumprimento de obrigações fiscais por parte dos casinos e da SCML). No entanto, mesmo neste modelo mais restrito, subsistem os problemas relacionados com a oferta ilegal de jogo. Nestes termos, poderá ser ponderada a possibilidade de imposição de normas penalizadoras dos prémios auferidos de atividades ilegais, quer por via da incidência de IRS ou IRC, quer por via da criação de penalidades acrescidas.

VIII. Análise prospetiva do potencial de receita fiscal

a) projeção de receita

⁴⁵ Comissão Europeia v. Portugal, ainda não publicado na colectânea mas disponível em www.curia.eu.



As projeções apresentadas *infra* foram elaboradas tendo por base um estudo elaborado por solicitação da SCML pela Deloitte Consultores, SA., e que foi apresentado e disponibilizado à Comissão Interministerial.

Assim, conjugando os dados previstas a páginas 25 e 27 desse estudo, construíram-

-se as tabelas *infra* expostas (cf. Anexo I), cada uma com seis cenários possíveis de crescimento após regulação, com base em informação pública sobre dados de GGR (receita bruta do jogo – total das apostas menos o valor dos prémios) e com base em questionários efetuados pela Consultora no âmbito do referido estudo e que pretendem determinar a dimensão do mercado em termos de apostas.⁴⁶

Sobre os valores de GGR e apostas assim apurados, simulou-se a receita que poderia resultar da aplicação das regras de tributação dos países considerados (Reino Unido, França e Bélgica). Relativamente a França foram considerados dois modelos: o vigente e o que resultaria da aprovação de alterações propostas. Nas tabelas em que se refere Portugal não se considerou tributação em sede de IVA

nem de IRC.⁴⁷

Tendo em conta os diversos cenários de crescimento da dimensão do mercado com base no estudo referido, os valores da receita do imposto oscilariam entre os 10 e os 25 Milhões de Euros, excepto se utilizado o modelo francês em que os valores se apresentariam substancialmente superiores.

Das projeções efetuadas para Portugal constata-se que um modelo de tributação baseado na incidência de IS sobre as apostas deverá gerar mais receita do que um modelo de tributação baseado em GGR. Efetivamente, os modelos de tributação com base em GGR, para alcançarem resultados idênticos, necessitariam de aplicar taxas elevadas (25% sobre GGR para atingir níveis de receita idênticos a uma taxa de IS de 4,5% sobre as apostas). A este factor acresce o facto de a tributação com base em GGR se oferecer a um muito maior grau e complexidade e de exposição a práticas elisivas do que a tributação em sede de IS.

Os valores projectados poderiam ainda ser incrementados através da tributação em sede de IEJ / IRC / IVA, dependendo do modelo de regulação adoptado e das opções de política fiscal e de técnica legislativa que venham a ser privilegiadas para lidar com as questões levantadas *supra*.

Deve salientar-se, contudo, que de acordo com a informação prevista noutras

⁴⁶ Deve, portanto, salientar-se que caso fossem utilizados outras fontes ou modelos de cálculo, dos quais não dispomos de dados, a previsão da receita da tributação do jogo online, poderia ser diferente da apresentada, pelo que os documentos enviados constituem apenas um contributo destinado à reflexão sobre a tributação em Imposto do Selo na futura regulação em Portugal do mercado de Jogo online.

⁴⁷ O efeito a tributação em sede de IRC é, todavia, simulado a respeito dos cálculos que ilustram as diferenças entre o modelo restrito e os modelos liberalizantes.



fontes de informação consultadas, bem como de outros métodos de cálculo, os resultados poderiam ser substancialmente diferentes. Por exemplo em estudo do ISCTE – GIES, de 2010, intitulado “Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal”, de Pedro Dionísio, António Carlos Santos, Carmo Leal, Luís Graça, Marta Lousada,⁴⁸ refere-se que em 2004 o consumo em jogo representava 1,2% do consumo total das famílias (desconhece-se a evolução posterior). Já segundo estimativas da EGBA - Associação Europeia de Jogos e Apostas Online, o mercado online não excederá em 2012, 12% do mercado total do jogo⁴⁹.

Ora, considerando estas percentagens e tendo em conta o consumo privado em percentagem do PIB segundo dados do Banco de Portugal (66% em 2010, prevendo-se uma queda de 3.6 em 2012), o valor da receita esperada poderia ser da ordem dos 6.5 M€, se aplicada uma taxa de 4,5% de IS sobre o valor das apostas.

b) Análise

Tal como havia sido sublinhado no relatório do Grupo de Trabalho de 2010, os modelos liberalizantes são susceptíveis de gerar uma diminuição das receitas públicas face ao potencial de receita que se encontra associado ao modelo restrito. Este mesmo efeito é agora patenteado nas projeções efetuadas para cada um dos modelos e encontra uma explicação plausível na protecção que o modelo restrito proporciona à receita pública por via da preservação da oferta de jogo pela SCML (cf. as projeções efetuadas para o modelo restrito). A isto acrescerá o próprio efeito monopólio que privilegiará a geração de receitas mais significativas tanto pelos casinos como pela SCML, protegendo assim a receita do Estado (fiscal e não fiscal).

Num plano ligeiramente diferente, o know-how dos operadores que já se encontram no sistema, no âmbito de um modelo de regulação restritivo, deverá servir o desiderato de gerar mais receita, o que deverá ter reflexo positivo em termos de receita pública.

Adicionalmente, não se deve esquecer que o modelo restrito apresenta-se menos complexo, quer no plano da concepção legislativa do próprio sistema tributário, quer no plano do controlo por parte dos serviços da AT.

Finalmente, refira-se é o modelo restrito que mais vai de encontro à história da actividade do jogo em Portugal, como de resto é bem notado na própria doutrina fiscal:

“[e]ntre nós, a actividade do jogo caracteriza-se pelo facto de se tratar de uma actividade tolerada, sujeita a exclusivismo e controle por parte

⁴⁸ Disponível em www.jogoresponsavel.pt.

⁴⁹ Disponível em www.egba.eu.



do Estado”. (...) “Através da prática da concessão, o estado, senhor do exclusivismo de determinada actividade, prefere, em vez de a exercer directamente, ceder a empresas privadas o direito a esse exercício em termos pré estabelecidos, regulamentados, contratualmente acordados, controlados, e, naturalmente, precários, uma vez que se trata de actividades de interesse público, quer pela sua própria natureza, quer pelos motivos que levaram o Estado a chamá-las a si ou a exercê-las em exclusividade.”

ANEXO I – Tabelas de Projeção de Receita do Jogo online

UK						
GGR	40,85	50,78	56,00	66,98	70,00	90,00
Apostas	255,30	317,40	350,00	418,60	437,50	562,50
Licença	0,0019-0,185					
Imp Jogo (15% * GGR)	6,13	7,62	8,40	10,05	10,50	13,50
IVA						
IRC [BT=50%*(GGR-IJ)]*28%	4,86	6,04	6,66	7,97	8,33	10,71
Receita Estado (exc. Licencias)	10,99	13,66	15,06	18,02	18,83	24,21

Bélgica						
GGR	40,85	50,78	56,00	66,98	70,00	90,00
Apostas	255,30	317,40	350,00	418,60	437,50	562,50
Licença	0,009-0,18					
Imp Jogo (15% * GGR)	6,13	7,62	8,40	10,05	10,50	13,50
IVA						
IRC [BT=50%*(GGR-IJ)]*25%	4,34	5,40	5,95	7,12	7,44	9,56
Receita Estado (exc. Licencias)	10,47	13,01	14,35	17,16	17,94	23,06

França						
GGR	40,85	50,78	56,00	66,98	70,00	90,00
Apostas	255,30	317,40	350,00	418,60	437,50	562,50
Licença	0,02					
Imp Jogo (50% póquer/50%out)	14,04	17,46	19,25	23,02	24,06	30,94
IVA 19,6%	5,25	6,53	7,20	8,61	9,00	11,58
IRC [BT=50%*(GGR-IJ)]*33%	4,42	5,50	6,06	7,25	7,58	9,75
Receita Estado (exc. Licencias)	23,72	29,49	32,52	38,89	40,65	52,26

⁵⁰ Cf. CLOTILDE PALMA, *op. Cit.* Pp. 134-5.



França - proposta						
GGR	40,85	50,78	56,00	66,98	70,00	90,00
Apostas	255,30	317,40	350,00	418,60	437,50	562,50
Licença	0,02					
Imp Jogo (50% póquer/50%out)	12,87	16,00	17,64	21,10	22,05	28,35
IVA 19,6%	5,48	6,82	7,52	8,99	9,40	12,08
IRC [BT=50%*(GGR-IJ)]*33%	4,62	5,74	6,33	7,57	7,91	10,17
Receita Estado (exc. Licencas)	22,97	28,56	31,49	37,66	39,36	50,61

Portugal (Apostas)						
GGR	40,85	50,78	56,00	66,98	70,00	90,00
Apostas	255,30	317,40	350,00	418,60	437,50	562,50
Licença						
Imp Jogo (4,5% * Aposta)	11,49	14,28	15,75	18,84	19,69	25,31
IVA						
IRC						
Receita Estado (exc. Licencas)	11,49	14,28	15,75	18,84	19,69	25,31

Portugal (Apostas)						
GGR	40,85	50,78	56,00	66,98	70,00	90,00
Apostas	255,30	317,40	350,00	418,60	437,50	562,50
Licença						
Imp Jogo (7,5% * Aposta)	18,15	23,81	26,25	31,40	32,81	42,19
IVA						
IRC						
Receita Estado (exc. Licencas)	18,15	23,81	26,25	31,40	32,81	42,19

Portugal (GGR)						
GGR	40,85	50,78	56,00	66,98	70,00	90,00
Apostas	255,30	317,40	350,00	418,60	437,50	562,50
Licença						
Imp Jogo (25% * GGR)	10,21	12,70	14,00	16,74	17,50	22,50
IVA						
IRC						
Receita Estado (exc. Licencas)	10,21	12,70	14,00	16,74	17,50	22,50

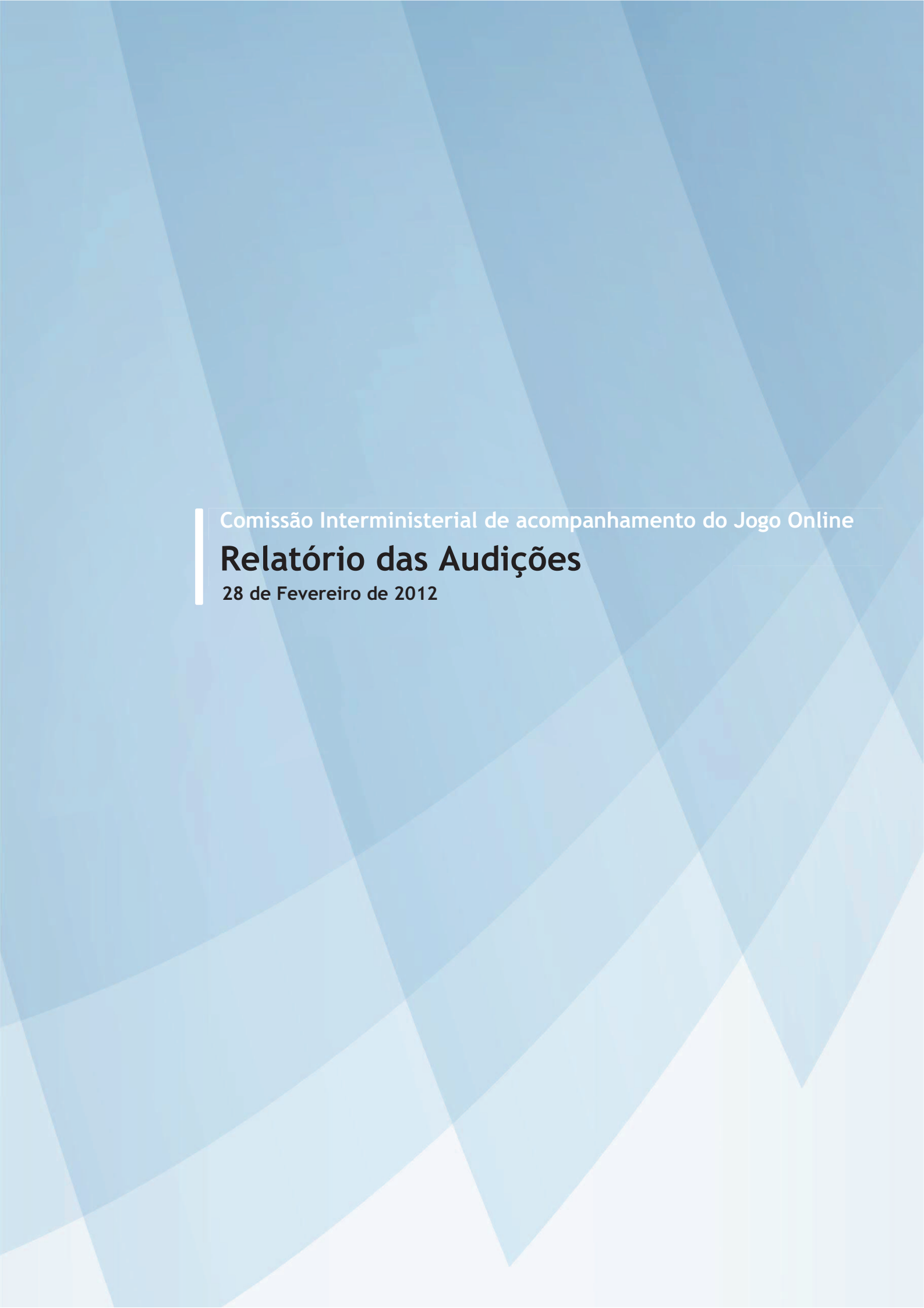


Portugal (GGR)						
GGR		40,85	50,78	56,00	66,98	70,00 90,00
Apostas		255,30	317,40	350,00	418,60	437,50 562,50
Licença						
Imp Jogo (45% * GGR)		18,38	22,85	25,20	30,14	31,50 40,50
IVA						
IRC						
Receita Estado (exc. Licenças)		18,38	22,85	25,20	30,14	31,50 40,50



17.7 ANEXO VII – Relatórios das audições

- A.** Relatório das audições de 22 de Fevereiro de 2012
- B.** Relatório das audições de 9 de Março de 2012
- C.** Relatório das audições de 22 de Março de 2012



Comissão Interministerial de acompanhamento do Jogo Online

Relatório das Audições

28 de Fevereiro de 2012



I. INTRODUÇÃO

A Comissão Interministerial (CI) reuniu, presidida pelo Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (SEAMAAP), por delegação do Senhor Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, estando presentes todos os seus demais membros, com o objetivo de promover a audição de diversas entidades identificadas na reunião anterior.

No início da cada audição, o Sr. SEAMAAP deu a conhecer a todos os entrevistados, a natureza do CI, quais os objetivos que lhe tinham sido fixados e prazos para a conclusão do trabalho. De igual modo, pediu a todos que, se possível, dessem um contributo escrito e, a finalizar as entrevistas, agradeceu a colaboração e a importância dos contributos e pediu que, em caso de necessidade, houvesse disponibilidade para novas conversas com a Comissão.



II. MEMBROS DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL

A. Presidência do Conselho de Ministros

- **Feliciano Barreiras Duarte** – Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (SEAMAAP) – Coordenador da Comissão Interministerial
- **Nuno José Correia** – Chefe de Gabinete SEAMAAP
- **Hugo Nogueira** – Adjunto SEAMAAP
- **João Bibe** – Adjunto do Secretário de Estado do Desporto e da Juventude
- **Tomás Moreno** – Adjunto do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro
- **Francisco Azevedo e Silva** – Adjunto SECPCM

B. Ministério da Economia e do Emprego (MEE)

- **Tiago Moutinho** – Adjunto MEE

C. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

- **Daniel Campelo** – Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural (SEFDR)
- **Fernando Pires Nogueira** – Adjunto SEFDR

D. Ministério das Finanças (MF)

- **Carlos Vaz De Almeida** – Adjunto MF
- **Filipe Abreu** – Adjunto Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

E. Ministério da Solidariedade e Segurança Social

- **Fernando Paes Afonso**

F. Turismo de Portugal

- **Teresa Monteiro** – Secretária Geral



III. AGENDA DAS AUDIÇÕES DE DIA 28 DE FEVEREIRO

9:30h - Turismo de Portugal – Inspeção Geral Jogos

Dr. António Alegria

11:30h – Federação Portuguesa de Futebol

Presidente Dr. Fernando Gomes

Secretário – Geral Eng.º Ângelo Brou

13:00 – Almoço

14:30h – Confederação do Turismo

Presidente Eng.º. Jose Carlos Pinto Coelho

16:30h – Associação Portuguesa de Casinos

Presidente Dr. Jorge Armindo Teixeira ou

Presidente Executiva Dra. Adília Lisboa



18:30h – Liga Portuguesa de Futebol

Presidente Dr. Mário Figueiredo



IV. ATAS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE ACOMPANHAMENTO DOS JOGOS ONLINE

1. Serviço de Inspeção de Jogos

a. Dr. António Alegria, Diretor do Serviço de Inspeção de Jogos

Começou por fazer uma análise do jogo na última década e sobre a evolução que se tinha feito sentir neste setor.

Das declarações produzidas resultou que considera que a definição de uma política de jogo remonta a 1927, data em que foi reconhecido pelo Estado a existência dos jogos de fortuna e azar e a necessidade de os regulamentar. A permissão para a exploração daqueles jogos visou acautelar a vertente económica.

Segundo afirmou, o quadro matriz então definido mantém-se inalterado até aos dias de hoje, tendo as sucessivas alterações legislativas ocorridas traduzido meras colagens e pequenas modificações àquele regime.

Prosseguiu, definindo a existência de uma tipologia assente em três modalidades de jogos:

- Jogos de casino
- Jogos sociais do Estado
- Corridas de cavalos

Quanto à política de jogo que deve ser definida entende que a mesma tem de ser integrada, compreendendo toda a tipologia referida anteriormente e tem de refletir preocupações de cariz social e de proteção dos consumidores, nomeadamente as situações de comportamentos aditivos e de jogo excessivo e que muitas vezes não têm ocorrido. Referiu como ex. a inexistência de uma política de saúde do jogo. A



este propósito alertou ainda para as dificuldades colocadas pela CNPD a sistemas mais eficazes de controlo de acesso a casinos.

De seguida e considerando a sua qualidade de coordenador de um grupo de trabalho constituído pelo XVIII Governo Constitucional para a regulamentação do jogo *online* referiu que o trabalho do mesmo esteve muito balizado por dois vetores:

- i. Fator tempo (3 meses para apresentação do relatório e de um projeto de diploma);
- ii. Necessidade de obtenção de receita; foi neste contexto, que enquadrou a previsão de obtenção de uma receita estimada em 250 M€, valor que foi apresentado como o desejado, sendo os cálculos efetuados *a posteriori* sido feitos para sustentar aquele montante.

As conclusões do trabalho então desenvolvido pelo grupo de trabalho, foram sintetizadas da seguinte forma:

- i. Deve proceder-se a uma regulamentação integrada de todo o jogo;
- ii. Os jogos a disponibilizar por meios electrónicos, (considerando que os designados jogos sociais já estão atribuídos à SCML), deveriam repartir-se da seguinte forma:
 - Póquer *online* repartido entre a SCML e os atuais titulares das concessões dos jogos de fortuna e azar, (posição que não era inicialmente defendida pela SCML, que pretendia a atribuição em exclusivo), resultou de um consenso obtido, já na fase final da apresentação do relatório;
 - As apostas em corridas de cavalos seriam atribuídas à SCML;

Quanto a este último aspeto o Sr. Diretor do Serviço de Inspeção de Jogos pronunciou-se no sentido de considerar que as apostas hípicas deveriam ser tratadas em diploma separado, uma vez que é uma matéria que necessita de maior ponderação e de mais tempo de maturação;

Quanto a um modelo possível para estas apostas, declarou que o modelo que preconizaria seria a existência de apostas mútuas urbanas e apostas *online* nos casinos, envolvendo, assim, uma parceria entre as empresas concessionárias dos casinos e a SCML.



Relativamente à questão colocada diretamente, sobre qual o modelo jurídico que considerava preferível na concessão dos jogos de fortuna e azar disponibilizados por meios eletrónicos, o Sr. Diretor do Serviço de Inspeção de Jogos pronunciou-se pelo preferência do modelo de extensão da concessão às atuais empresas concessionárias dos casinos.

A finalizar, referiu-se, ainda, à dificuldade em controlar e fiscalizar a operação *online* e à necessidade de criar uma entidade reguladora pública de composição mista com competências técnicas especializadas.

Alertou, também, para a importância de envolver neste processo de consultas a ANACOM e as entidades reguladores bancárias, uma vez que a sua colaboração e intervenção será indispensável para assegurar um controlo e fiscalização eficazes.

2. Federação Portuguesa de Futebol

a. Dr. Hermínio Loureiro

b. Eng.º Ângelo Brou

c. Dr. Paulo Lourenço

O **Dr. Hermínio Loureiro** iniciou a sua intervenção evidenciando a relevância da matéria em causa – apostas *online* – e a necessidade imperiosa de regulamentação neste domínio que tem sido sucessivamente adiada de há longos anos a esta parte.

Como pressupostos da atual realidade considerou a inegável importância da internet e as mudanças que tinha introduzido nos comportamentos e nas mentalidades. É uma realidade dos nossos dias, a que se recorre de uma forma generalizada e cuja tendência é para aumentar.



Prosseguiu, afirmando que quem ganha com a situação atual, de ausência de regulamentação, são as casas de apostas com sedes noutros países, com a consequente perda de receitas para o nosso país.

E, de seguida, referiu o enquadramento financeiro desta matéria, que não pode ser esquecido: a necessidade de receitas que se verifica no País e de equilíbrio das contas públicas, obriga-nos a procurar novas fontes de rendimento e daí a oportunidade que a regulamentação desta atividade constitui, permitindo ao Estado arrecadar receitas que hoje lhe escapam e evitando sobrecarregar ainda mais os portugueses que já não suportariam tais encargos.

Alertou para o perigo da criação de monopólios na atribuição da exploração das apostas desportivas *online* e referiu o exemplo europeu em que esta atividade constituiu um contributo decisivo para o salto qualitativo verificado no desenvolvimento do sistema desportivo por força das verbas que lhe passaram a estar afetas.

Fez, ainda, uma chamada de atenção para a situação de asfixia em que se encontra o sistema desportivo português e referiu alguns fatores que contribuem para essa realidade:

- Aumento do IVA para os clubes desportivos;
- Quebra de receitas provenientes de patrocínios

Exemplificou a situação desfavorável em que Portugal e o desporto português se encontram, por comparação com outros países em que a BWIN aparece com publicidade na camisola do Ronaldo.

Referiu, ainda, a este propósito a recente sentença de Tribunal que proibiu tal publicidade em Portugal, pelo que os clubes desportivos perderam os patrocínios de que beneficiavam.

Acrescentou que, ao defender a afetação das receitas das apostas desportivas *online* ao financiamento do sistema desportivo, não pretende “abrir” uma guerra contra ninguém, nem com os casinos, nem com a SCML. Entende que estamos perante uma nova forma de jogar e que todos podem ganhar com as apostas desportivas.



A finalizar referiu que a regulamentação não pode ser vista numa posição dicotómica de uns contra os outros e de ganhadores de um lado e perdedores do outro.

Em seguida, tomou a palavra o **Engº Ângelo Brou** que enfatizou a importância da regulamentação que ora se pretende fazer, mas realçando que não pretendem que seja feita contra ninguém, nem querem ver a SCML prejudicada, considerando os fins sociais que prossegue.

Evidenciou as boas relações que sempre mantiveram com a SCML e que sempre tiveram a preocupação de atuar no quadro de absoluta legalidade, não tendo nunca aceitado patrocínios da BWIN ou da Betaclick, pese embora tenham recebido propostas bastante tentadoras.

Prosseguiu dizendo que, embora defendendo a regulamentação do sistema das apostas desportivas *online*, estão contra a manutenção do monopólio da SCML. A Federação é que organiza as competições, consequentemente entende que detêm o direito de propriedade sobre as mesmas e, portanto, deverá esta entidade a explorar esta atividade e ser beneficiária das receitas numa percentagem a definir.

Referiu, ainda, que a Federação tem preocupações a nível de controlo de eventuais ilegalidades, por ex: quando se verificam picos de apostas em determinados jogos e que controla através de um sistema de alerta disponibilizado pela UEFA. Aliás, é através deste sistema que têm um referencial do valor estimado das apostas mútuas em linha – 800 M€ - fornecido pela empresa que gere o sistema.

A finalizar, referiu que considera o modelo francês de financiamento dos clubes desportivos como adequado.

3. Confederação do Turismo Português

a. Eng.º Carlos Pinto Coelho - Presidente da Confederação do Turismo Português



À hora marcada o Sr. Presidente da CTP não estava presente, tendo a Comissão aguardado meia hora pela sua chegada.

Contactado telefonicamente pelo Chefe de Gabinete do Sr. SEAMAAP, informou que se tinha esquecido da reunião e que iria ver se era possível a Presidente da Comissão Executiva, Dr.^a Adília Lisboa, deslocar-se para ser ouvida.

Entretanto, chegou efetivamente a Dr.^a Adília Lisboa que comunicou desconhecer o enquadramento da reunião e o tema que estava a ser tratado pela Comissão, tendo ainda declarado que não se sentia habilitada para dar qualquer testemunho sobre o mesmo, tendo pedido para ser marcada nova data para a audição.

A Comissão tomou devida nota da informação prestada e solicitou o envio da posição da CTP por escrito, sem prejuízo de, se tal fosse entendido como necessário, agendar nova reunião.

4. St^a Casa da Misericórdia de Lisboa

a. Dr. Paes Afonso - Vice-Provedor da St^a Casa da Misericórdia de Lisboa

Aproveitando o intervalo até á próxima audição, foi ouvido o Dr. Paes Afonso, em representação da SCML.

Começou por referir que o Estado, através da SCML, explora diretamente a lotaria de números e as apostas desportivas e afirmou que, em seu entender, o Estado Português tem toda a vantagem em manter esta situação.

Foi, igualmente, referido que é uma área em que importa ter especial atenção ao branqueamento de capitais, tendo a SCML atuado sempre no cumprimento da lei e participado ao MP todas as situações que entende deverem ser objeto de



averiguação, o que levou, inclusive, a que nalguns casos tenha sido determinada judicialmente a suspensão dos prémios.

Em termos de resultados, referiu que, em 2011, a SCML distribuiu 700 M€ em prémios e 520 M€ aos beneficiários das receitas legalmente definidos, tendo sido entregue ao Estado o valor correspondente ao Imposto de Selo sobre as apostas.

Em termos de análise do “fenómeno” jogo, referiu que esta é uma atividade proibida, mas que a realidade é que as pessoas jogam, pelo que o Estado, reconhecendo a situação, veio a autorizar a prática do jogo e concessionou a sua exploração.

Os jogos explorados pela SCML são os designados “jogos sociais” porque estão enraizados na comunidade e nos hábitos sociais da população.

No entanto, foram sempre tidos em linha de conta e constituíram uma preocupação do Estado, aspetos como:

- prevenção de gastos excessivos;
- prevenção da aditividade ao jogo;
- aspetos que se prendem com a regulamentação e a fiscalização do jogo e que garantem a fiabilidade e certeza do sistema.

O Estado sempre definiu uma linha de fronteira coerente em termos de política nacional do jogo, distinguindo entre Jogos Sociais / Jogos de Fortuna e Azar.

Neste momento, quando se fala em jogo e apostas *online* não estamos a falar de nada de novo ou de uma nova forma de jogar, trata-se apenas de um outro meio de disponibilização do jogo a dinheiro, mas cuja oferta já existe e que está regulado, mas numa base territorial.

O que importa agora fazer é regular este novo meio de disponibilização do jogo a dinheiro.

Prosseguiu, dizendo que hoje em dia a panóplia da oferta *online* veio colocar novas questões e trazer novas preocupações ao Estado.



Assim, constitui uma obrigação do Estado preservar a ordem pública e o património familiar e estas são preocupações que devem estar presentes quando esta atividade for regulada.

A este propósito, referiu que a SCML nas apostas *online* não admite o pagamento através de cartão de débito ou de crédito, tendo sido criados os seguintes procedimentos, que se constituem como elementos dissuasores:

- Em primeiro lugar, após a entrada no *site* existe uma obrigação de registo;
- Em seguida, obtém-se um cartão de apostador, onde são feitos carregamentos, com um determinado limite;
- Os pagamentos são efetuados a partir desse cartão pré-pago.

Evidenciou, mais uma vez, que existe a preocupação de proteger o jogador, evitar o jogo excessivo e prevenir comportamentos aditivos, considerando que no jogo *online* o jogador está isolado, não tem qualquer limitação ou “sanção moral” que poderá existir quando joga num local público.

Uma segunda ordem de considerações produzida prendeu-se com uma referência à experiência europeia e às consequências verificadas na sequência do alargamento da oferta, tendo identificado dois fenómenos:

- i. Existências de mais problemas sociais e comportamentais
- ii. Aumento da oferta não significou necessariamente mais receita pública – em ambientes de oferta regulada o volume de jogo, tendencialmente, é menor e o aumento do pay-out conduz a que o retorno diminua

Referiu, ainda, que uma preocupação que deverá ser tida em linha de conta, em sede de regulamentação e alargamento da oferta do jogo, advém da circunstância de o Tribunal de Justiça Europeu, em caso de conflito que lhe seja submetido, em regra não considerar como legítima uma fundamentação que se estribe em razões de ordem orçamental ou fiscal.

E, neste contexto de regulamentação do jogo *online*, existem dois aspetos fundamentais a salvaguardar:



i. Valor total dos gastos das famílias em jogo não aumentar;

ii. Preservação do interesse nacional.

A regulamentação, com a devida ponderação dos aspetos anteriormente referidos, é absolutamente necessária na área das apostas sobre eventos desportivos, por a existente se revelar insuficiente e ainda por razões de integridade desportiva, uma vez que, neste momento, está posta em causa a veracidade dos resultados.

No entender do Dr. Paes Afonso o controlo sobre as apostas deve ser mantido na SCML, sendo questão diversa a forma de distribuição dos respetivos resultados líquidos. Recordou, a este propósito, que a tradição europeia vai no sentido de fazer participar nessa distribuição os agentes desportivos e as entidades que os representam.

Prosseguiu, autonomizando, no setor do jogo, os jogos de fortuna e azar cuja concessão de exploração o Estado atribuiu aos casinos.

Neste contexto, mais uma vez referiu que o que está em causa não são jogos novos, mas antes a disponibilização dos mesmos jogos através de novos meios e recordou que a respetiva regulamentação tem de ter cuidados especiais em matéria de jogo excessivo.

Refletiu, de seguida, sobre a realidade atual, afirmando que existem concessões para o jogo, delimitadas territorialmente, e que na regulamentação do jogo *online* terá de ser ponderada a legislação nacional e comunitária nesta matéria. E, também neste domínio, se levanta a questão da forma de repartição das receitas.

Em seguida, foram colocadas quatro questões concretas pelo Sr. SEAMAAP, a saber:

1. Qual a posição da SCML relativamente à empresa BWIN e similares;
2. O que pensa a SCML sobre a proibição da publicidade relativamente à situação dos casinos;
3. O que pensa a SCML sobre as corridas de cavalos;
4. A SCML mantém disponibilidade em aceitar os consensos alcançados no âmbito do anterior GT.



Quanto à 1ª questão o Dr. Paes Afonso referiu que considera que os interesses da Liga e da Federação serão melhor protegidos se o Estado regular as apostas desportivas à cota, devendo a exploração ser atribuída à SCML. Desta forma, o Estado poderia financiar os clubes, que seriam entidades beneficiárias das receitas obtidas, em montantes superiores aos próprios patrocínios que a BWIN concedia. Quanto à questão da falta de verbas que os clubes recorrentemente se queixam não é matéria da esfera da SCML, uma vez que a repartição das verbas é feita por lei, por isso as razões de queixa existentes serão relativas ao Instituto do Desporto.

No tocante à 2ª questão relativa à publicidade referiu que a SCML, nesta matéria, faz autorregulação, de acordo com as instruções da tutela.

Considera que neste domínio é preciso ter muita cautela, porque esta é uma das matérias mais escrutinadas pela União Europeia e, por isso, qualquer alteração legislativa terá de ser compaginada com o tratado da EU e aferida a respetiva compatibilidade.

Neste contexto referiu a importância da existência de uma entidade reguladora única e, nessa sede, controlar e instituir limitações aconselháveis em matéria de publicidade.

Reconheceu que não faz sentido vivermos em extremos tão acentuados – de um lado a SCML com liberdade de publicitar esta atividade e, de outro, os outros operadores totalmente proibidos de o fazerem.

Relativamente à 3ª questão, entende que Portugal não tem uma tradição de corridas de cavalos, sendo que esta foi uma matéria recorrentemente discutida por vários Governos, mas nunca resolvida.

E, na realidade, em seu entender, os concursos públicos lançados no passado para a concessão da exploração desta atividade sempre ficaram desertos, porque nunca nenhuma entidade esteve disponível para construir hipódromos.



Por outro lado, nunca será possível desenvolver as apostas em corridas de cavalos se estas não forem permitidas em corridas no exterior, possibilidade que a legislação atual não consagra.

Concluiu, dizendo que o modelo hipódromo, considerado isoladamente, dificilmente será sustentável, apenas funcionará se integrado numa estrutura com vertente turística.

Finalmente, quanto à 4ª questão, respondeu que não subscrevia os consensos alcançados anteriormente no âmbito do GT.

Tendo sido solicitado a clarificar, concretamente, o aspeto particular do póquer *online* e se a SCML reivindicava a atribuição da exploração deste jogo de fortuna e azar, respondeu que não.

5. Associação Portuguesa de Casinos

a. Dr. Jorge Armindo

b. Dr. Artur Mateus

Dr. Jorge Armindo iniciou a sua intervenção congratulando-se com a circunstância de o Estado querer regular o jogo *online* e referiu três aspetos que considerou determinantes neste domínio.

1. O grande prejuízo que advém para os casinos devido à falta de regulamentação, porque existem entidades que ilegalmente concorrem com a atividade dos casinos, sendo que desde 2003/2004 que aguardam pela regulamentação;
2. A necessidade de encontrar uma forma de ultrapassar a situação atual, o que será bom para todos, independentemente dos interesses conflitantes que existam;



3. O jogo *online* não pode ser analisado de uma forma isolada e desenquadrado do jogo em geral, porquanto tem de ser encarada a realidade atual de degradação do jogo para a qual contribui não só a crise económica atual, mas também a concorrência ilegal do jogo disponibilizado por meios electrónicos.

Em seguida referiu que as atuais concessões estavam consideravelmente desvalorizadas, face aos valores atribuídos em 2001 no quadro da renegociação dos prazos de concessão e das quantias então pagas a título de contrapartida inicial. Por outro lado, acrescentou que as concessionárias estavam a ser excessivamente penalizadas por força da aplicação dos montantes mínimos de contrapartida anual determinados pelo Decreto-Lei nº 275/2001, de 17 de Outubro e que tinham sido fixados num quadro de crescimento contínuo das receitas do jogo, com um horizonte temporal até 2023.

Realçou a importância da regulamentação do jogo *online*, mas desvalorizou o seu peso relativo, (atualmente já não representa em termos de receitas o mesmo que poderia valer se a regulamentação tivesse ocorrido em 2003/2004) e evidenciou, mais uma vez que a preocupação da APC é o jogo físico.

Por tudo o que antecede, recordaram que a APC interpôs uma ação contra o Estado e o Turismo de Portugal, mas que por uma questão de lógica entenderam suspender a instância.

Recordou, também, que no passado já travaram uma luta judicial, em conjunto com a SCML, contra a BWIN.

Referiu, ainda, que os casinos pagaram licenças pela concessão em regime de exclusividade da exploração os jogos de fortuna e azar.

Em síntese, concluiu afirmando que o que a APC pretende é a que seja constituída uma Comissão Arbitral independente para avaliar a situação das atuais concessões, sem prejuízo de que simultaneamente se promova uma regulamentação do jogo *online*, tendo reafirmado que há prejuízo para o jogo físico por força da atividade ilegal do jogo disponibilizado eletronicamente, mas que esse impacto é muito menor do que na realidade se pensa.



Afirmou também que o peso e a valorização do jogo *online* não estão feitos.

A finalizar concluiu afirmando que pretendem repor as condições e reequilíbrio económico e financeiro das concessões.

De seguida **tomou a palavra o Dr. Artur Mateus** tendo formalizado a entrega à CI de um dossier tendo explicitado o conteúdo dos documentos dele constantes.

Prosseguiu, reiterando a importância da regulamentação do jogo *online* e a necessidade de, nesse contexto, ser ponderada a situação de exclusividade dos concessionários dos casinos, a qual entendem abranger a faculdade de lhes serem oferecidos os mesmos jogos, agora disponibilizados eletronicamente.

O jogo *online* deve, assim, ser repartido entre as apostas desportivas e os jogos de fortuna e azar, entre, respetivamente, SCML e atuais concessionários dos casinos. Uma eventual clivagem na repartição da exploração e, consequentemente, das receitas e disparidade de regimes fiscais entre jogo físico e jogo *online* só iria agravar a situação de erosão de receitas com que neste momento as concessionárias já se debatem.

Foram retomadas os argumentos da ação que a APC interpôs contra o Estado, no essencial, os prejuízos que advieram para as concessionárias pela omissão do Estado em regular o jogo *online*.

Por outro lado, foi referido que as expetativas quanto ao jogo *online* existentes em 2003 já não são as mesmas, uma vez que temos de ter consciência que atualmente lidamos com empresas já instaladas, ainda que ilegalmente, no mercado português, que já ganharam terreno, que têm bases de dados de clientes, ações de marketing direcionado e sistemas de fidelização dos clientes, pelo que hoje, quem operar legalmente, tem um mercado muito menor para explorar, dada a dificuldade de controlo e fiscalização.

Reforçou a ideia da erosão das receitas do jogo, tendo adiantado que a APC terá dentro um mês e meio um estudo que está a ser efetuado pela SAER há cerca de ano



e meio, que avalia o valor real das concessões em cada casino reportado ao momento da renegociação dos contratos, em 2001.

Referiu todas as circunstâncias já anteriormente mencionadas pelo Dr. Jorge Armindo que contribuíram para a redução das receitas nos casinos, referindo, ainda, que a tendência é para um agravamento, pelo que há necessidade de proceder a uma revisão das condições tributárias atualmente em vigor.

Reiterou a proposta de criação de uma Comissão Arbitral, tendo inclusive referida que era convicção da APC que essa seria a decisão do Governo, na sequência da ação interposta.

O Sr. SEAMAAP pediu, de seguida, que se pronunciassem sobre dois aspetos em concreto:

1. Publicidade

2. Corridas de cavalos

Relativamente à 1ª questão foi referido que a posição da APC sempre foi de trabalhar de forma lícita, cumprindo a lei e respeitando a necessidade de proteção dos jogadores.

Consideram que ao Governo cabe decidir, mas a situação que não se pode manter é de liberdade para uns e proibição para outros.

No que se refere à 2ª questão, foi referido que não há tradição em Portugal de corridas de cavalos, pelo que admitem que a intenção seja regular as apostas em corridas no exterior e que esta seja a forma de viabilizar e financiar a existência de corridas nacionais.

O Dr. Jorge Armindo referiu, ainda, sobre esta questão que entende haver interesse no desenvolvimento das corridas de cavalos e considera que os hipódromos podem ser infraestruturas importantes para alavancar o turismo e a realização de eventos internacionais, pelo que considera importante, numa perspetiva mais integrada e global (apelando até para a sua condição de empresário do setor), promover as



corridas de cavalos. Referiu, também, que não pode haver situações de monopólio, nem da SCML nem dos concessionários dos casinos.

Neste quadro mencionou a importância de analisar as experiências noutros países e que devia ser salvaguardado o interesse económico do País, na perspetiva da criação de emprego, do desenvolvimento dos meios rurais e do combate à desertificação do interior.

Por último, os representantes da APC responderam a questões dos membros da CI, tendo afirmado, no essencial, o seguinte:

- i. Entendem que a concessão do jogo *online* deve ser atribuída diretamente às concessionárias dos casinos sem quaisquer outros procedimentos, por força do regime de exclusividade que detêm;
- ii. A indemnização peticionada na ação interposta contra o Estado e o Turismo de Portugal, no montante de 370 M€, não significa que esse seja o valor atribuído ao jogo *online*, mas sim o valor dos prejuízos sofridos pelas concessionárias dos casinos nos últimos, sendo a falta de regulamentação do jogo *online* apenas umas das causas;
- iii. Casinos perderam muito mais no valor real das concessões nos últimos anos, do que hoje vale o *online*, sendo que uma das causas é a falta de regulamentação atempada;
- iv. Quanto à “convivência”, após a regulamentação, com os operadores que hoje atuam na ilegalidade, afirmaram que pretendem estabelecer parcerias com essas empresas;
- v. Consideram também que o valor da concessão *online* é muito difícil de estabelecer e que a melhor forma de o Estado arrecadar receita é pela via da tributação, pois só a receita anual pode compensar a atribuição da licença online, porque as concessionárias, encontrando-se descapitalizadas, só pagam mais se receberam mais;
- vi. Afirmaram, ainda, que a abertura de um concurso público, por tudo o que já foi dito, criaria uma situação jurídica complexa e inultrapassável a não ser pela via judicial;
- vii. Será também importante definir quantas licenças se pretendem atribuir.



6. Liga Portuguesa de Futebol

a. Dr. Mário Figueiredo - Presidente da Liga Portuguesa de Futebol

Veio transmitir a posição da Liga, tendo começado por manifestar a sua total disponibilidade para colaborar com a CI.

Prosseguiu, dizendo que eram conhecidos os elementos históricos de ligação da Liga às apostas desportivas.

Referiu, ainda, que tendo sido recentemente empossado no cargo, o primeiro *dossier* com que tomou contato foi o processo judicial interposto pela APC e SCML, tendo já sido proferida sentença em 1ª instância e, como consequência, a BWIN se afastou do mercado nacional e deixou de patrocinar os clubes desportivos.

De seguida, fez um ponto de situação relativamente àquela ação e à posição da Liga e referiu que o julgamento para decidir do valor da indemnização (valor peticionado 27M€) está marcado para maio.

Adiantou, também, que é intenção da Liga vir a apresentar uma queixa contra o Estado Português, por considerar que esta é a melhor forma de, nesta fase, vir a defender os seus interesses por violação do dever de notificação prévia à Comissão da adoção de normas técnicas restritivas das regras da concorrência.

Prosseguiu, afirmando que entende que atualmente as apostas desportivas físicas perderam importância face ao *online* e que a consagração das apostas de base territorial está condenada face à evolução externa, pelo que os modelos proibicionistas de bloqueio das plataformas não vingam, apenas contribuem para que prolifere o negócio na marginalidade, associado a fenómenos de branqueamento de capitais.

Toda esta situação será evitada com a regulamentação e a abertura ao mercado.



Um aspeto também referido como muito importante, será a necessidade de evitar a fraude relacionada com o jogo e a viciação dos resultados desportivos.

Por outro lado, acrescentou que, neste contexto, deverá também reconhecer-se o direito da Liga aos seus quadros competitivos (direitos de autor), uma vez que as apostas são efetuadas sob provas organizadas pela Liga de futebol profissional, pelo que está perfeitamente mente legitimada a exigência que fazem no sentido de existir o pagamento de um justo retorno. De igual modo o enquadramento legal que venha a ser definido deve permitir que a receita de toda a publicidade associada, nas provas e nos jogadores, reverta para a Liga e para os clubes.

O Estado também beneficiará com essa regulamentação e com a taxação desta atividade, podendo dessa forma financiar não só o futebol profissional mas também, as competições amadoras.

Transmitiu à CI que a Liga dispõe de estudos que contemplam aspetos como a definição de um sistema de retribuição justa dos clubes, a definição de regras de transparência de acesso ao mercado e a salvaguarda da integridade física dos resultados, que iria enviar.

Por último, enfatizou a dependência dos clubes de futebol profissional do jogo *online* e das receitas dos patrocínios, dando como exemplo a Taça da Liga, cuja subsistência neste momento está posta em causa, com o desaparecimento da BWIN. Detalhou de seguida, o modelo conceptual subjacente a esta competição e realçou a sua importância em termos de solidariedade na distribuição das receitas das transmissões televisivas, permitindo esbater a grande disparidade entre a 1ª e a 2ª divisão.

As audiências terminaram às 20h00, tendo sido encerrados os trabalhos da CI.

Comissão Interministerial de acompanhamento do Jogo Online

Relatório das Audições

9 de Março de 2012



GOVERNO DE
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO
DO MINISTRO ADJUNTO
E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES



I. MEMBROS DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL

A. Presidência do Conselho de Ministros

- **Feliciano Barreiras Duarte** - Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (SEAMAAP) - Coordenador da Comissão Interministerial
- **Nuno José Correia** - Chefe de Gabinete SEAMAAP
- **Hugo Nogueira** - Adjunto SEAMAAP
- **João Bibe** - Adjunto do Secretário de Estado do Desporto e da Juventude
- **Tomás Moreno** - Adjunto do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro
- **Francisco Azevedo e Silva** - Adjunto SECPCM

B. Ministério da Economia e do Emprego (MEE)

- **Tiago Moutinho** - Adjunto MEE

C. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

- **Daniel Campelo** - Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural (SEFDR)
- **Fernando Pires Nogueira** - Adjunto SEFDR

D. Ministério das Finanças (MF)

- **Carlos Vaz De Almeida** - Adjunto MF
- **Miguel Pimentel** - Adjunto Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

E. Ministério da Solidariedade e Segurança Social (MSSS)

- **Fernando Paes Afonso** - Representante MSSS

F. Turismo de Portugal

- **Teresa Monteiro** Secretária Geral



II. AGENDA DAS AUDIÇÕES DE DIA 9 DE MARÇO

9h30 – SIBS

Dr.^a Ana Grade e Dr.^a Teresa Mesquita

10h30 – ANACOM

Dr.^a Carla Sequeira e Dr.^a Margarida Ferreira

11h30 – Confederação de Agricultores de Portugal

Dr. João Machado, Presidente e Dr. Luís Mira, secretário-Geral

15h00 – UNICRE

Dr. Amadeu Paiva

16h30 – FCCN

Eng.^o Lino Santos, em representação da FCCN



III. INTRODUÇÃO

A Comissão Interministerial (CI) reuniu, presidida pelo Sr. SEAMAAP, estando presentes todos os seus membros, com exceção do representante do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro.

A reunião teve por objetivo prosseguir com a audição de diversas entidades identificadas na reunião anterior.

No início de cada audição, o Sr. SEAMAAP deu a conhecer a todos os entrevistados, a natureza do CI, quais os objetivos que lhe tinham sido fixados e prazos para a conclusão do trabalho. De igual modo, pediu a todos que, se possível, dessem um contributo escrito e, a finalizar, as entrevistas agradeceu a colaboração e a importância dos contributos e pediu que, em caso de necessidade, houvesse disponibilidade para novas conversas com a Comissão.

IV. ATAS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE ACOMPANHAMENTO DOS JOGOS ONLINE

9h30 – Dr.^a Ana Grade e Dr.^a Teresa Mesquita, em representação da SIBBS

As representantes da SIBBS explicitaram o mecanismo de funcionamento deste sistema de pagamento, clarificando que esta entidade se limita a autorizar que um determinado cartão faça pagamentos a um determinado comerciante ou prestador de serviços. E, esse pagamento vai depender de quem contrata com esses comerciantes.

No caso do jogo *online* trata-se de contratos internacionais celebrados diretamente com a VISA, a MASTERCARD e outros, pelo que serão essas entidades que terão de ser contactadas para eventual inibição de pagamentos.

Foi, ainda, referido que o modelo de pagamento internacional é feito através de um acordo entre o comerciante e uma entidade internacional, por ex. como a UNICRE.



Quanto ao jogo *online* mencionaram a existência de regras específicas que terão de ser respeitadas, mas essa obrigação impenderá sobre as entidades financeiras.

Em resposta a questões colocadas pelos membros da CI foi reafirmado que a SIBBS é um mero processador, pelo que não têm meio de impedir pagamentos, apenas os bancos o podem fazer.

E questionadas diretamente sobre o sistema *paypal* referiram que é o mesmo que um banco.

10h30 – Dr.^a Carla Sequeira e Dr.^a Margarida Ferreira, em representação

da ANACOM

O Sr. SEAMAAP começou por colocar três questões, a saber:

- 1) É possível bloquear comunicações de *sites* que ofereçam apostas?
- 2) É possível bloquear *sites* de apostas que integrem uma “*lista negra*” que seja fornecida à ANACOM?
- 3) Qual o tempo de implementação necessário para concretizar esse bloqueio?

A **Dr.^a Carla Sequeira** começou por colocar duas questões prévias para melhor direcionar a suas respostas.

Assim, perguntou se o objetivo era criar uma regulamentação para o jogo *online* e, simultaneamente, legalizar os prestadores de serviços de jogo online.

As estas questões o Sr. SEAMAAP respondeu afirmativamente.

Prosseguindo, a **Dr.^a Carla Sequeira** referiu que a disponibilização do jogo *online* é, na perspetiva da ANACOM, uma atividade que se situa no domínio do comércio eletrónico.

Por sua vez, a ANACOM é a entidade de supervisão central, sendo a sua atuação desenvolvida no quadro do previsto no Decreto- Lei nº 7/2004, de 7 de Janeiro, e



as suas competências circunscrevem-se à resolução dos litígios surgidos no domínio das comunicações eletrónicas e dos serviços postais e detém, ainda, uma competência residual quando não há nenhuma outra entidade competente.

Referiu, ainda, que em caso de ilegalidade de um *site* a determinação por parte da ANACOM de remoção do seu conteúdo só pode ter lugar depois de verificados determinados pressupostos legalmente exigidos e que, em regra, são de difícil demonstração e comprovação.

Clarificou, também, que a ANACOM na sequência de um processo administrativo pode determinar a remoção de um conteúdo, mas não tem meios para efetivar essa remoção, ou seja, para “desligar” o *site*. O único meio coercivo ao seu alcance é a aplicação de uma coima.

Reconheceu que o modelo vigente não é eficaz, sendo a demonstração dessa realidade feita pela circunstância de o número de processos existentes na ANACOM ser muito reduzido, preferindo as partes o recurso à via judicial, tendo ainda afirmado que, em seu entender, a legislação carecia de alteração.

Quanto ao tempo que medeia entre a apresentação de uma queixa até à conclusão do processo, mencionou que a lei prevê 48h, mas que só muito excecionalmente este prazo é cumprido, uma vez que os elementos de prova, em regra, são insuficientes e o processo não vem instruído nos termos legalmente exigidos.

A **Dr.^a Margarida Ferreira** referiu, em particular, a experiência da ANACOM no caso dos serviços postais por via eletrónica.

Conforme referiu, tratou-se de uma situação em que trouxeram para a legalidade uma atividade que embora estando legalizada, estava a ser prestada ilegalmente por transportadores de mercadorias.

A ANACOM procedeu então ao enquadramento legal da atividade – regulamentação do seu exercício através de um pedido de autorização e da obtenção de uma licença junto da ANACOM, mediante o pagamento de uma taxa -, deixando de ser um monopólio dos CTT e passando a poder ser prestado por outras entidades.



Em seguida, referiu que no domínio do *online* é muito mais difícil a fiscalização, dada a volatilidade da origem, que muitas vezes se encontra fora do País.

O Sr. Vice Provedor da SCML colocou de seguida três questões do seguinte teor:

- 1) Como tinha sido desenvolvida a atuação da ANACOM no contexto de trazer para a legalidade os prestadores de serviços ilegais?
- 2) Se tinham conhecimento de algum pedido da Inspeção-Geral de Jogos para intervenção da ANACOM relativamente a *sites* ilegais de jogo *online*?
- 3) Se tinham conhecimento do Acórdão relativo à BWIN?

Em relação à 1ª questão foi referido que entendiam que se tratava de uma área que deveria estar aberta à concorrência não sendo de manter o monopólio dos CTT e, por esse facto, produziram legislação no sentido de regulamentar o acesso por parte de outros prestadores de serviços, mediante a obtenção de título habilitante junto da ANACOM.

Desta forma, prosseguiu a Dr.ª Margarida Ferreira conseguiram que um atividade que era legal mas que estava a ser prestada de forma ilegal, passasse a ser legalizada.

Desenvolveram também uma atitude pedagógica, criando um período transitório para essa legalização e paralelamente promovendo ações de divulgação e sensibilização para o novo quadro normativo antes de aplicarem sanções.

No tocante à 2ª questão foi referido pela Dr.ª Carla Sequeira que não tinha conhecimento de nenhuma participação feita pela IGJ, o que não era de estranhar, uma vez que está expressamente excluída a competência da ANACOM

relativamente aos jogos de fortuna, lotarias e apostas, nos termos da alínea e) do nº 1 do artigo 2º do Decreto- Lei nº 7/2004.

Quanto à 3ª questão referiu igualmente desconhecer o Acórdão da BWIN.



11h30 – Dr. João Machado, Presidente

Dr. Luís Mira, secretário-Geral

Confederação de Agricultores de Portugal

Em primeiro lugar, referiram a importância de existir regulamentação sobre as apostas hípcas e a construção de hipódromos.

O Presidente da CAP prosseguiu afirmando que a fileira do cavalo em Portugal está alicerçada no cavalo lusitano, especialmente vocacionado para as corridas de touros e saltos. Não temos tradição de criação de cavalos para corridas.

Enfatizou, ainda, a importância da criação do cavalo como complemento da atividade agrícola e pecuária, de desenvolvimento das zonas rurais e ainda de criação de postos de trabalho. Esta poderá ser uma área nova de negócio e de exportação para o País.

Quanto à questão das apostas referiu que essa era uma matéria sobre a qual não se considerava especialmente habilitado a falar e que decerto outros intervenientes o poderiam fazer com maior rigor.

Finalizou a sua intervenção dizendo que na sua perspetiva via com o maior interesse as corridas de cavalos, mas considera que o mais importante será o desenvolvimento da fileira do cavalo e da criação de cavalos puros sangue.

Seguiu-se a **intervenção do Secretário-Geral da CAP** que referiu que, neste momento, não há condições para desenvolver corridas de cavalos com cavalos portugueses.

Tal só seria possível numa segunda fase, depois de se desenvolverem as necessárias infraestruturas, de se promover a criação de cavalos e de se desenvolverem centros de formação de treinadores, sendo necessário neste contexto que surgisse uma entidade promotora/financiadora do projeto, eventualmente investidores franceses que no passado já se mostraram interessados.



Por outro lado, realçou mais uma vez a oportunidade que a criação de cavalos significaria para o meio rural, constituindo uma importante fonte de rendimento. Em resposta a questões colocadas pelo representante do Ministério da Agricultura, o Presidente da CAP referiu que no passado e em seu entender, esta atividade não se desenvolveu dada a inexistência de apostas *online* e também devido à oposição dos casinos e da SCML.

Referiu, ainda, que já existe uma associação do cavalo puro-sangue inglês, mas que a criação destes cavalos é feita essencialmente no Norte de Portugal e numa escala reduzida. No entanto, já existem coudelarias em número suficiente a Sul, embora centradas na criação do cavalo lusitano, mas que estariam aptas para a criação do puro-sangue se existisse mercado, para concluir em resposta à pergunta colocada que o agricultor nacional tem perfil e vontade para se dedicar a esta atividade, que constituiria um complemento da agricultura e pecuária.

Em síntese, se houver mercado os criadores respondem em conformidade.

Quanto aos investidores, no seu entender, Portugal tem capacidade para os atrair (por ex. o clima é uma mais valia para atrair criadores de cavalos estrangeiros que poderiam instalar-se cá para treinar), desde que se possibilite a realização de apostas, previamente à obrigação de construir hipódromos e todas as demais infraestruturas associadas.

As apostas seriam, assim, um fator indutor da atividade e necessárias para a sua viabilização. No entanto, alertou para a necessidade de não se dissociar a adesão às apostas *online* da obrigação de criar as infraestruturas necessárias, porque senão nunca teremos corridas de cavalos em Portugal.

Realçou, ainda, aspetos que se prendem com a especialidade do mundo das apostas de cavalos, como seja o conhecimento, por parte do apostador, dos cavalos e dos jóqueis, a necessidade criar uma habituação neste tipo de aposta que não envolveriam num primeiro momento grande afluência.

Finalmente e em resposta a questões colocadas pelo representante da SCML, o Presidente da CAP clarificou que, quando fala em apostas, se refere às apostas em hipódromos (apostas à cota) e às apostas mútuas hípicas urbanas, físicas e online e considerou que para estas poderia ser utilizada a rede física da SCML.



15h00 – Dr. Amadeu Paiva, em representação da UNICRE

O Senhor SEAMAAP colocou duas questões:

- 1) É possível bloquear pagamentos para *sites* ilegais?
- 2) É possível taxar pagamentos efetuados para sites de jogos online?

Em resposta à 1ª questão, o representante da UNICRE referiu que é possível bloquear e que têm condições para implementar um sistema de bloqueio imediato, uma vez que dispõem de mecanismos potentes para monitorizar pagamento a pagamento individualizadamente, podendo tal ser feito em tempo real e a partir de uma listagem de *sites* para os quais lhes é determinado que sejam bloqueados os pagamentos.

Atualmente, já identificam quem é pago e quem paga e procedem ao bloqueamento de empresas que não têm credibilidade, tendo já cláusulas restritivas nos seus contratos comerciais. Dispõem, igualmente, de manuais de procedimentos que definem as regras aplicáveis pela empresa.

Neste particular, referiu ainda que só possível ao Estado regular a atividade das instituições financeira e das empresas portuguesas e, consequentemente, dificilmente poderá proibir pagamentos para *sites* no estrangeiro, o que implicaria proibir cidadãos nacionais de jogar no estrangeiro.

Quanto à 2ª questão, referiu que seria possível implementar um sistema de pagamento de taxas, sendo o montante cobrado entregue ao Estado, funcionando, no que designou, como “agente cobrador”, nos termos que a lei viesse a regular tal matéria. No entanto, não vê como admissível a criação de um imposto específico sobre a transação que conduza a que seja taxada a banca, uma vez que esta é um mero intermediário, devendo a taxa incidir sobre o fornecedor do serviço ou sobre o utilizador (jogador).



A finalizar, explicitou o mecanismo de funcionamento dos sistemas de pagamento universal o qual assenta numa relação jurídica individual entre a entidade emissora do cartão e um indivíduo e, em paralelo, uma outra relação entre o comerciante que disponibiliza o serviço e um adquirente.

Por sua vez, a UNICRE está no meio desta dupla relação contratual, funcionando como intermediador.

16h30 – Eng.º Lino Santos, em representação da FCCN

O Sr. SEAMAAP começou por colocar três questões, a saber:

- 4) É possível bloquear comunicações de *sites* não legalizados?
- 5) É possível bloquear *sites* de apostas que integrem uma “*lista negra*” que seja fornecida à FCCN?
- 6) Qual o tempo de implementação necessário para concretizar esse bloqueio?

O representante da FCCN começou por referir que já dispõem de um serviço de bloqueio de conteúdos ilícitos, nomeadamente para *sites* de pedofilia e pornografia, apologia da violência ou de racismo, através do qual promove a remoção de conteúdos ilícitos na *internet*.

Referiu, ainda, que a Comissão Europeia tem um programa que disponibiliza um serviço “*hotline*” de denúncia da existência desses conteúdos ilegais, bem como criou uma rede europeia de intercâmbio que permite que um *site* com conteúdo ilícito seja denunciado, procedendo-se de seguida à notificação da congénere do país onde o mesmo está alojado e, localmente, a entidade competente promove a sua remoção.

Estes mesmos mecanismos podem vir a ser utilizados para *sites* de apostas.

Frisou, ainda, que a FCCN só gere domínios pt.

Quanto ao bloqueio de *sites* constantes de “listas negras” é possível, desde que disponham do endereço IP ou a nível da URL.



Finalmente, quanto ao tempo de implementação da remoção de conteúdos, referiu que não consegue estimar uma vez que dependerá da capacidade financeira para adquirir os meios técnicos necessários.

As audiências terminaram às 17h30.

A CI continuou reunida, tendo o Sr. SEAMAAP feito um ponto de situação e pedido comentários sobre as audições efetuadas.

De seguida, os membros da CI pronunciaram-se sobre outras entidades a ouvir em próxima reunião, tendo ficado agendada nova ronda de audiências, que incluiria a Associação Portuguesa de Bancos, o Banco de Portugal e a Deloitte. Foi, ainda, sugerida a audição do regulador francês, caso a sua deslocação seja compaginável com as datas fixadas à CI para conclusão do seu trabalho.

A finalizar foi definida a metodologia de trabalho para as próximas semanas.

Os trabalhos foram encerrados às 19h00.

Comissão Interministerial de acompanhamento do Jogo Online

Relatório das Audições

22 de Março de 2012



GOVERNO DE
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO
DO MINISTRO ADJUNTO
E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES



I. MEMBROS DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL

A. Presidência do Conselho de Ministros

- o **Feliciano Barreiras Duarte** – Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (SEAMAAP) – Coordenador da Comissão Interministerial
- o **Nuno José Correia** – Chefe de Gabinete SEAMAAP
- o **Hugo Nogueira** – Adjunto SEAMAAP
- o **João Bibe** – Adjunto do Secretário de Estado do Desporto e da Juventude
- o **Tomás Moreno** – Adjunto do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro
- o **Francisco Azevedo e Silva** – Adjunto SECPCM

B. Ministério da Economia e do Emprego (MEE)

- **Tiago Moutinho** – Adjunto MEE

C. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

- **Daniel Campelo** – Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural (SEFDR)
- **Fernando Pires Nogueira** – Adjunto SEFDR

D. Ministério das Finanças (MF)

- **Carlos Vaz De Almeida** – Adjunto MF
- **Miguel Pimentel** – Adjunto Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

E. Ministério da Solidariedade e Segurança Social (MSSS)

- **Fernando Paes Afonso** – Representante MSSS

F. Turismo de Portugal

- **Teresa Monteiro** Secretária Geral



II. AGENDA DAS AUDIÇÕES DE DIA 9 DE MARÇO

16h00 – Federação Portuguesa Equestre

17h00 – Apresentação da segunda parte e conclusões do estudo efetuado pela Deloitte sobre o jogo *online*, por solicitação da SCML



III. INTRODUÇÃO

A Comissão Interministerial (CI) reuniu, presidida pelo Sr. SEAMAAP, estando presentes todos os seus membros, com exceção do representante do Senhor Ministro de Estado e das Finanças.

A reunião teve por objetivo prosseguir com a audição das entidades identificadas na reunião anterior.

Previamente ao início das audições o Chefe de Gabinete do Sr. SEAMAAP comunicou aos membros da CI que durante a tarde apenas seria ouvida a Federação Portuguesa Equestre, uma vez que a DECO, após várias insistência para agendamento de uma reunião, comunicara que não tinha qualquer posição a transmitir sobre a matéria objeto do trabalho da Comissão, nem tinha ainda feito qualquer reflexão sobre a mesma.

De seguida, o Sr. SEAMAAP analisou, em conjunto com os membros da CI, alguns procedimentos e metodologias a adotar por todos até ao final dos trabalhos da Comissão.

No início da audição, o Sr. SEAMAAP deu a conhecer, a natureza do CI, quais os objetivos que lhe tinham sido fixados e prazos para a conclusão do trabalho. De igual modo, pediu, se possível, fosse dado um contributo escrito e, a finalizar, a entrevista agradeceu a colaboração prestada e pediu que, em caso de necessidade, houvesse disponibilidade para novas conversas com a Comissão.



IV. ATAS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE ACOMPANHAMENTO DOS

JOGOS ONLINE

16h00 – FEDERAÇÃO PORTUGUESA EQUESTRE

Presidente

Secretário-Geral

No início da audição o Sr. SEAMAAP solicitou aos representantes da FPE que se pronunciassem sobre as corridas de cavalos em Portugal.

O Presidente iniciou a sua intervenção dizendo que esta é uma matéria que o preocupa há vários anos, pois há cerca de 50 anos que é um problema sem solução.

A própria Federação acompanha um grupo de trabalho que tem vindo a analisar a problemática das corridas de cavalos em Portugal e como legislar e regulamentar esta atividade.

Esta é uma indústria muito importante na generalidade dos países europeus e, também em Portugal esta atividade necessita de ser regulada, podendo, inclusive, ser geradora de emprego para jovens.

Da perspetiva da Federação, prosseguiu o seu Presidente, deverá ser elaborada legislação que permita apostas *online* e em corridas de cavalos no exterior.

Neste momento, não existem corridas de cavalos em Portugal, tornando-se, assim, necessário gerar receitas, de molde a que uma parte possa ser canalizada para o fomento das corridas de cavalos e para financiar toda as infraestruturas de suporte que lhe estão associadas.

Nesta perspetiva, a realização de corridas de cavalos *online* constituiriam o suporte para o desenvolvimento da atividade



De seguida, o Secretário-Geral reafirmou que, nos últimos 5 anos, um grupo de trabalho realizou um estudo sobre o que seria desejável mudar na atual legislação.

Neste momento, a solução mais simples seria proceder à regulamentação das apostas *online*, uma vez que a organização de corridas de cavalos exige uma estrutura prévia mais complexa.

Reiterou a importância desta atividade para criar um maior volume de emprego. Referiu, de seguida, os contactos já efetuados com a PMU – Paris Mutuel Urbain,

empresa que já detém um modelo adaptado a Portugal que poderá ser implementar a qualquer momento.

Em resposta a uma questão colocada sobre a afetação das receitas provenientes das corridas de cavalos, o Presidente afirmou que preconizava uma associação entre a PMU e a SCML, repartindo entre si a receita. Afirmou, ainda, em resposta a outra questão que será necessário tempo para criar

em Portugal um hábito pelas corridas de cavalos e conseguir que os investimentos efetuados tenham retorno e referiu que o estudo que foi efetuado contempla estes aspetos.

17h00 – Apresentação da segunda parte e conclusões do estudo efetuado pela Deloitte sobre o jogo *online*, por solicitação da SCML

Os trabalhos foram encerrados às 19h30.



17.8 ANEXO VIII – Contributo do Dr. Fernando Paes Afonso, Membro da Comissão Interministerial e Vice-Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Nota Para o Relatório da Comissão Interministerial do jogo on-line

I) Impactos sobre a receita pública da escolha entre o modelo “restritivo” e o modelo de “liberalização”

Como se pode concluir dos cálculos que a seguir se indicam, o modelo “restritivo” é seguramente o mais favorável para os cofres do Estado.

Mesmo assumindo pressupostos muito conservadores a diferença entre os dois modelos ultrapassa os 100 Milhões de euros de receita para o Estado:

- Se a opção for pelo modelo restritivo, é admissível esperar um aumento da receita pública de cerca de 45 milhões de euros;

- Se, pelo contrário, se optar pelo modelo liberal/híbrido então é de esperar uma quebra da receita pública superior a 61 milhões de euros.

Pressupostos:

Estudo da Deloitte

Distribuição do GGR do jogo on-line por tipo de jogo em Portugal (pág. 22)

- Apostas Desportivas – 56%

- Jogos de casino – 44%

Cenário de crescimento do mercado de jogo on-line regulado (hipótese central) (pág.27)

M = Milhão de euros

Taxa de crescimento: 38%

Total das apostas: 320 M

Pay-out médio: 84%

GGR: 52 M

1. Modelo restritivo

Neste modelo assume-se que o volume de apostas é inferior em 20% ao estimado pela Deloitte para um mercado liberalizado, situando-se em 258 milhões de euros. Assume-se, ainda, que a exploração das apostas desportivas é mantida na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e que a exploração



das apostas on-line de jogos de casino é concessionada aos actuais operadores físicos.

Assim:

1.1 Apostas desportivas SCML em ano cruzeiro

$$56\% \times 258 \text{ M} = 144,5 \text{ M}$$

$$\text{Receita de imposto de selo (4,5\%): } 144,5 \text{ M} \times 4,5\% = 6,5 \text{ M}$$

Pay-out médio: 70%

$$\text{GGR: } (144,5 \text{ M} - 6,5 \text{ M}) \times 70\% = 96,6 \text{ M}$$

Custos de Exploração (incluindo patrocínios) = 20 M

$$\text{Lucro a distribuir ao Estado: } 96,6 \text{ M} - 20 \text{ M} = 76,6 \text{ M}$$

$$\text{Total da Receita pública: } 76,6 \text{ M} + 6,5 \text{ M} = 83,1 \text{ M}$$

1.2 Apostas de jogos de casino on-line

$$44\% \times 258 \text{ M} = 113,52 \text{ M}$$

$$\text{Receita de imposto de selo (10\%): } 11,35 \text{ M}$$

Pay-out médio: 90%

$$\text{GGR: } (113,52 \text{ M} - 11,35 \text{ M}) \times 0,10 = 10,2 \text{ M}$$

Custos de exploração: 3 M

$$\text{Lucro: } 10,2 \text{ M} - 3,0 \text{ M} = 7,2 \text{ M}$$

$$\text{IRC} = 7,2 \text{ M} \times 25\% = 1,8 \text{ M}$$

$$\text{Total da receita pública: } 11,35 \text{ M} + 1,8 \text{ M} = 13,15 \text{ M}$$

1.3 Perda estimada nos jogos actualmente explorados pela SCML

Neste modelo, ceteris paribus, estima-se em 120 M a diminuição das apostas nos jogos actualmente explorados pela SCML.

$$\text{Receita de imposto de selo: } - 5,4 \text{ M}$$

$$\text{GGR: } - (120 \text{ M} - 5,4 \text{ M}) \times 0,55 = - 63 \text{ M}$$

$$\text{Lucro: } -63\text{M} + 12 \text{ M} = - 51 \text{ M}$$

1.4 Saldo Final da Receita para o Estado = 83,1 M + 13,15 M – 51 M = 45,25 M

2. Modelo Liberal/Híbrido

Neste modelo assume-se o valor estimado pela Deloitte para o total de apostas: 320 M

2.1 Apostas desportivas: 179,2 M;

10 operadores (incluindo a SCML); Receitas de licenças: 0,25 M

2.2 Apostas desportivas SCML

$$10\% \times 179,2 \text{ M} = 17,9 \text{ M}$$

$$\text{Receita de imposto de selo (9\%)} = 1,6 \text{ M}$$

$$\text{GGR: } (17,9 \text{ M} - 1,6 \text{ M}) \times 0,16 = 2,6 \text{ M}$$

Custos de exploração = 2,6 M

Lucro a distribuir ao Estado: 0



2.3 Apostas desportivas dos restantes operadores

161,3 M

Receita de Imposto de selo (9%) = 14,5 M

GGR: $(161,3 - 14,5 \text{ M}) \times 0,16 = 23,5 \text{ M}$

Custos de exploração: 18,5 M

Lucro: 5 M

IRC (25%): $5 \text{ M} \times 0,25 = 1,25 \text{ M}$

2.4 Apostas de jogos de casino: 140,8 M

Receita de Imposto de selo (10%): 14,1 M

GGR: $(140,8 - 14,1) \times 0,16 = 20,3 \text{ M}$

Custos de exploração: 18,3 M

Lucro: 5 M

IRC (25%): 1,25 M

2.5 Perda estimada nos jogos actualmente explorados pela SCML

Neste modelo espera-se, ceteris paribus, uma perda de apostas de 200 M

Receita de imposto de selo (4,5%): -9 M

GGR: $-(200 \text{ M} - 9 \text{ M}) \times 0,55 = -105 \text{ M}$

Custos de exploração = -20 M

Lucro a distribuir ao Estado: $-105 \text{ M} - (-20 \text{ M}) = -85 \text{ M}$

2.6 Saldo Final da Receita para o Estado = +0,25 M + 1,6 M + 0 + 14,5 M + 1,25 M + 14,1 M + 1,25 M - 9 M - 85 M = - 61,05 M

II) Impactos sobre o Emprego

1. Modelo Restritivo

(Não nos é possível, por falta de dados, estimar o impacto no emprego nos casinos portugueses).

Neste modelo e apenas no que concerne às apostas desportivas é de admitir uma criação líquida de cerca de 30 postos de trabalho no Departamento de Jogos da SCML a que poderá adicionar-se uma criação indirecta, nos mediadores do DJSCML (4.500) em redor dos 225. **No total, admite-se um aumento de cerca de 250 postos de trabalho.**

Este resultado é consistente com as conclusões apresentadas na página 36 do estudo da Deloitte (que assinala um impacto positivo sobre o emprego na Suécia, que adoptou este modelo aqui denominado restritivo).



2. Modelo liberal/híbrido

Neste modelo não se observa criação líquida de emprego no Departamento de Jogos da SCML, já que o aumento em cerca de 25 do número de postos de trabalho directos far-se-á como contrapartida da diminuição de pelo menos outros tantos postos de trabalho afectos à exploração dos actuais jogos, como resultado da perda esperada de 200 milhões de euros de apostas. Aliás, **esta perda de volume de apostas poderá conduzir a uma diminuição do emprego indirecto nos actuais 4500 mediadores dos Jogos da Santa Casa, em redor dos 100 postos de trabalho.**

Quanto aos outros operadores e como é referido no estudo da Deloitte, não é de esperar a criação de emprego. Adicionalmente e como se pode ler na página 40 do mesmo estudo, é de esperar que a operação de futuras empresas licenciadas seja feita fora de Portugal, em linha com a tendência que se observa no Reino Unido.

III. Impactos sobre a economia

Os gastos em jogo a dinheiro são uma forma de utilização do rendimento disponível das famílias. O jogo a dinheiro concorre efectivamente com outras actividades económicas.

É, por isso que, tratando-se de uma actividade não produtiva, este tipo de despesa não tem efeitos multiplicadores sobre a economia, ao contrário de outro tipo de aplicações do rendimento disponível das famílias.

Ora, a política económica deve privilegiar o crescimento económico e por isso incentivar aquelas áreas com forte impacto multiplicador sobre a actividade.

Adicionalmente, como se pode ler na página 40, entre outras, do estudo da Deloitte, a liberalização do jogo on-line acarretou maior incidência de problemas de ludopatia no Reino Unido que se deverá ter repercutido negativamente na despesa pública.

O jogo a dinheiro on-line tem sido, aliás, objecto de especial preocupação do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça da EU que têm afirmado repetidamente que se trata de um meio de jogo mais perigoso para os cidadãos, já que o fazem fora do contexto social e, consequentemente, **mais expostos aos riscos de jogo excessivo.**



Acresce que muitas vezes a actividade de jogo a dinheiro está associada a fenómenos que perturbam a ordem pública, como certas formas de criminalidade como o branqueamento de capitais, entre outras. É, por isso também, que o jogo a dinheiro, com especial enfâse no jogo on-line, está universalmente sujeito ao princípio da proibição. A excepção, isto é, a permissão de certo tipo de jogos a dinheiro é fortemente regulada pelos Estados.

Em síntese, a opção pelo chamado modelo restritivo é a que melhor se adequa aos interesses da economia portuguesa, permitindo canalizar para a oferta legal o jogo ilegal que comprovadamente existe em Portugal e que urge combater.

