

**JOGO RESPONSÁVEL®**

Desde 2004 a informar, a prevenir e a proteger os consumidores

**Ano: 2010**

**Título: Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal**

**Autores: Pedro Dionísio, António Carlos Santos, Carmo Leal, Luís Graça, Marta Lousada**

**ISCTE – Business School – GIEM**

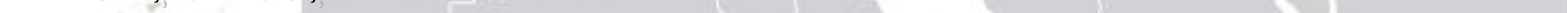


**Consulte:**

**[www.jogoresponsavel.pt](http://www.jogoresponsavel.pt)**

**Jogo Excessivo**

**Informação – Prevenção – Reencaminhamento**



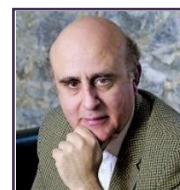
# CONTRIBUTOS PARA UMA REGULAÇÃO DAS APOSTAS DESPORTIVAS ONLINE EM PORTUGAL



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

### EQUIPA DE TRABALHO

**Pedro Dionísio**, Professor Associado ISCTE-IUL e Director do Mestrado Executivo em Marketing e Gestão do Desporto - Coordenador



**António Carlos Santos**, Professor da Universidade Autónoma de Lisboa e Jurisconsulto - Coordenador



**Carmo Leal**, Docente universitária e Investigadora do GIEM/ISCTE-IUL



**Luis Graça**, Consultor de Gestão



**Marta Lousada**, Consultora



# Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

## ÍNDICE

Sumário Executivo.....	6
1. INTRODUÇÃO .....	9
1.1   Contexto e objectivos.....	9
1.2   O enquadramento legislativo em Portugal.....	10
1.3   A realidade do mercado de apostas desportivas em Portugal .....	11
2. MODELOS DE FINANCIAMENTO DO DESPORTO EM PORTUGAL.....	13
2.1   O financiamento do desporto em geral .....	13
2.2   O financiamento dos clubes desportivos com actividade profissional.....	13
2.3   Competições profissionais de futebol: organização e receitas.....	17
2.3.1   O enquadramento organizativo .....	17
2.3.2   As fontes de receitas dos clubes portugueses de futebol.....	17
2.4   Comparação com outras realidades europeias.....	20
2.5   O contexto competitivo a nível internacional .....	22
3. TRIBUTAÇÃO DO JOGO: O CASO DO JOGO ONLINE EM PORTUGAL .....	24
3.1   O jogo, actividade sujeita a concessão e a tributação.....	24
3.2   A tributação do jogo, um fenómeno em mudança .....	26
3.2.1   O imposto especial sobre o jogo .....	26
3.2.2   Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas .....	28
3.2.3   Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares .....	29
3.2.4   Imposto do Selo.....	30
3.2.5   Imposto sobre o Valor Acrescentado .....	32
3.2.6   Outros tributos .....	34
4. APOSTAS DESPORTIVAS ONLINE NA EUROPA.....	35
4.1   A realidade dos outros países .....	35
4.1.1   Regulação desde o seu início até à actualidade.....	35
4.1.2   Regulação actualmente em revisão .....	36
4.1.3   Países com projectos de revisão de lei do jogo.....	37
4.2   O ponto de vista das organizações desportivas internacionais.....	38
4.2.1   Comité Olímpico Internacional (IOC) .....	39
4.2.2   Federação Internacional das Associações de Futebol (FIFA).....	39
4.2.3   União Europeia das Associações de Futebol (UEFA).....	40
4.2.4   Outras organizações.....	40
4.2.4.1   Liga Europeia de Futebol Profissional (EPFL).....	40
4.2.4.2   Liga Portuguesa de Futebol .....	40
4.2.4.3   Clubes Estrangeiros .....	41
4.3   A interpretação dos operadores licenciados para jogo online nos países da União Europeia .....	41
4.3.1   Associação Europeia de Jogos e Apostas online (EGBA) .....	42
4.4   As soluções normativas alcançadas nos países da União Europeia .....	43

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

4.5   Tributação do jogo na UE e em alguns Estados membros .....	45
4.5.1   O plano europeu .....	45
4.5.2   Algumas experiências de tributação .....	51
Itália.....	51
França.....	52
Dinamarca .....	55
5. IMPACTO DA REGULAÇÃO PELO ESTADO .....	57
5.1   Vantagens da regulação para o Estado.....	57
5.1.1   Efeitos económicos da regulação .....	57
5.1.2   Efeitos futuros da Tributação .....	59
5.1.3   Supervisão dos fluxos financeiros.....	61
5.1.4   O mercado regulado: supervisão das licenças dos operadores .....	66
5.1.5   Qualidade e rectidão na actuação dos operadores.....	68
5.1.6   A regulação no combate ao mercado paralelo .....	69
5.1.7   A auto-regulação: políticas de responsabilidade social, divulgação do conceito de sustentabilidade e práticas de <i>Corporate Governance</i> .....	70
5.2   Vantagens da regulação do mercado para o Desporto .....	70
5.2.1   Financiamento das actividades desportivas .....	70
5.2.2   Preservação da integridade das competições desportivas .....	71
5.3   Vantagens da regulação para os consumidores .....	72
5.3.1   A regulação na protecção dos menores .....	73
5.3.2   A regulação na protecção aos consumidores .....	73
6. QUESTÕES ESPECÍFICAS DE REGULAÇÃO E PARA-REGULAÇÃO .....	75
6.1   Formas de adopção de boas práticas de <i>corporate governance</i> .....	75
6.2   Factores de risco e instrumentos de controlo .....	76
6.2.1   Riscos de não regulação ou de regulação tardia .....	76
6.2.2   Riscos de regulação .....	76
6.3   Formas de exercício da responsabilidade social e protecção aos consumidores .....	78
6.4   Aposta na integridade das competições desportivas .....	79
7. CONCLUSÕES.....	81
7.1   Benefícios económicos e fiscais da regulação .....	82
7.2   Formas legais de financiamento do Desporto .....	83
8. RUMO À REGULAÇÃO CONTROLADA.....	85
8.1   Propostas a nível europeu .....	85
8.2   Princípios para uma regulação em Portugal .....	88
8.2.1   Princípios para uma regulação normativa .....	88
8.2.2   Princípios para uma regulação administrativa .....	89

# Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

## ÍNDICE DE QUADROS

2.1   Modalidades dos “3 Grandes” clubes .....	16
2.2   Principais fontes de receita dos ‘principais clubes europeus e dos três grandes portugueses (2008-2009) – em milhões de Euros .....	19
2.3   Evolução da classificação dos países no <i>ranking</i> da UEFA (Out. 2010) .....	20
2.4   Assistências aos jogos de futebol das 1 <sup>as</sup> ligas europeias (2009/2010) .....	21
2.5   Valor das equipas e da média dos seus jogadores em Portugal e nas principais ligas europeias (Out. 2010) .....	22
3.1   Incidência de cada imposto sobre a actividade de jogos.....	35
4.1   Ponto de situação da regulamentação europeia sobre jogos <i>online</i> .....	39
4.2   Modelos de regulação desportiva <i>online</i> (Dinamarca, França e Itália) ....	45
4.3   Comparação dos regimes fiscais aplicados aos jogos <i>online</i> na Dinamarca, França e Itália.....	50

## ÍNDICE DE FIGURAS

5.1   Arquitectura de sistemas de jogo <i>online</i> .....	67
--	----

# Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

## Sumário Executivo

Este trabalho pretende contribuir para uma reflexão sobre a regulação do mercado do jogo *online*, nomeadamente das apostas desportivas, em Portugal, estando dividido em 8 capítulos.

Na introdução, é feito o enquadramento legislativo e o enquadramento do mercado das apostas desportivas em Portugal. Daqui ressalta o facto de estarmos perante a existência de um *grey market*, com milhares de portugueses a jogarem *online*, em sites localizados fora do país, não tendo o Estado qualquer posição formal relativamente à salvaguarda dos interesses dos consumidores nem, tão pouco, qualquer benefício com as receitas tributárias resultantes desta actividade.

No 2º capítulo é abordado o tema do financiamento do desporto em Portugal. A actividade desportiva em Portugal baseia-se nos Clubes que enfrentam dificuldades crescentes na obtenção de receitas. O futebol – a modalidade mais popular – procura, legítima e recorrentemente, encontrar novas fontes de receita que lhe permitam manter a competitividade internacional, de resto bem acima da de outras actividades económicas, constituindo uma área onde os portugueses se revêem nas conquistas desportivas dos seus clubes e da sua selecção.

Os patrocínios dos operadores de jogo *online*, ao futebol e a outras modalidades são, por isso, muito bem-vindos por parte dos clubes e, consequentemente, pelos respectivos adeptos.

O 3º capítulo do estudo incide sobre os regimes de tributação do Jogo *online* em Portugal, destacando-se a inexistência de receitas do jogo *online*, por parte do Estado, quer no que respeita ao Imposto Especial de Jogo (por tal tributação nem sequer estar prevista) quer em termos do Imposto do Selo, ou até de IRC, pelo facto de os operadores não estarem sedeados em território nacional.

O panorama que enquadra as apostas desportivas *online*, na Europa, é o tema do capítulo 4º. O ano de 2010 pode ser considerado como de viragem já que, em Outubro de 2010, a maioria dos Estados europeus dispõe de regulamentação específica para os jogos *online* ou está, no mínimo, a repensar a anterior legislação, no sentido de uma maior clarificação que a todos possa servir: Estado, operadores e consumidores. Na Europa, o jogo *online* está já regulamentado na Dinamarca, Espanha (na região de Madrid), Estónia, França, Irlanda, Itália, Letónia, Malta e Reino Unido, encontrando-se muito mais países em processo de revisão legislativa, designadamente com a existência de notificações à Comissão Europeia sobre estas revisões: é, por exemplo, o caso da Bélgica, do Chipre, da Grécia, da Polónia e da Roménia.



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

Pressionados pela Comissão Europeia e pela necessidade de obtenção de receitas, os governos nacionais mostram-se dispostos a adoptar regras que viabilizem a oferta de jogos *online*, por parte de operadores licenciados, superando situações de proibição ou de monopólio estatal e passando, deste modo, para um modelo de regulação controlada.

Por parte de entidades internacionais, como o Comité Olímpico Internacional, a FIFA ou a UEFA, tem havido uma assumpção pública do interesse do jogo *online* como forma de financiamento do Desporto.

Da análise comparativa do enquadramento jurídico de 3 países de referência - Itália, com maior experiência, a França, com legislação publicada em 2010, e a Dinamarca, com lei aprovada e que entrará em vigor em 2011, ressaltam várias evidências: uma tendência para processos de licenciamento com licenças atribuídas para períodos temporais de 5 anos, a fixação de taxas que, devido à concorrência de sites não licenciados, tendem a ser mais baixas do que no jogo *offline*, e ainda a existência de diferentes modelos de controlo por parte das entidades reguladoras a nível nacional.

No 6º capítulo é abordado o tema dos impactos da regulação pelo Estado, sublinhando-se os efeitos económicos, nomeadamente pelo patrocínio dos operadores às actividades desportivas, os de tributação para o Estado e ainda a influência que a regulação terá na protecção aos consumidores, designadamente evitando que operadores sem escrúpulos possam viciar resultados desportivos, e defraudar jogadores, ou prevenindo situações de jogo compulsivo.

A exemplo do que sucede em outros países, como a França ou a Dinamarca, para assegurar uma regulação eficaz, é necessária a existência de uma única autoridade reguladora que, para além de licenciar, poderá, também, efectuar o necessário controlo das actividades e dos fluxos financeiros.

Em Portugal não existe entidade única, dado que a supervisão do jogo (em geral) começou por competir à Inspecção-geral de Jogos, sendo mais tarde integrada no Instituto de Turismo de Portugal e, com a entrada em vigor do OE de 2011, à ASAE. No plano tributário, a fiscalização do imposto especial de jogo competirá, hoje, à ASAE e a do Imposto do Selo e do IRC, à DGCI, com a colaboração da DGITA.

Esta regulação assume-se como um passo fundamental no combate ao mercado paralelo que, já em 2005 e de acordo com um trabalho publicado por um grupo de trabalho nomeado pelo Governo, se estimava em aproximadamente 1.000 milhões de euros.

A existência de mercados paralelos está na base da adulteração da verdade desportiva. Exemplo disso mesmo foi o caso do maior escândalo de resultados

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

desportivos na Europa, registado em 2009, na Alemanha, precisamente o país que proíbe explicitamente o jogo *online* na Europa.

A este propósito, refira-se a política de auto-regulação desenvolvida pela EGBA – associação representativa dos operadores do sector – com ligações directas *online* aos organizadores dos grandes eventos desportivos.

Relativamente às dúvidas sobre comportamentos de vício associados ao jogo, estudos da Universidade de Harvard, realizados na Europa a pedido do Governo britânico, demonstraram que a percentagem de jogadores problemáticos, em relação ao total de jogadores, é inferior a 1%. Neste campo, a EGBA tem também uma política de auto-regulação, tendo sido demonstrado serem os sistemas de auto-limitação, nos sites, os mais eficazes.

No que às questões específicas da regulação diz respeito, o 7º capítulo sublinha a necessidade de a regulação ser bem clara nas condições de acesso ao mercado dos operadores e a imprescindibilidade de controlo do seu funcionamento, o que exige recursos técnicos e humanos preparados para as exigências de uma nova realidade do mundo *online*.

O 7º capítulo apresenta, ainda, conclusões sobre as vantagens de um modelo regulado para Portugal, sobretudo nos planos económico, fiscal e desportivo.

Por último, no 8º capítulo, são apresentados os princípios que norteiam, actualmente, a política europeia, no quadro dos estudos preparatórios conducentes à apresentação, pela Comissão Europeia, de uma proposta de directiva sobre o jogo *online*. Esses estudos vão no sentido da regulação, no plano europeu, do fornecimento, execução e divulgação dos jogos *online*, harmonizando os requisitos de licença no mercado interno. Para o efeito, prevê-se a criação de uma Agência Europeia para o Jogo (AEJ). São também apresentados, nesse capítulo, os princípios para uma regulação, em Portugal, a dois níveis:

- normativo – definindo-se um quadro legal que tenha em consideração que a concorrência *online* se joga a nível global e que taxações elevadas favorecem o mercado paralelo;
- administrativo – propondo-se a criação de uma autoridade independente para licenciar, supervisionar, controlar e prevenir a criminalidade, em colaboração com os operadores e as suas associações.

# Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 | Contexto e objectivos

Em Outubro de 2010, o mercado das apostas desportivas e de outros jogos de fortuna e azar online em Portugal pode caracterizar-se como um *grey market*, dada a inexistência de regulação que legitime a actividade dos operadores de apostas desportivas online a operarem em Portugal. A exemplo de outros países, a prática de jogos através da internet é, no entanto, uma realidade, designadamente em sites localizados fora do país.

No que respeita à actividade promocional das apostas desportivas online, a situação é semelhante, não sendo permitida a comunicação explícita nos media tradicionais, em situações em que o jogo é o objecto essencial da mensagem publicitária. Contudo, uma vez que o Código da Publicidade, em Portugal, não veda explicitamente a comunicação nas situações em que não existe um convite à prática do jogo, a maioria dos clubes da 1ª Liga de futebol profissional, em 2009/2010, bem como a própria Liga Portuguesa de Futebol – a entidade reguladora do futebol profissional em Portugal - foram patrocinados por empresas de jogo online.

Em face da advogada necessidade de prevenção do vício de jogo como justificação para o monopólio desta actividade em solo nacional, os operadores de apostas desportivas online têm, aliás, chamado a atenção para o facto de os Casinos não se escusarem a fazer uma abundante publicidade institucional e, em particular a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – a principal concessionária da indústria de jogos, em Portugal – incitar com frequência à prática do Jogo, nomeadamente no Euromilhões, com estrondosas campanhas de comunicação integrada como, por exemplo, no programa TV ‘Preço Certo’.

Neste contexto de alguma ambiguidade, resultante da inexistência de uma regulação de mercado e comparativamente com uma situação de mercado regulado, e num contexto de uma incontornável necessidade de crescimento de receitas públicas o Estado fica claramente a perder receitas tributárias, provindas das empresas operadoras, e também as que incidem sobre os prémios de jogo.

Por outro lado, a falta de regulação para o sector não beneficia os clubes já que, neste contexto, agentes desportivos, clubes e entidades promotoras de competições e eventos desportivos não aproveitam integralmente o potencial de patrocínio de um sector disposto a patrocinar as competições, podendo



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

também a não regulação favorecer a prática de acções que visam a viciação da verdade desportiva.

Por último, os consumidores não estão também protegidos, correndo-se o risco de empresas menos escrupulosas não cumprirem o prometido relativamente aos prémios e não protegendo públicos mais desprotegidos, como é o caso dos menores.

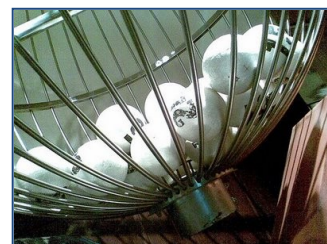
Os objectivos do presente estudo prendem-se com a necessidade de contribuir para um esclarecimento das autoridades e da opinião pública nacional, relativamente à problemática do jogo *online* e respectiva necessidade de regulação, evitando que alguns estereótipos condicionem a formação de opinião e a própria legislação.

Para cumprir tal desiderato, após a introdução - onde será abordado o quadro regulador e a realidade do mercado de apostas desportivas em Portugal - procurar-se-á no decorrer deste relatório:

- analisar o modelo de financiamento da actividade desportiva em Portugal, comparando-a com a realidade de outros estados europeus (ponto 2);
- identificar o quadro da prática fiscal relativa jogos online em Portugal, tanto sob o ponto de vista da incidência teórica dos impostos, como da possibilidade prática da sua efectivação (ponto 3);
- analisar a realidade europeia das apostas desportivas online, que tem vindo, nos últimos anos, a verificar um evolução no sentido da criação de um quadro de regulação em cada país (ponto 4);
- identificar o impacto da regulação do Estado, em Portugal, em distintos níveis, desde os benefícios económicos e fiscais para o Estado, até às vantagens para as actividades desportivas e para os consumidores (ponto 5);
- e, por último, apresentar-se-ão algumas questões específicas da regulação, as conclusões e contributos para uma proposta de regulação (pontos 6, 7 e 8).

### 1.2 | O enquadramento legislativo em Portugal

Segundo a ordem jurídica portuguesa, o direito de explorar jogos de fortuna e azar encontra-se reservado ao Estado, o qual pode explorar esses jogos directamente ou cometer, *mediante* contrato de concessão, a sua exploração a entidades terceiras.



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

As modalidades de jogo de fortuna e azar previstas na legislação portuguesa (decreto-lei nº 422/89, de 2 de Dezembro, alterado em 1995 e 2005), são de diversa ordem:

- Jogos de fortuna e azar, em casinos, que apenas são permitidos num número muito restrito de zonas de jogo;
- Jogos do bingo e do Keno;
- Lotarias, apostas mútuas, concurso de prognósticos e outros jogos sociais – vulgo jogos sociais – onde estão incluídos a Lotaria Nacional, o Totobola, o Totoloto, o Loto 2, o Joker, a Lotaria instantânea (popularizada como Raspadinha) e o Euromilhões,
- Apostas hípicas mútuas;
- Modalidades afins de jogos de fortuna e azar (rifas, tómbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimento e passatempos) e máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas de diversão.

Em Portugal, a exploração das actividades de apostas desportivas foi atribuída pelo Estado à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), em 1961, cujo Departamento de Apostas Mútuas Desportivas passou a gerir o Totobola. As receitas líquidas são repartidas pela assistência de reabilitação e pelo fomento da educação física e das modalidades desportivas.



Na sequência da popularidade adquirida pelo Totobola, a SCML viria a introduzir novos jogos, todos no âmbito de concessão do Estado:

- O Totoloto, em 1985;
- O Joker, em 1994;
- O Euromilhões, em 2004, promovido em conjunto pela SCML com entidades de mais 8 países europeus.

### 1.3 | A realidade do mercado de apostas desportivas em Portugal

Como já foi referido anteriormente, o mercado de apostas desportivas em Portugal teve o seu início com o Totobola, em 1961, cuja exploração e dinamização foi atribuída à SCML.

Após de um período de crescimento das receitas deste jogo, com parte das receitas a reverter para os clubes de futebol e outra parte para o Fundo de Fomento do Desporto, o aparecimento de Totoloto, também explorado pela SCML, originou uma evolução negativa no número de apostadores do Totobola.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Mais recentemente, o aparecimento do Euromilhões e das vulgares Raspadinhas (lotarias instantâneas com prémios recebidos no momento), também explorados pela SCML, tornou mais evidente a descida de popularidade do Totobola, com um impacto directo nas suas receitas líquidas.

O interesse do jogo está directamente relacionado com a simplicidade dos mecanismos dos jogos, a capacidade de atracção dos prémios envolvidos e, naturalmente, a sua promoção junto dos públicos-alvo.

Por parte da SCML, e designadamente após o aparecimento do Totoloto e do Euromilhões, foi notório o desinvestimento em comunicação direccionada para o Totobola, não obstante os protestos dos agentes desportivos que se sentiram lesados nos seus interesses e frustrados face ao não cumprimento dos objectivos estipulados para este jogo social.

Em 1999, foi estabelecido um acordo entre o Governo e a Federação Portuguesa de Futebol (que, juntamente com a Liga, representou os clubes), e que levou à assinatura do denominado “Totonegócio”, no quadro do Decreto-Lei 124/96 de 10 de Agosto, com o objectivo de solucionar os pagamentos das dívidas ao Fisco e à Segurança Social, onde os clubes deram, em dação de pagamento, a sua parte nas receitas do Totobola até 2010, para garantir o pagamento das dívidas<sup>1</sup>.

Contudo, em 1999 estas receitas atingiam o correspondente a 15,2 milhões de euros, enquanto, em 2003, este valor baixava para 8,7 milhões de euros. Esta quebra comprometeu incontornavelmente os pagamentos acordados no âmbito do “Totonegócio”, dando origem a alguns desabafos por parte do Presidente da F.P.F:

*“Nunca mais fomos informados de nada. É lamentável que a FPF e a Liga, que andaram a negociar com o Governo para tentar resolver a situação, nunca mais tenham sido tidas nem achadas”<sup>2</sup> ... “E o que têm feito os sucessivos governos para potenciar o Totobola? Nada. Se calhar, parte das receitas da raspadinha, do Totoloto ou do Loto 2 também deveriam ser utilizadas para resolver o problema”.*



<sup>1</sup> Vide Santos, A. Carlos dos, “Totonegócio ou Toto-obsessão?”, in Diário Económico de 7, 8 e 9 de Abril de 1998, republicado em “Da questão fiscal à reforma da Reforma Fiscal”, Lisboa, Rei dos Livros, 1999, pp 189-196

<sup>2</sup> Esteves, Bernardo e Ganhão, Miguel, “Futebol zangado com o Fisco”, Correio da Manhã, 12 dez 2004, <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/nacional/economia/futebol-zangado-com-fisco>



# Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

## 2. MODELOS DE FINANCIAMENTO DO DESPORTO EM PORTUGAL

### 2.1 | O financiamento do desporto em geral

Ao contrário de que sucede em outros países, a base do desporto em Portugal encontra-se nos clubes desportivos e não no desporto escolar.

O desporto escolar é fundamentalmente financiado pelo Estado, enquanto os clubes desportivos procuram obter uma grande diversidade de receitas, que variam de acordo com a dimensão do clube e com o seu envolvimento no desporto, enquanto espectáculo.

No caso do desporto voltado para a prática e não para o espectáculo, as principais receitas de milhares de pequenos clubes têm origem nos municípios e nas federações - que são financiadas pelo Estado - constituindo as receitas próprias, como quotizações, patrocínios e eventuais vendas de bilhetes, uma receita complementar.

O financiamento das federações está muito associado ao ciclo olímpico, com a existência de contratos-programa de 4 anos, assinados entre o Comité Olímpico Português que, por sua vez, é financiado sobretudo pelo Estado, e as federações, visando a preparação para os Jogos Olímpicos seguintes.

No caso do desporto espectáculo, nomeadamente no futebol profissional, e em modalidades de pavilhão, com a existência de espectadores, as receitas próprias têm um maior peso e são mais diversificadas.



### 2.2 | O financiamento dos clubes desportivos com actividade profissional

Em Portugal, os clubes desportivos de futebol profissional acumulam uma vocação de desporto virado para adeptos consumidores com a prática de diversas modalidades amadoras, nos escalões jovens, e ainda situações de amadorismo, semi-profissionalismo e profissionalismo, no escalão sénior.

No caso mais conhecido dos designados “3 grandes clubes”, o número de modalidades praticadas chega a ser superior a 20 (ver Quadro 2.1), envolvendo sempre milhares de praticantes; destas modalidades, apenas 4 a 7 são profissionais ao nível do escalão sénior.

A existência de modalidades com escalão sénior profissional - como é o caso do futsal, do basquetebol, do atletismo, do andebol e do hóquei em patins - está

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

naturalmente relacionada com o nível de espectáculo produzido, tendo a maioria destes desportos, a nível sénior, transmissão televisiva.

Exceptuando o caso do futebol, as transmissões televisivas não constituem fonte de receita directa, sendo, no entanto, fundamentais para atrair os patrocinadores.

As grandes dificuldades com que se defrontam as diversas modalidades, excepção feita ao futebol profissional, resultam da falta de *mediatismo* da modalidade, o que limita a captação de patrocinadores, e das contradições entre um modelo de gestão habitualmente amadora e a existência de equipas seniores profissionais. Espera-se, assim, que as apostas desportivas *online* referentes a outras modalidades, que não o futebol sénior, possam constituir um factor de atracção para outros desportos, num país onde praticamente todas as atenções dos *media* são centradas no futebol, não obstante os esforços de muitos clubes para dinamização de outras modalidades, como é o caso do andebol ou do basquetebol, nomeadamente nas camadas jovens.

Como é sabido, o êxito de equipas seniores de uma determinada modalidade em competições internacionais, ainda que em modalidades com pouca popularidade, atrai a atenção dos *media* e consegue ter uma significativa capacidade de atracção junto dos jovens. Por exemplo, a presença de Portugal no campeonato de mundo de *raguebi* de 2007, em França, originou um extraordinário aumento de popularidade desta modalidade entre jovens e até crianças que passaram a jogar *râguebi* nas suas brincadeiras e tempos livres.

No caso do futebol profissional, parte dos clubes, sobretudo os principais, após a entrada em vigor do regime jurídico dos clubes e das sociedades desportivas (Decreto-Lei 67/97 de 3 de Abril), evoluiu para a constituição de SAD<sub>s</sub> - sociedades anónimas desportivas - onde o clube continua a ser o accionista de referência. A actividade do futebol profissional será tratada nos pontos seguintes.

Para financiar toda esta actividade desportiva junto de milhares de jovens, onde se misturam, como anteriormente referido, situações desde o total amadorismo até ao profissionalismo, os clubes portugueses têm feito uso de alguma criatividade, recorrendo às mais variadas formas de financiamento:

- quotizações junto de associados;
- patrocínios de entidades privadas;
- venda de bilhetes e donativos;
- receitas provenientes de transferência de atletas no caso das modalidades profissionais;





## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

- apoios das Câmaras Municipais;
- organização de eventos desportivos e recreativos;
- sorteios;
- exploração de actividades comerciais, como bombas de gasolina;
- aluguer de terrenos e instalações para festas, feiras e outras actividades;
- venda de produtos, vulgarmente designados de merchandising;
- publicidade estática nas suas instalações;
- exploração de bares e restaurantes normalmente concessionados;
- exploração de jogos, como é o caso do bingo;
- donativos de particulares.

O peso das diversas formas de financiamento varia muito com o clube, a sua capacidade de atracção, as modalidades que dinamize e com a região ou autarquia.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Quadro 2.1 | Modalidades dos “3 Grandes” clubes

Clubes	Modalidades profissionais nos escalões seniores		Modalidades amadoras ou semi-profissionais	
Sport Lisboa e Benfica 	7	Andebol Atletismo Basquetebol Futebol Futsal Hóquei em patins Voleibol	12	Bilhar Canoagem Ginástica Golfe Judo Natação Pesca desportiva Rugby Surf Ténis de mesa Tiro com arco Triatlo
Futebol Clube do Porto 	6	Andebol Atletismo Basquetebol Futebol Hóquei em patins Super League Formula	3	Bilhar Desporto adaptado Natação
Sporting Clube de Portugal 	4	Andebol Atletismo Futebol Futsal	21	Aikido Bilhar Boxe Capoeira Corfebol Ginástica Hóquei em patins Jiu Jitsu Judo Karate Kickboxing Krav Maga Natação Patinagem Pesca desportiva Pólo aquático Taekwon Do Ténis de mesa Tiro à bala Tiro com arco Xadrez

Fonte: Sites dos 3 clubes

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

### 2.3 | Competições profissionais de futebol: organização e receitas

#### 2.3.1 | O enquadramento organizativo

As competições profissionais de futebol em Portugal são geridas pela Liga Portuguesa de Futebol, cujos associados são todos os clubes que têm futebol profissional. Em 2010 / 2011, existem, em Portugal, duas competições profissionais: a Primeira Liga (Liga Zon Sagres) e a Segunda Liga (Liga Orangina).

A gestão destas competições assenta num quadro regulatório e normativo bastante exigente, do ponto de vista processual, e sobretudo na perspectiva dos indicadores mínimos da situação económica e financeira dos respectivos clubes nas suas estruturas profissionais, nomeadamente das SAD's. Estas exigências são publicadas anualmente, dando cumprimento ao estipulado no Artigo 83 do Regulamento de Competições da LIGA.

O não cumprimento prévio de valores mínimos para indicadores como a autonomia financeira ou a solvabilidade da SAD, a existência de dívidas ao Estado e/ou à Segurança Social ou, por exemplo, a existência de salários em atraso, configuram um quadro de penalidades, que podem ir desde a suspensão temporária para a inscrição de novos jogadores até à inibição de participar nas respectivas competições.

Apesar da existência deste quadro legal, certos subterfúgios permitiram, a alguns clubes, como sucedeu com o Estrela da Amadora, em 2008/2009, um penoso arrastamento num campeonato que, na verdade, não têm condições para competir: entrega de declarações de não existência de dívidas por parte dos jogadores, ainda que estas existam, ou pedidos de certidão de não existência de dívidas ao Fisco e à Segurança Social, a substituir as reais situações de dívida.

#### 2.3.2 | As fontes de receitas dos clubes portugueses de futebol

O modelo de financiamento dos clubes de futebol sofreu claras alterações na última década. Nos anos 60 e 70, a maioria das receitas provinha da bilheteira; daí que os requisitos para ser um grande clube (foi este o percurso de clubes como o Real Madrid<sup>3</sup>, o Barcelona ou o Benfica) passavam por:

---

<sup>3</sup> Quelch, J. A. (2005), *Real Madrid Club de Futbol* (Multimedia Case), Harvard Business School

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

possuir um grande estádio, para poder ter grandes assistências e avultadas receitas;



as grandes receitas permitiam adquirir melhores jogadores e formar melhores equipas para vencer as competições;



as vitórias atraíam novos adeptos, levando ao aumento dos estádios (vide exemplos da expansão do Estádio da Luz, com a construção do 3º anel, do Estádio das Antas, com o rebaixamento do relvado, e do Estádio de Alvalade, com a construção da chamada “bancada nova”).

Nos anos 90 verificou-se uma alteração completa no modelo de financiamento dos clubes, com a entrada em força das transmissões televisivas a uma escala global (Quadro 2.2).

A nível organizativo, a UEFA chamou a si a organização da *Champions League*, em 1992, concentrando as receitas publicitárias e de televisão, e distribuindo, em seguida, prémios em função da performance desportiva dos clubes.

As receitas de televisão passaram a ter, não apenas um papel muito mais importante como também a transmissão dos jogos à escala mundial veio alterar a importância da dimensão do estádio; a captação de adeptos deixou de ser feita a nível regional, para passar a ser feita a nível planetário – daí, as digressões asiáticas de clubes ingleses e o facto de a Liga inglesa já ter começado a disputar jogos de manhã, para poderem ser vistos na Ásia, em horário de *prime time*.

Em termos de receitas, a escala planetária de espectadores provocou nas principais ligas um acréscimo muito significativo de receitas de patrocinadores internacionais e de venda de produtos, vulgar *merchandising*.

Em Portugal, o aparecimento da SportTv, em 1998, com canais temáticos pagos, dedicados exclusivamente ao desporto, veio alterar significativamente a acessibilidade aos conteúdos desportivos, via televisão.

Os clubes portugueses não escaparam aos efeitos desta alteração, ainda que a Liga portuguesa não tenha conseguido ter a expansão internacional das ligas inglesa, espanhola, ou mesmo italiana, para o que é necessário possuir grandes estrelas internacionais, o que exige cada vez maiores receitas.

O facto é que o futebol português tem conseguido uma performance desportiva, bem acima da performance económica do país; basta referir que em Outubro de 2010, a selecção portuguesa de futebol se encontrava na 5ª posição entre as nações europeias, no *ranking* da FIFA. Ao nível dos clubes, apesar de os melhores jogadores se encontrarem quase todos a jogar em equipas estrangeiras, Portugal está na 6ª posição no *ranking* elaborado pela UEFA (Quadro 2.3).

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Comparando com o melhor clube (em termos de receitas e para a época de 2008/2009), de cada uma das cinco principais ligas europeias com os designados três grandes portugueses, constatamos uma discrepância assinalável de receitas. No caso do Futebol Clube do Porto, esta situação é minorada pelo saldo positivo nas transacções de atletas.

O modelo de financiamento dos 3 principais clubes portugueses assenta em quatro grandes áreas:

- bilhética, incluindo quotização e bilhetes de época, área não existe grande potencial de crescimento no actual contexto nacional;
- receitas televisivas, que inclui os prémios das provas da UEFA. O crescimento desta área depende da performance desportiva dos clubes portugueses nas competições europeias;
- comercial – inclui patrocínios, vendas de merchandising e outras receitas. O potencial de crescimento desta área reside fundamentalmente nos patrocínios e outras receitas.
- vendas de direitos desportivos de jogadores (vulgo transferências de jogadores).

Quadro 2.2| Principais fontes de receita dos ‘principais clubes europeus e dos três grandes portugueses (2008-2009) – em milhões de Euros

Ranking europeu	Clubes		Bilhética	Direitos TV	Comercial	Total (proveitos operacionais excluindo passes de atletas)	Saldo transacções de atletas (inclui amortizações de passes)
1	Real Madrid		101,4	160,8	139,2	401,4	
3	Manchester United		127,7	117,1	82,2	327,0	
4	Bayern Munique		60,6	69,6	159,3	289,5	
8	Juventus		16,7	132,2	54,3	203,2	
13	Olympique Lyon		22,4	68,1	49,1	139,6	
	Futebol Clube do Porto		13,4	24,5	18,7	56,5	+ 16,2
	Sport Lisboa e Benfica		16,8	10,4	19,7	46,9	-16,9
	Sporting Clube de Portugal		14,6	20,8	11,4	46,8	-12,1

Fonte: Sites dos 3 clubes e [www.futebolfinance.com](http://www.futebolfinance.com)

# Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

## 2.4 | Comparação com outras realidades europeias

Em comparação com outras realidades europeias, a Liga portuguesa a de futebol apresenta uma boa performance desportiva, apesar de ter menores receitas.

Começando pelo valor do patrocínio à Liga, enquanto a Liga Zon Sagres (Portugal) tem um patrocínio de 8,5 Milhões € por época<sup>4</sup>, correspondendo 50% a cada uma das empresas, em Inglaterra, a *Barclays Premier League* conta com o patrocínio do *Barclays Bank*, no valor de 30 milhões €/época<sup>5</sup>. Para podermos ter uma estimativa do valor intrínseco da Liga ZON Sagres, socorremo-nos de alguns dados comparativos com outras Ligas Europeias:

- Ranking de 5 anos da UEFA – pontuação dos clubes portugueses no contexto das competições europeias;
- Espectadores no local – interesse e atracção dos adeptos por país;
- Valores das equipas – indicador da atractividade das equipas.
- No ranking de 5 anos da UEFA, Portugal ocupa a sexta posição, logo atrás dos países que têm as ligas europeias mais mediáticas e competitivas.



Quadro 2.3 | Evolução da classificação dos países no ranking da UEFA (Out. 2010)

	País	Pontos 2006/07	Pontos 2007/08	Pontos 2008/09	Pontos 2009/10	Pontos 2010/2011	Total de Pontos
	Inglaterra	16.625	17.875	15.000	17.928	7.500	74.928
2	Espanha	19.000	13.875	13.312	17.928	6.071	70.186
3	Alemanha	9.500	13.500	12.687	18.083	7.500	61.270
4	Itália	11.928	10.250	11.375	15.428	5.857	54.838
5	França	10.000	6.928	11.000	15.000	5.416	48.344
6	Portugal	8.083	7.928	6.785	10.000	7.200	39.996
7	Rússia	6.625	11.250	9.750	6.166	5.583	39.374
8	Ucrânia	6.500	4.875	16.625	5.800	4.250	38.050
9	Holanda	6.100	9.750	7.000	7.600	3.400	33.850
9	Turquia	8.214	5.000	6.333	9.416	5.666	34.629
11	Grécia	4.666	7.500	6.500	7.900	4.600	31.166
12	Dinamarca	6.125	5.125	8.200	4.400	4.300	28.150
14	Bélgica	11.333	2.600	2.642	6.083	2.500	25.158
13	Roménia	4.700	4.500	4.500	8.700	3.000	25.400
15	Escócia	6.750	10.250	1.875	2.666	2.800	24.341
16	Suíça	4.100	6.250	2.900	5.750	4.500	23.500
17	Israel	6.000	2.375	1.750	7.250	3.625	21.000
18	Áustria	1.500	3.200	2.250	9.375	4.125	20.450
19	Rep. Checa	5.750	5.125	2.375	4.100	2.250	19.600
20	Chipre	1.750	2.666	6.333	4.250	3.125	18.124

Fonte: <http://www.xs4all.nl/~kassiesa/bert/uefa/data/method4/crank2011.html>, 21 de Outubro de 2010

<sup>4</sup> [http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS\\_V2&id=433303](http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=433303)

<sup>5</sup> [http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/football/eng\\_prem/8323016.stm](http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/football/eng_prem/8323016.stm)

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Já no que diz respeito às assistências de espectadores no estádio, indicador que mede o interesse e a atracção dos adeptos no próprio país, Portugal apresenta um valor relativo bastante mais modesto, à escala europeia, cotando-se atrás de Ligas menos conceituadas, como são os casos da Liga belga ou suíça (Quadro 2.4).

Quadro 2.4 | Assistências aos jogos de futebol das 1<sup>as</sup> ligas europeias (2009/2010)

	País	Capacidade	Média	Utilização da capacidade
1. Bundesliga	Alemanha	47 642	42 883	89,9 %
Premier League	Inglaterra	37 083	34 082	91,9 %
Primera Division	Espanha	37 509	28 568	76,2 %
Serie A	Itália	42 904	23 877	55,7 %
Ligue 1	França	27 847	19 983	71,8 %
Eredivisie	Holanda	21 779	19 251	88,4 %
Championship (2. Liga)	Inglaterra	26 164	18 114	69,2 %
2. Bundesliga	Alemanha	28 912	15 129	52,3 %
Scottish Premier League	Escócia	21 298	15 000	70,4 %
Premjer Liga	Rússia	24 671	12 313	49,9 %
Jupiler Pro League	Bélgica	17 175	11 888	69,2 %
Axpo Super League	Suíça	19 493	11 395	58,5 %
Liga Sagres	Portugal	23 475	10 141	45,3 %
League One (3. Liga)	Inglaterra	16 196	9 073	56,0 %
Tippeligaen	Noruega	12 587	8 961	71,2 %
tipp3 Bundesliga	Áustria	17 016	8 443	49,6 %
SAS Superligaen	Dinamarca	16 266	8 410	51,7 %
Segunda Division (2. Liga)	Spanien	20 907	8 010	38,3 %

Fonte: <http://www.sponsors.de/deutsch/startseite/?bis=09.09.10>

Utilizando como indicador o somatório do valor estimado das equipas e dos jogadores<sup>6</sup> (um valor sempre muito questionável), no site alemão [www.transfermarkt.de](http://www.transfermarkt.de) obtemos uma noção da posição relativa da Liga Portuguesa no contexto europeu e especialmente na comparação com as principais Ligas inglesa, espanhola e alemã (Quadro 2.5).

<sup>6</sup> Fonte: <http://www.transfermarkt.de/>

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Quadro 2.5 | Valor das equipas e da média dos seus jogadores em Portugal e nas principais ligas europeias (Out. 2010)

	Valor Total da Equipa	Valor médio por Jogador
FC Porto	146.900.000 €	5.440.741 €
Benfica	143.200.000 €	4.773.333 €
Sporting	107.900.000 €	3.853.571 €
Sporting Braga	56.900.000 €	1.778.125 €
CS Marítimo	27.925.000 €	775.694 €
Vitória Guimarães SC	27.500.000 €	916.667 €
CD Nacional da Madeira	23.575.000 €	841.964 €
Académica Coimbra	19.000.000 €	678.571 €
Rio Ave FC	17.350.000 €	667.308 €
Vitória Setúbal FC	16.250.000 €	601.852 €
Naval 1º de Maio	14.975.000 €	499.167 €
Sporting Olhanense	14.000.000 €	482.759 €
União Leiria	13.550.000 €	521.154 €
FC Paços de Ferreira	13.000.000 €	448.276 €
Portimonense SC	12.800.000 €	492.308 €
SC Beira-Mar	9.950.000 €	355.357 €
Liga Zon Sagres (POR)	664.775.000 €	1.448.312 €
Premier League (UK)	3.262.575.000 €	5.910.462 €
La Liga (ESP)	2.595.700.000 €	5.363.017 €
Bundesliga (GER)	1.707.950.000 €	3.422.745 €

Fonte: <http://www.transfermarkt.de>

Em conclusão, poder-se-á afirmar que as Ligas Portuguesas seguem as melhores práticas europeias, no que respeita ao seu enquadramento normativo, tentando criar nos clubes profissionais uma cultura de rigor e equilíbrio entre a sua capacidade económica e financeira e a sua performance desportiva.

No entanto, a dimensão do país e a sua fraca capacidade de alavancagem intrínseca tornam-se numa espécie de “causa” e também de “consequência” para o facto da Primeira Liga Portuguesa ter uma menor escala, sobretudo quando a comparamos com as principais ligas europeias.

### 2.5 | O contexto competitivo a nível internacional

A necessidade de manutenção da competitividade dos clubes portugueses nas competições europeias exige equipas mais competitivas, o que, como já foi observado, está dependente do nível de receitas.



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

Os portugueses revêem-se nas conquistas desportivas dos seus clubes de futebol, mas a dimensão do país e a sua economia tem dificuldade em sustentar equipas de nível internacional.

Por isso, a procura de novas fontes de receita é uma preocupação natural e legítima dos dirigentes do futebol profissional, tanto da Liga como dos clubes. Neste contexto, a procura de novas receitas provenientes das apostas desportivas *online* ou do jogo *online* em geral, é naturalmente procurada pelos clubes.

# Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

## 3. TRIBUTAÇÃO DO JOGO: O CASO DO JOGO ONLINE EM PORTUGAL

### 3.1 | O jogo, actividade sujeita a concessão e a tributação

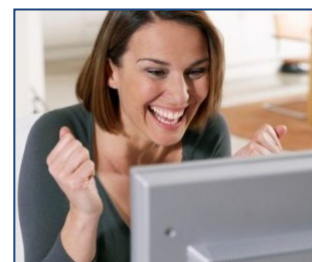
Em Portugal, a actividade do jogo é uma actividade tolerada, específica e complexa, sujeita a disciplina e controlo público cujo exercício implica uma contraprestação de directa utilidade social.

O direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado, em exclusivo, ao Estado, sendo concedido a entidades privadas através de contratos administrativos de concessão, em regra com base em concursos públicos ou de decisões do Governo<sup>7</sup>.

As cláusulas da concessão do exercício da actividade de jogos de fortuna ou azar são, regra geral, de teor exigente, impondo aos concessionários a realização de investimentos de interesse público, como, por exemplo, construções de unidades hoteleiras ou de complexos turísticos, como condição indispensável de exploração da actividade do jogo<sup>8</sup>. Isto é, nos contratos administrativos de concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar, as concessionárias ficam adstritas à construção de toda uma série de realizações de interesse público, nomeadamente infra-estruturas ligadas ao desenvolvimento económico e social das regiões em que se inserem, que nos surgem como obrigações contratuais intrinsecamente ligadas à primeira actividade. De tal forma que, em certos casos, o desenvolvimento de uma actividade turística como factor de desenvolvimento de certas regiões parece, na prática, ser o objectivo mais relevante e a principal vantagem financeira para o Estado na celebração de tais contratos.

Assim, poderia pensar-se que as vantagens financeiras para o Estado decorrentes das concessões de jogo poderiam, em determinadas situações, limitar-se às obrigações decorrentes dos contratos e aos empreendimentos exigidos dos concessionários, especialmente sendo reversíveis para o Estado os bens afectos à mesma, incluindo os edifícios dos casinos<sup>9</sup>.

Apesar disso, a par destas obrigações, o legislador previu, desde o início, a tributação da actividade<sup>10</sup>. Foi criado, neste contexto, um imposto especial sobre



<sup>7</sup> Sobre os contratos administrativos de concessão, veja-se, nomeadamente, Marcello Caetano, “Manual de Direito Administrativo”, 10ª edição, Vol. I, Almedina 1982, pp. 569 e ss..

<sup>8</sup> Estas infra-estruturas ou melhoramentos variam em função das carências locais (habitações sociais, escolas, casas de assistência, etc.) e, especialmente, estruturas ou actividades de apoio ao turismo (hotéis, realizações culturais, espectáculos, etc.), dado o reconhecimento de o jogo ser uma actividade procurada por turistas.

<sup>9</sup> Tal como nota Soares Martinez, Direito Fiscal, 7ª edição revista e actualizada, Almedina, Coimbra 1993, p. 629.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

o jogo (IEJ), incidente, exclusivamente, sobre as concessionárias de jogos de fortuna ou de azar. Mas simultaneamente o legislador entendeu que, resultando já do exercício desta actividade diversos benefícios para o Estado e encargos e riscos para as entidades concessionárias, a incidência do IEJ deveria excluir a incidência de quaisquer outros tributos<sup>11</sup>. Ao lado desta forma de tributação, tem recaído igualmente uma tributação sobre os prémios de jogo.

A legislação tributária aplicável ao jogo foi pensada para uma época em que as operações sujeitas a tributação eram realidades materiais, actividades ou operações exercidas num determinado território. Não foi pensada para a época das novas tecnologias de informação e comunicação, da realidade virtual, da desterritorialização e da desmaterialização de operações.

As novas formas de jogo, nomeadamente a actividade de jogo prestada por via electrónica (v.g., as apostas desportivas e os jogos de fortuna e azar *online*), não foram, nem poderiam ter sido, especificamente previstas pelo legislador.

Significa isto que, à luz do direito em vigor, tais operações ou actividades não sejam tributáveis? Ou significa que, apesar de o serem, não existem condições objectivas para concretizar a tributação?

Somos de parecer que ao jogo *online* são, em princípio, aplicáveis as regras gerais de tributação. Em termos gerais, deve, aliás, recordar-se que, de acordo com a norma contida no art. 10.º da Lei Geral Tributária (LGT), “o carácter ilícito da obtenção de rendimentos ou da aquisição, titularidade ou transmissão dos bens não obsta à sua tributação quando esses actos preencham os pressupostos das normas de incidência objectiva aplicáveis”.

---

<sup>10</sup> Até hoje esta actividade não foi sujeita a grandes preocupações doutrinárias. Sobre a tributação do jogo, sua evolução e fundamentação, veja-se Sérgio Vasques, *Os impostos do pecado, o álcool, o tabaco, o jogo e o fisco*, Almedina, Setembro 1999.

<sup>11</sup> Assim o artigo 44.º do Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, o artigo 15.º do Código da Contribuição Industrial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 45 103, de 1 de Julho de 1963 e o art. 34.º do Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março de 1969. Este último estendeu mesmo a regra de não tributação em outros impostos a quaisquer outras actividades a que as concessionárias estejam obrigadas no contrato de concessão, tais como realidades conexas, de carácter turístico, social ou económico, tais como a construção de infra-estruturas turísticas e de áreas de lazer, realização de espectáculos, acções culturais, etc.

# Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

## 3.2 | A tributação do jogo, um fenómeno em mudança

### 3.2.1 | O imposto especial sobre o jogo

Criado em 1927, o Imposto Especial de Jogo (IEJ) é hoje regulado pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro<sup>12</sup>.

Reproduzindo a regulamentação anterior, o artigo 84.º, obriga as empresas concessionárias ao pagamento do IEJ pelo exercício desta actividade e determina que não será exigível qualquer outra tributação, geral ou local, relativa ao exercício da actividade do jogo ou de quaisquer outras a que as empresas estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão<sup>13</sup>.

Assim, sobre os rendimentos relativos ao exercício da actividade do jogo (ou de quaisquer outras a que as empresas estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão) não incide Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), nem sobre os prédios afectos às concessões de jogo e às demais actividades incide Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), nem sobre as aquisições de prédios indispensáveis ao cumprimento das obrigações emergentes dos contratos de concessão Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT). Também as licenças devidas pelo exercício das actividades em apreço como, por exemplo, as licenças de construção, configurando-se como taxas, não serão devidas ao abrigo da referida disposição<sup>14</sup>.

O exercício por parte das empresas concessionárias de quaisquer outras actividades, que não as previstas no DL 422/89, fica sujeito ao regime tributário geral.

O IEJ<sup>15</sup> continua, a exemplo das regulamentações anteriores, a desdobrar-se em duas parcelas (art. 85.º): a primeira é constituída por



<sup>12</sup> Com as alterações decorrentes dos Decretos-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro e n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro, mantendo-se, contudo, a ideia de exclusão de incidência de outro tipo de tributação.

<sup>13</sup> O artigo 92.º determina que “Ficam isentas de sisa as aquisições dos prédios indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelas concessionárias, não sendo devida a contribuição autárquica pelos que estejam afectos às concessões”. E o artigo 93.º estabelece que não são devidas pelas concessionárias quaisquer taxas por alvarás e licenças municipais relativas às obrigações contratuais. A expressão tributação deverá ser entendida no sentido que lhe é dado pela Lei Geral Tributária (artigo 3.º, n.º 2), de acordo com o qual os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas. De salientar que, nos termos do estatuto no artigo 7.º do CIRC, não estão sujeitos a IRC os rendimentos directamente resultantes do exercício de actividade sujeita ao imposto especial de jogo, isto é, da conjugação com a referida legislação relativa a este imposto, apenas os rendimentos das concessionárias.

<sup>14</sup> Dever-se-á, ainda, para efeitos de tributação das concessionárias em sede de outros tributos que não o IVA, ter-se em consideração o disposto no Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro, que vem disciplinar o instituto de utilidade turística, nomeadamente os respectivos artigos 16.º, 17.º, 18.º e 20.º e 22.º.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

uma percentagem variável com a localização dos casinos e com o modelo das bancas, sobre o “capital em giro inicial”. As percentagens de tributação variam nas “bancas simples”, consoante a localização e, em certos casos, o quinquénio em questão, entre 0,1% (v.g. Funchal, Algarve, 1º quinquénio) e 0,75% (Estoril), e nas “bancas duplas” entre 0,15% (v.g. Algarve, Tróia, 1º quinquénio) e 1,2% (Estoril). A segunda parcela é constituída por uma percentagem sobre o lucro bruto das “bancas”, também variável com a localização dos casinos e com a antiguidade das concessões, entre 10% a 20%.<sup>16</sup> Sobre o jogo não bancado, o imposto é constituído por uma percentagem incidente sobre a receita cobrada dos pontos, fixada igualmente em função da localização dos casinos, entre 5% a 20%.<sup>17</sup>



As bases do IEJ para o cálculo do imposto a pagar pelas concessionárias incidem sobre as importâncias obtidas do seguinte modo: nos jogos bancados, quanto ao capital em giro inicial, o capital utilizado no mês anterior constante dos respectivos registos. Quanto ao lucro bruto das bancas, a base de cálculo será encontrada pela aplicação de percentagens, variáveis com a localização dos casinos, entre 1% (Tróia) e 21% (v.g. Póvoa de Varzim) sobre o capital em giro inicial.

Do IEJ 77,5% constituem receita do Fundo de Turismo que, da importância recebida, aplica um montante igual a 20% da totalidade do IEJ na área dos municípios em que se localizem os casinos na realização de obras de interesse para o turismo, e 2,5% constituem receita do Fundo de Fomento Cultural.

Esta regulamentação confirma que o IEJ foi concebido especificamente para certos tipos de jogo tradicionais em estreita ligação com os contratos de concessão. Entretanto a realidade evoluiu e o legislador não tomou em conta as formas que a actividade do jogo vieram a assumir, concretamente o jogo *online*.

<sup>15</sup> Este imposto é um tributo especial, de natureza complexa, não susceptível de enquadramento nas qualificações tradicionais acolhidas pela nossa doutrina fiscal, antes cabendo na categoria residual de “outros impostos”

<sup>16</sup> O imposto especial de jogo é pago, em relação a cada mês, até ao dia 15 do mês seguinte na tesouraria do município respectivo, mediante guia da Inspeção-geral de Jogos, a enviar ao Serviço de Finanças competente. Compete às entidades que substituíram a Inspeção-geral de Jogos (no futuro a ASAE) a fiscalização do imposto especial de jogo. O pagamento deste imposto é efectuado, mensalmente, até ao dia 15, na Tesouraria da Fazenda Pública da área da concessão, na base de guia emitida pela entidade inspectiva. É permitido às concessionárias pagar o imposto por avença.

<sup>17</sup> Sobre as receitas do jogo do bingo é previsto um regime específico.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

### 3.2.2 | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas



Independentemente de se encontrarem ou não legalizadas, as empresas que exerçam<sup>18</sup> actividades de jogo não sujeitas a IEJ, estão sujeitas a IRC<sup>19</sup>.

No primeiro caso o IRC incide sobre o lucro das entidades referidas desde que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola<sup>20</sup>. No segundo caso, o imposto incide sobre o lucro imputável a estabelecimento estável situado em território português, ou, caso não possuam estabelecimento estável ou possuindo, não lhe sejam imputáveis, os rendimentos das diversas categorias consideradas para efeitos de IRS e, bem assim, os incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito.

As pessoas colectivas e outras entidades sem sede ou direcção efectiva em território português ficam sujeitas a IRC apenas quanto aos rendimentos nele obtidos, considerando-se aqui obtidos os rendimentos imputáveis a estabelecimento estável aqui situado<sup>21</sup>.

Tendo em conta a regulamentação nacional e os princípios da OCDE relativos ao conceito de estabelecimento estável, não pode afirmar-se que um “sítio” na internet possa ser considerado como tal. Assim sendo, as empresas de jogo online que não possuam sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável entre nós, não estão sujeitas a IRC entre nós<sup>22</sup>.

Na prática, o não licenciamento e a não regulação da actividade traduz-se numa ausência de tributação quer em IEJ, quer em IRC.

<sup>18</sup> Não está claro que, no contexto europeu, operadores licenciados num dos países da EU tenham existência legal em Portugal, dado o não reconhecimento desta actividade. Refira-se ainda que, de acordo com o artigo 10.º da Lei Geral Tributária, “o carácter ilícito da obtenção de rendimentos, ou da aquisição, titularidade ou transmissão dos bens não obsta à sua tributação quando esses actos preencham os pressupostos das normas de incidência aplicáveis

<sup>19</sup> Em conformidade com o disposto no artigo 2.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (CIRC), são qualificados como sujeitos passivos, as sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, as cooperativas, as empresas públicas e as demais pessoas colectivas de direito público ou privado, com sede ou direcção efectiva em território português, bem como as entidades, com ou sem personalidade jurídica, que aqui não tenham sede nem direcção efectiva e cujos rendimentos aqui obtidos não estejam sujeitos a IRS.

<sup>20</sup> Quanto à extensão da obrigação de imposto, relativamente às pessoas colectivas e outras entidades com sede ou direcção efectiva em território português, o IRC incide sobre a totalidade dos seus rendimentos, incluindo os obtidos fora desse território.

<sup>21</sup> Estas entidades ficam ainda sujeitas a IRC relativamente aos rendimentos resultantes de prémios de jogo, lotarias, rifas, Totoloto e apostas mútuas, bem como importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos, desde que o devedor tenha residência, sede ou direcção efectiva em território português ou cujo pagamento seja imputável a um estabelecimento estável aqui situado. Neste caso e na inexistência de estabelecimento estável ao qual os mesmos sejam imputáveis, a taxa do IRC é de 25%, excepto no tocante, nomeadamente, aos rendimentos provenientes de prémios de rifas, Totoloto, jogo de loto, bem como importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos, em que a taxa é de 35%.

<sup>22</sup> Sobre o tema, vide SANTOS, A. Carlos, in *Livro de Homenagem ao Prof. Eusébio Gonzalez*, org. por CAMPOS, D. Leite (em curso de publicação) e



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

### 3.2.3 | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares



Até à entrada em vigor do Orçamento para 2010, os prémios dos jogos eram tributados como incrementos patrimoniais na categoria G do IRS (art. 9.º, n. 2 do CIRS)<sup>23</sup>.

Assim, eram considerados incrementos patrimoniais os prémios de quaisquer rifas, jogo 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 dos jogos sociais organizados por Estados membros da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu desde que, neste caso, existisse intercâmbio de informações.

Os rendimentos resultantes de prémios de rifas e do jogo do loto, bem como de quaisquer sorteios ou concursos quando obtidos em território português estavam sujeitos a retenção na fonte, a título definitivo, sendo tributados à taxa de 35% e os prémios do bingo à taxa de 25%.

Discutia-se, contudo, se a categoria G do IRS se aplicava ou não ao jogo *online*. Contra essa aplicação, há quem tenha defendido que o artigo 9.º do CIRS não previa especificamente esse tipo de jogo (por exemplo, não prevê as apostas *online* de desporto). A favor, pode argumentar-se que a incidência do IRS relativamente aos jogos previstos no artigo 9.º não se altera pelo facto de o jogo ser efectuado *online*, devendo impor-se aqui um princípio de neutralidade quanto à forma como o jogo é efectuado.

Como quer que seja, sempre existiriam dificuldades práticas de tributação. No caso de os sujeitos passivos receberem prémios de jogo *online* de empresas sem sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável entre nós, o mecanismo de retenção na fonte por parte destas empresas seria inviável. Uma vez que o IRS incide sobre o rendimento mundial do sujeito passivo (art. 15.º, n.º 1 do CIRS) era indiferente que ele se localizasse dentro ou fora do território nacional. A possibilidade de tributação efectiva desse rendimento dependeria, porém, de declaração voluntária do sujeito passivo ou de fornecimento de informações das empresas de *jogo online*. Só que não estando a declaração de IRS preparada para aceitar esse tipo de rendimentos, nem havendo mecanismos específicos de trocas de informações e existindo sigilo bancário, na prática, estes rendimentos seriam muito dificilmente detectáveis. O mecanismo legal a que se poderia ainda recorrer seria o das manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais (art. 89.º-A da LGT) que, segundo cremos, nunca foi accionado neste âmbito. Assim, a ausência de concretização dos mecanismos necessários para que a

<sup>23</sup> O OE 2010 foi aprovado pela Lei n.º 3 B/2010, de 28 de Abril e entrou em vigor a 29 de Abril de 2010.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

tributação se tornasse efectiva e as dificuldades de fiscalização neste âmbito tornavam praticamente impossível a tributação do jogo *online* em IRS.

Por isso, não será difícil prever que o Estado português nunca terá recebido imposto por este tipo de prémios.

### 3.2.4 | Imposto do Selo

Desde o Orçamento do Estado para 2010, os prémios do jogo auferidos por pessoas singulares passaram a ser apenas tributados em Imposto de Selo, pelo que tais ganhos deixaram de ter a natureza de «rendimento» para efeitos de IRS<sup>24</sup>.

De acordo com o Código do Imposto do Selo (CIS), o IS incide sobre todos os actos, contratos, documentos, papéis e outros factos previstos na Tabela Geral (TGIS), ocorridos em território nacional, não estando, porém, a ele sujeitas as operações sujeitas a IVA e dele não isentas (artigo 1.º, n.ºs. 1 e 2 e artigo 4.º, n.º 1 do CIS). São sujeitos passivos do IS “a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, relativamente aos contratos de jogo celebrados no âmbito dos jogos sociais do Estado, cuja organização e exploração se lhe encontra atribuída em regime de direito exclusivo”, bem como “as entidades que concedem os prémios do bingo, das rifas e do jogo do loto, bem como quaisquer prémios ou sorteios ou de concursos” (artigo 2.º, n.º 1, ) alíneas o) e p)). A estes sujeitos passivos compete a liquidação e o pagamento do imposto (artigos 23.º, n.º 1 e 41.º).

O imposto constitui encargo dos titulares do interesse económico, considerando-se como tal nas apostas, incluindo em todos os jogos sociais do Estado, o apostador, e nos prémios do bingo, das rifas e do jogo do loto, bem como em quaisquer prémios de sorteios ou de concursos, o beneficiário (artigo 3.º, n.º3, alíneas c) e t) do CIS)<sup>25</sup>.

A obrigação tributária considera-se constituída, nos prémios do bingo, das rifas e do jogo do loto, bem como em quaisquer prémios de sorteios ou de concursos, no momento da atribuição (artigo 5.º, al. t).

<sup>24</sup> No OE para 2009 (art. 122.º), o Governo tinha sido autorizado a legislar no sentido de rever o regime da tributação em IRS, no quadro legal vigente, ou em imposto do selo dos jogos sociais do Estado, cuja organização e exploração se encontra legalmente atribuída, através de direitos exclusivos, à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, as regras de tributação dos sujeitos passivos que auferam prémios ou que adquiram as apostas dos jogos referidos na alínea anterior a uma taxa até 10 %, incidindo a revisão em imposto do selo e o regime de substituição tributária, no âmbito do jogo, alargando no que respeita aos intermediários financeiros nacionais, sempre que o destino da receita do operador de jogo se situe fora do território nacional. Na altura o SEAF chegou a falar publicamente da regulação tributária do jogo *online*, mas tal não se chegou a verificar.

<sup>25</sup> Em quaisquer outros actos, contratos e operações, o titular do interesse económico é o requerente, o requisitante, o primeiro signatário, o beneficiário, o destinatário dos mesmos, bem como o prestador ou fornecedor de bens e serviços.



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

São isentos do imposto o jogo do bingo e os jogos organizados por instituições de solidariedade social, pessoas colectivas legalmente equiparadas ou pessoas colectivas de utilidade pública que desempenhem única e, exclusiva ou predominantemente, fins de caridade, de assistência ou de beneficência, quando a receita se destine aos seus fins estatutários ou, nos termos da lei, reverta obrigatoriamente a favor de outras entidades, com excepção dos jogos sociais do Estado (artigo 7.º, n.º1, alínea p), do CIS). Esta isenção não se aplica, porém, quando se trate de imposto devido nos termos da verba n.º 11.2 da TGIS.

Relativamente aos restantes jogos, sorteios ou concursos, não isentos, as taxas de tributação estão previstas na Verba 11 da TGIS<sup>26</sup>.

Assim, as taxas de IS aplicáveis são as seguintes:

- Apostas de jogos 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: 25% quer se trate de apostas mútuas, quer de outras apostas (verba 11.1);
- Os prémios do bingo, de rifas e do jogo do loto, bem como de quaisquer sorteios ou concursos, com excepção dos prémios dos jogos sociais previstos na verba n.º 11.3 da presente Tabela - sobre o valor líquido, acrescentando 10 % quando atribuídos em espécie: 25% sobre o bingo e 35% sobre os restantes jogos (verba 11.2);
- Jogos sociais do Estado: Euromilhões, Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totogolo, Totoloto e Joker – incluídos no preço de venda da aposta – 4,5% (verba 11.3)<sup>27</sup>.

Importa sublinhar que, ao contrário do IRS, a tributação em IS apenas recai sobre prémios auferidos em Portugal. Assim, de um ponto de vista legal, os prémios do jogo *online* pagos por empresas sem sede, direcção efectiva e estabelecimento estável entre nós, não estão sujeitos a qualquer tributação.

<sup>26</sup> As taxas do IS constam da Tabela em vigor no momento em que o imposto é devido e não haverá acumulação de taxas do imposto relativamente ao mesmo acto ou documento, prevendo-se que quando mais de uma taxa estiver prevista, aplica-se a maior (artigo 22.º do CIS). Contudo, no caso dos prémios do bingo, de rifas e do jogo do loto, bem como de quaisquer sorteios ou concursos, com excepção dos prémios dos jogos sociais do Estado, há cumulação de taxas.

<sup>27</sup> Foi revogada a verba 12 relativa a licenças para instalação ou exploração de máquinas electrónicas de diversão (por cada máquina e sobre o valor da taxa devida pela emissão da licença, no mínimo de €15) que previa uma taxa de 20% (verba 12.1) e a licenças para quaisquer outros jogos legais (por cada máquina e sobre o valor da taxa devida pela emissão da licença, no mínimo de €15) estabelecendo uma taxa de 20% (verba 12.2).

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

### 3.2.5 I Imposto sobre o Valor Acrescentado

IVA  
€

O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) é um tributo harmonizado na União Europeia, existindo um sistema comum que obrigatoriamente teve que ser adoptado pelos diferentes Estados membros através de diversas Directivas, entre as quais merece especial destaque a Sexta Directiva do IVA, entretanto revogada pela chamada Directiva IVA<sup>28</sup>. Neste contexto, o artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 422/89 não pode, por si só, ser interpretado no sentido de não ser devido IVA pelo exercício das actividades em causa<sup>29</sup>.

A Directiva IVA obriga os Estados membros a isentarem “as apostas, lotarias e outros jogos de azar ou a dinheiro, sob reserva das condições e dos limites estabelecidos por cada Estado-Membro” (artigo 135.º, n.º1, alínea i). Esta redacção possibilita que os EM possam isentar o jogo online. O legislador nacional acolheu esta isenção no n.º 31 do artigo 9.º do Código do IVA, estabelecendo que apenas estão isentos deste imposto “a lotaria da Santa Casa da Misericórdia, as apostas mútuas, o bingo, os sorteios e as lotarias instantâneas devidamente autorizados, bem como as respectivas comissões e todas as actividades sujeitas a impostos especiais sobre o jogo”<sup>30</sup>. Trata-se da única disposição consagrada especificamente no Código à actividade do jogo, aplicando-se, no demais, as regras gerais do IVA. Esta isenção configura-se tecnicamente como parcial, simples ou incompleta, isto é, o beneficiário não liquida IVA relativamente ao exercício das referidas actividades, mas não pode deduzir o IVA que suportou na aquisição de bens e/ou serviços directamente relacionados com a mesma.<sup>31</sup> Acresce que o legislador nacional não concedeu

<sup>28</sup> Directiva n.º 77/388/CEE, de 17 de Maio de 1977, publicada no JO n.º L 145, de 13.6.77, substituída pela Directiva 2006/112/CE do Conselho de 28 de Novembro de 2006. Recorde-se que o Direito da União Europeia goza do princípio de preferência aplicativa sobre o direito nacional. Sobre este princípio, designado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJCE) como princípio do primado, tem este TJCE vindo sucessivamente a pronunciar-se desde 1960, tendo desde então sido reconhecido que “O direito comunitário não poderia ser invalidado pelo direito interno, ainda que de nível constitucional, em vigor neste ou naquele Estado-membro” Vide Proc.ºs n.ºs 36 a 38 e 40/59, *Caso Comptoirs de vente du Charbon de la Rhur*, Col. 1960, p. 890.

<sup>29</sup> Sobre este assunto veja-se Clotilde Celorico Palma, “A Tributação do Jogo em IVA”, CTF n.º 414, Julho - Dezembro 2004.

<sup>30</sup> Relativamente ao âmbito de aplicação desta norma, deverá salientar-se que apenas determina a isenção de IVA das actividades sujeitas a impostos especiais sobre o jogo, como sejam o exercício efectivo da actividade do jogo. Assim, não deverá, nomeadamente, liquidar-se IVA sobre os valores recebidos dos jogadores e nas entradas para as salas de jogo. Todas as outras actividades que se concretizem em transmissões de bens e/ou prestações de serviços não sujeitas àquele imposto serão sujeitas a IVA nos termos gerais. Logo, se no contexto do exercício de actividades sujeitas ao imposto especial de jogo as concessionárias explorarem bares, restaurantes, salas de espectáculos, lojas, etc., não sendo tais actividades sujeitas àquele tributo, deverá incidir IVA sobre as operações em causa nos termos gerais previstos no respectivo Código, podendo exercer-se o direito à dedução do IVA suportado nos respectivos inputs.

<sup>31</sup> Este facto implica que se delimita que tipo de bens ou serviços se deverão considerar como directamente relacionados com o exercício da actividade do jogo, relativamente aos quais a entidade beneficiária não terá direito a deduzir o IVA que suportou. Tal tarefa deverá ser aferida casuisticamente, tendo em consideração critérios de bom senso que nos permitirão concluir se existe ou não uma relação directa entre o bem ou serviço em causa e o exercício da actividade do jogo. De uma forma geral, poderemos, desde logo, enunciar alguns bens e serviços que se encontram nestas circunstâncias. Assim sendo, é nosso entendimento que se deverão considerar como directamente relacionados com a actividade do jogo os bens e serviços adquiridos para efeitos da construção de imóveis afectos a essa actividade, bem como outros bens e serviços adquiridos para efeitos do exercício directo da mesma. Encontrar-se-ão no primeiro caso os materiais e a mão-de-obra

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

aos sujeitos passivos beneficiários o direito a renunciarem a esta isenção e a aplicarem o IVA nos termos normais às suas operações, facto que se encontra em estrita conformidade com a opção consagrada a este nível pela Directiva do IVA.

As normas sobre isenções devem ser interpretadas restritivamente e uma das condições especificamente previstas para a isenção é a autorização da actividade. Neste sentido, o disposto no artigo 9.º, n.º 31, aplica-se aos jogos tradicionais, mas não se aplica ao jogo *online*. Esta actividade configura uma prestação de serviços (por via electrónica), tributável de acordo com o artigo 4.º do CIVA (que, para o efeito, reproduz a Directiva do IVA de 2006). Põe-se então a questão de saber se tal operação se localiza entre nós ou não. De acordo com o disposto no n.º 12, al. d) do art. 6.º do CIVA são tributáveis em Portugal a prestação de serviços por via electrónica cujo prestador seja um sujeito passivo que não tenha, no território da Comunidade, sede, estabelecimento estável ou, na sua falta, o domicílio, a partir do qual os serviços são prestados, quando o adquirente for uma pessoa singular ou colectiva, com sede, estabelecimento estável ou, na sua falta, o domicílio no território nacional (que não seja um sujeito passivo dos referidos no n.º 5 do artigo 5.º). Se o prestador tiver sede ou estabelecimento estável em algum EM, aí se localizará a prestação de serviços. São ainda tributadas em Portugal as prestações de serviços (em geral), independentemente do lugar onde se situe a sede ou estabelecimento estável do prestador, cujo adquirente tenha sede, estabelecimento estável ou domicílio em Portugal e seja um sujeito passivo dos referidos no n.º 5 do artigo 2.º.

Por via destas regras, a actividade do jogo *online* pode ser, em certos casos, localizada entre nós (imaginemos um operador actuando ilegalmente em Portugal) e, por conseguinte, sujeita a tributação em IVA, uma vez que não goza de isenção específica.

Uma vez mais a questão estará na operacionalização prática desta tributação. Sendo esta, na situação actual, muito difícil, é previsível que a tributação em IVA não seja efectuada.

Refira-se, por fim, que, em conformidade com o disposto na Directiva 2008/8/CE, do Conselho, de 12 de Fevereiro (que vem prever novas regras de localização das prestações de serviços em IVA), as prestações de serviços por via electrónica realizadas entre sujeitos passivos e particulares (operações B2C), passam, a

---

empregues para o efeito e no segundo caso as máquinas de jogo e o demais equipamento afecto à actividade do jogo. Já quanto a actividades de exploração de bares, restauração e espectáculos, não se encontrando directamente relacionadas com o exercício da actividade do jogo, entendemos, tal como o referido supra, que o IVA suportado nas aquisições de bens e/ou serviços para o respectivo exercício deverá ser deduzido nos termos normais.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

partir de 1 de Janeiro de 2015, a localizar-se, isto é, a ser tributáveis, no Estado membro de residência dos destinatários dos serviços.

O Quadro 3.1 resume a incidência dos impostos acima referidos na actividade de jogos.

Quadro 3.1 | Incidência de cada imposto sobre a actividade de jogos

Tipo de Imposto	Em vigor para jogo em geral	Incidência sobre jogo online	Dificuldades práticas	Razões
Imposto Especial de Jogo (IEJ)	Sim	Não		
IRC	Às vezes	Não		Sem estabelecimento estável
IRS	Até 2010	Sim	Sim	
IRS	Hoje não	Não		Alteração OE 2010
Selo	Sim	Não	Sim	Sem estabelecimento estável
IVA	Sim	Por vezes	Sim	
Outros	Não	Não		

### 3.2.6 | Outros tributos

A não legalização e regulação do jogo online leva ainda a que o Estado não receba quaisquer receitas derivadas de outros tributos indirectamente ligados a esta actividade, como o IMI, o IMT e taxas de licença, quando levada a cabo por empresas sem sede ou estabelecimento estável entre nós.



## 4. APOSTAS DESPORTIVAS ONLINE NA EUROPA

Neste capítulo, passar-se-á em revista o modo como os estados membros da União Europeia lidam com o jogo *online*, gerindo situações de (i)legalidade do mesmo, e a forma como as principais organizações internacionais da área desportiva vêem este tema. De uma forma sucinta, resumir-se-á o enquadramento legislativo de cada país europeu face aos jogos desportivos *online*.

### 4.1 | A realidade dos outros países

#### 4.1.1 | Regulação desde o seu início até à actualidade

Durante o ano de 2010 o processo de regulamentação das apostas *online* na Europa verificou um verdadeiro *boom*. Em Outubro de 2010, a maioria dos Estados europeus dispõe de uma regulamentação explícita para os jogos *online* ou está, no mínimo, a repensar a anterior legislação no sentido de uma maior clarificação que a todos possa servir: Estado, operadores e consumidores.

Data de 1996 o aparecimento dos primeiros sites de jogos e apostas desportivas *online*, altura em que não existia qualquer legislação que enquadrasse estas actividades. Rapidamente, porém, alguns estados como Gibraltar, Reino Unido, Áustria ou Malta, atribuíram licenças a diversos operadores para funcionamento na internet, baseando-se na sua lei geral de jogo.

Simultaneamente, outros países procuraram impedir o acesso *online* a operadores desportivos, como a França ou os Estados Unidos que, com base na UIGEA<sup>32</sup> (*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006*) limitou a utilização de meios de pagamento e disponibilização de fundos às empresas de jogo ilegal.

Em 2001, nascia na Irlanda<sup>33</sup> a primeira Autoridade Desportiva com o objectivo de regulamentar o jogo *online*; seguiu-se Malta, em 2004, com a lei *Remote Gaming Regulations*<sup>34</sup>, logo depois o Reino Unido<sup>35</sup> e Gibraltar<sup>36</sup>, em 2005, a Itália<sup>37</sup>, em

---

<sup>32</sup> <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-4411>

<sup>33</sup> <http://www.gov.im/lib/docs/gambling/Regulations/onlinegamblingsystemverification.pdf>

<sup>34</sup> Malta Lotteries and Gaming Authority, *Remote Gaming Regulations* 2004  
<http://www.lga.org.mt/lga/content.aspx?id=87374>

<sup>35</sup> UK Gambling Commission, *Gambling Act 2005*

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>

<sup>36</sup> Gibraltar Regulation Authority: *Gambling Act 2005*

<http://www.gra.gi/index.php?article=42&topic=acts&section=legislation&site=home>

<sup>37</sup> Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Decreto direttoriale n° 2006/4249/GIOCHI/UD - pdf (93,54 KB) del 7 febbraio 2006 relativo alla rimozione dei casi di offerta in assenza di autorizzazione, attraverso rete telematica, di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro  
[http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/documenti\\_old/private/downloads/documentazione/scommesse/Decreto%20siti%20esteri\\_070206\\_chiuso1.pdf](http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/documenti_old/private/downloads/documentazione/scommesse/Decreto%20siti%20esteri_070206_chiuso1.pdf)

Decreto direttoriale n° 2006/7902/GIOCHI/UD del 21 marzo 2006 relativo alle misure per la regolamentazione della raccolta a distanza delle scommesse del bingo e delle lotterie

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

2006 e a França<sup>38</sup>, que já em 2010 regulou o seu mercado de apostas desportivas online.

### 4.1.2 | Regulação actualmente em revisão

Vários Estados estão, no momento, em processo de reformulação das actuais leis de jogo: a Dinamarca, que adoptou já uma lei que entrará em vigor em 2011<sup>39</sup>, a Bélgica, em 2009<sup>40</sup>, com a revisão da sua lei actual para inclusão do jogo online, a Polónia, que em 2010<sup>41</sup> notificou a Comissão Europeia da lei do jogo estabelecida para este país.

A Bulgária, por seu lado, avançou com um projecto preliminar de lei, em 2010<sup>42</sup>, enquanto a Roménia<sup>43</sup> alterava a sua regulação de jogos e a Grécia publicava as linhas de orientação gerais para uma Lei do Jogo, em Agosto de 2010<sup>44</sup> e o Chipre<sup>45</sup> concebia uma versão preliminar de Lei, em Setembro 2010.

Já em Outubro deste ano (2010), o Conselho de Ministros espanhol recebeu um relatório sobre um anteprojecto de lei que vem regular todas as formas de apostas, com especial ênfase no online, TV interactiva e móvel<sup>46</sup>. Madrid foi a 1ª província espanhola a ver liberalizadas as apostas online.

---

[http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/documenti\\_old/private/downloads/documentazione/scommesse/Decreti\\_escluso\\_ippica/Misure%20conto%20di%20gioco%20210306\\_publicato.pdf](http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/documenti_old/private/downloads/documentazione/scommesse/Decreti_escluso_ippica/Misure%20conto%20di%20gioco%20210306_publicato.pdf) Precisazioni in merito alla regolamentazione delle scommesse in via telefonica e telematica  
[http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/documenti\\_old/private/downloads/documentazione/scommesse/Prot\\_2006\\_19783\\_giochi\\_UD\\_rispetto%20disposizioni%20dd%20gioco%20a%20distanza%2021%20marzo%202006.pdf](http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/documenti_old/private/downloads/documentazione/scommesse/Prot_2006_19783_giochi_UD_rispetto%20disposizioni%20dd%20gioco%20a%20distanza%2021%20marzo%202006.pdf); Ulteriori precisazioni in merito al Decreto 21 marzo 2006 n. 7902 in merito alla regolamentazione della raccolta del gioco a distanza  
[http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/documenti\\_old/private/downloads/documentazione/scommesse/raccolta%20a%20distanza%20delle%20scommesse%20del%20bingo%20e%20delle%20lotterie/Prot\\_2006\\_21566\\_giochi\\_UD\\_CONTRATTO%20CONTRO%20DI%20GIOCO%20a%20PROVIDER%20E%20SINDACATI%20SPORT%20E%20IPPICA.pdf](http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/documenti_old/private/downloads/documentazione/scommesse/raccolta%20a%20distanza%20delle%20scommesse%20del%20bingo%20e%20delle%20lotterie/Prot_2006_21566_giochi_UD_CONTRATTO%20CONTRO%20DI%20GIOCO%20a%20PROVIDER%20E%20SINDACATI%20SPORT%20E%20IPPICA.pdf)

<sup>38</sup> Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL), LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510>

<sup>39</sup> Danish Parliament, L 202 Forslag til lov om spil [http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L202/som\\_vedtaget.htm#dok?newwindow=true](http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L202/som_vedtaget.htm#dok?newwindow=true)

<sup>40</sup> European Commission, TRIS <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=getdraft&inum=1469421>

<sup>41</sup> European Commission, TRIS [http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa\\_notif\\_overview&iYear=2010&inum=225&lang=EN&sNLang=EN](http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2010&inum=225&lang=EN&sNLang=EN)

<sup>42</sup> Bulgarian State Gambling Commission <http://dkh.minfin.bg/inner.php?cat=-1&sub=322>

<sup>43</sup> European Commission, TRIS [http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa\\_notif\\_overview&sNLang=EN&iYear=2010&inum=382&lang=EN&iBack=2](http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&sNLang=EN&iYear=2010&inum=382&lang=EN&iBack=2)

<sup>44</sup> [http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2010/08/plaisio\\_nomothetikhs.pdf](http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2010/08/plaisio_nomothetikhs.pdf)

<sup>45</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa\\_notif\\_overview&iYear=2010&inum=615&lang=EN&sNLang=EN](http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2010&inum=615&lang=EN&sNLang=EN)

<sup>46</sup> <http://lauraguillot.blogspot.com/2010/09/el-gobierno-pretende-regular-los-juegos.html> ou <http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Resumenes/2010/170910-consejo.htm>

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

### 4.1.3 | Países com projectos de revisão de lei do jogo

Até há bem pouco tempo, a Holanda tinha vindo a defender uma situação monopolista estatal, excluindo totalmente outros operadores<sup>47</sup> até que, em Agosto de 2010, uma Comissão reportando ao Ministério das Finanças passou a recomendar a adopção de legislação para o jogo de póquer *online*<sup>48/49</sup>.

Até mesmo a Alemanha – o país com maior tradição de combate aos jogos não licenciados e que introduziu, em 2008, o Tratado inter-estadual de Jogos onde se proíbe explicitamente os jogos na internet – dá sinais de repensar esta postura tão inflexível. Já em 2010 foi criado um grupo de trabalho para repensar os resultados e a eficácia proibitiva desta lei. Em Março de 2011 vai saber-se que, em Janeiro de 2012, quando o presente Tratado prescrever, qualquer Estado alemão poderá reclamar a introdução de sistemas de licenciamento ao nível estadual<sup>50</sup>.

O Quadro 4.1 ilustra a situação dos estados da União Europeia relativamente à regulação para os jogos *online*. Para o efeito, consideraram-se como regulados apenas os países onde existe uma lei explicitamente destinada à actividade *online*.



<sup>47</sup><http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives2005/Government-to-fight-illegal-games-of-chance-on-the-internet.aspx>

<sup>48</sup> [http://www.dutchnews.nl/news/archives/2010/08/legalise\\_internet\\_poker\\_says\\_g.php](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2010/08/legalise_internet_poker_says_g.php)

<sup>49</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2010/08/23/persbericht-eindrapport-adviescommissie-kansspelen-via-internet.html>

<sup>50</sup> <http://www.egrmagazine.com/news/587387/ecj-challenges-legality-of-german-gambling-monopoly.thtm>



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Quadro 4.1 | Ponto de situação da regulamentação europeia sobre jogos online

Estado	Regulação dos jogos desportivos online
Áustria	Não existe regulação específica para jogos online mas a lei do jogo offline é válida para o online
Alemanha	Proibição total de jogos online
Bélgica	Notificação feita à Comissão Europeia para legislação online
Bulgária	Existe uma versão preliminar da lei de jogos online
Chipre	Notificação feita à Comissão Europeia para legislação online
Dinamarca	Legislação entra em vigor em 2011
Eslováquia	Não existe em vigor qualquer lei específica
Eslovénia	Não existe em vigor qualquer lei específica
Espanha	Proposta preliminar de lei em Outubro 2010
Estónia	Lei em vigor
Finlândia	Não existe em vigor qualquer lei específica
França	Lei em vigor
Grécia	Estão feitas as linhas gerais de orientação para uma nova lei
Holanda	Não existe em vigor qualquer lei específica
Hungria	Não existe em vigor qualquer lei específica
Irlanda	Lei em vigor
Itália	Lei em vigor
Letónia	Lei em vigor
Lituânia	Não existe em vigor qualquer lei específica
Luxemburgo	Não existe em vigor qualquer lei específica
Malta	Lei em vigor
Polónia	Notificação feita à Comissão Europeia para legislação online
Portugal	Não existe em vigor qualquer lei específica
Reino Unido	Lei em vigor
República Checa	Não existe em vigor qualquer lei específica
Roménia	Notificação feita à Comissão Europeia para legislação online
Suécia	Não existe em vigor qualquer lei específica

### 4.2 | O ponto de vista das organizações desportivas internacionais

As oportunidades, mas também o potencial de risco associado às apostas desportivas não afecta apenas as autoridades estatais, sendo também de grande



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

interesse para as diversas organizações – nacionais e internacionais - ligadas ao desporto.

Sendo comumente aceite que as apostas desportivas constituem um efeito colateral criado pela competição desportiva e fruto do manifesto interesse e entusiasmo que esta gera nos adeptos, a opinião destas organizações face aos jogos online não é, porém, consensual. Registe-se, contudo, que nenhuma se afirma claramente contra esta actividade e que todas, sem excepção, reclamam uma regulação clara e transparente, que possa beneficiar todos os intervenientes nesta actividade.

### 4.2.1 | Comité Olímpico Internacional (IOC)

Este órgão dirigente, constituinte do Movimento Olímpico<sup>51</sup> assume claramente que:

- desde sempre, as apostas fazem parte dos jogos;
- as apostas desportivas são uma forma de demonstrar o envolvimento do público com os desportos e com os atletas;
- as apostas desportivas, sejam elas na forma de lotarias nacionais ou através de operadores privados, constituem uma das mais importantes formas de financiamento do Desporto;
- sem desporto, não existem apostas desportivas;
- a legislação nacional referente à participação dos operadores de jogo online no financiamento do Desporto difere de país para país; contudo, deve fazer-se tudo o que esteja ao nosso alcance para assegurar um retorno justo por parte dos operadores de apostas desportivas, não só para os organizadores de eventos desportivos, mas também, de forma mais global, para o desenvolvimento do desporto;
- tudo deve ser feito no sentido de assegurar a integridade das competições desportivas.



### 4.2.2 | Federação Internacional das Associações de Futebol (FIFA)

Há muito que a FIFA, em cooperação com as agências e correctores de apostas, vem defendendo a integridade desportiva. Nas palavras do seu Presidente, Joseph Blatter, e referindo-se à colaboração da FIFA com os operadores de apostas desportivas: “Precisamos de proteger a integridade do desporto. O futebol está a ser vítima de pessoas que abusam da plataforma que o futebol



<sup>51</sup> RECOMMENDATIONS for the IOC Seminar “Sports betting: A Challenge to be faced” 24 June 2010, Lausanne (<http://www.eurooffice.eurolympic.org/cms/getfile.php?113>)

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

viabiliza. A FIFA tem concentrado os seus esforços em assegurar que o desporto é justo e isento de casos dúbios, e todos têm que fazer a sua parte”<sup>52</sup>.

### 4.2.3 | União Europeia das Associações de Futebol (UEFA)

A UEFA<sup>53</sup> tem vindo a juntar forças com outros agentes desportivos para defender o que designa por “uma forte protecção da integridade do desporto e um retorno financeiro justo para as apostas desportivas” ao nível de toda a União Europeia. Os temas mais relevantes identificados pela UEFA, neste âmbito, incluem a natureza transnacional das apostas online, a preservação da integridade dos eventos desportivos e a confiança do público nos mesmos eventos, bem como a garantia de um retorno financeiro justo para os organizadores das competições desportivas, que possa incentivar princípios de solidariedade entre desportistas profissionais e amadores.



### 4.2.4 | Outras organizações

#### 4.2.4.1 | Liga Europeia de Futebol Profissional (EPFL)

Já em 2010, a Assembleia Geral da Liga Europeia de Futebol Profissional chamou, mais uma vez, a atenção da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, bem como das autoridades políticas nacionais competentes pelo assunto, para adopção de legislação adequada à protecção da integridade do futebol e da salvaguarda da sua viabilidade económica, através do reconhecimento dos direitos dos organizadores das competições desportivas. Defendem, designadamente, uma remuneração justa para estas entidades, que possa compensá-las pela utilização das suas marcas para efeitos de apostas<sup>54</sup>.



#### 4.2.4.2 | Liga Portuguesa de Futebol

O organismo que tutela as competições de futebol profissional português tem, desde início, mostrado uma opinião favorável à actividade regulada de jogos online mantendo, desde há anos, uma relação de parceria com a Bwin que chegou, inclusivamente, a dar o nome ao mais importante torneio de futebol profissional em Portugal.

No presente ano, pretendendo dar continuidade a uma discussão baseada em factos e não apenas em opiniões vagas, a Liga Portuguesa de Futebol deu mais



<sup>52</sup><http://www.fifa.com/aboutfifa/federation/administration/news/newsid=943926.html>

<sup>53</sup> <http://www.uefa.com/uefa/management/legal/news/newsid=782893.html>

<sup>54</sup> EPFL Resolution on Sports Betting Integrity, in Global Strategy Plan for 2010-2011, [http://www.epfl-europeanleagues.com/strategy\\_plan.htm](http://www.epfl-europeanleagues.com/strategy_plan.htm)

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

um sinal do seu interesse pela regulação do sector de jogos online, promovendo, em Lisboa, uma conferência internacional sobre o tema, que contou com a participação de um leque diversificado de agentes do mercado desportivo e que foi encerada pelo Secretário de Estado do Desporto, Laurentino Dias.

### 4.2.4.3 | Clubes Estrangeiros

Considerado como uma ‘instituição’, o Real Madrid de Mourinho e Ronaldo, é, desde 2007, patrocinado por um importante operador de apostas online, com quem partilha a liderança e o dinamismo, mas também a responsabilidade de lutar pela transparência e pela justiça desportiva.



Nas palavras do seu Director Executivo, o desenvolvimento das actividades de apostas desportivas online por parte de operadores responsáveis, não é nocivo para o Desporto<sup>55</sup>. As apostas online são um factor de entretenimento que potencia o

interesse e a atractividade da competição desportiva e que contribui para aumentar o número de espectadores *in situ*, para bem de todas as modalidades desportivas.

Vários outros dos mais conhecidos clubes internacionais se encontram ligados a operadores de apostas online, como é o caso do *Manchester United* (Betfair), do *Chelsea* (188bet), do *Arsenal* (Paddy Power), do *Liverpool* (188bet) e *Tottenham* e *Wolverhampton* (Sportingbet), em Inglaterra. Em Espanha, para além do Real Madrid, também o *Barcelona* tem uma parceria com um operador online (Betfair), tal como a *Juventus*, (Betclíc), em Itália, ou o *Marselha* e o *Lyon* (Betclíc), em França.

## 4.3 | A interpretação dos operadores licenciados para jogo online nos países da União Europeia

A interpretação das entidades já licenciadas, nos diversos países da União Europeia, para actividades de jogos online destaca aspectos e pontos de vistas que, não obstante poderem parecer enviesados, convém não ignorar, dado que estas organizações contam já com a vantagem da prática efectiva desta operação.

<sup>55</sup> Sánchez, J. Angel (2010), *Financial assets of the online gaming industry*”, apresentado na “Conference on the opportunities offered by a regulated online gaming market”, Lisboa, Fevereiro

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

Neste ponto, resumiremos o essencial das perspectivas dos operadores de apostas *online*, no discurso da respectiva associação.

### 4.3.1 | Associação Europeia de Jogos e Apostas *online* (EGBA)

Nas suas intervenções públicas, a *European Gaming & Betting Association* (EGBA) tem tido a preocupação de chamar a atenção para os seguintes aspectos relativos à regulamentação do mercado de jogo *online*:



- ao nível europeu, o jogo *online* tem vindo a crescer rapidamente, não se estimando, porém, que exceda os 12% do mercado total de jogo, em 2012<sup>56</sup>;
- o nível de substituição entre jogos ‘tradicionais’ e apostas *online* tem-se revelado baixo, uma vez que são tendencialmente distintos os perfis dos jogadores *online* e *offline*<sup>57</sup>;
- espera-se que os operadores *offline* (incluindo os que vendem lotarias) continuem a crescer na Europa, passando de uma receita de 75,5 mil milhões de Euros, em 2008, para 82 mil milhões, em 2012<sup>58</sup> (a compra de jogo para apoio de causas sociais não diminuirá).

Por outro lado, a EGBA sublinha também a eficácia comprovada das medidas de segurança que o jogo *online* viabiliza e que tem vindo a desenvolver:

- registo obrigatório dos apostadores (idade e identificação);
- utilização exclusiva de meios electrónicos de pagamento;
- monitorização de todos os passos da transacção;
- instrumentos de auto-exclusão, de exclusão temporária e de limitação de montantes apostados;
- acesso do utilizador ao seu histórico de transacções;
- constante a ajuda *online* e acesso a instrumentos de auto-ajuda.

Acresce que, para esta associação, os operadores de jogos *online* têm todo o interesse em lutar pela integridade desportiva, em prole da sua boa reputação, e de forma a manter uma relação de confiança entre o desporto e os seus fãs e adeptos.

---

<sup>56</sup> H2 Gambling capital (2009) [http://www.h2gc.com/h2data\\_and\\_reports.php](http://www.h2gc.com/h2data_and_reports.php)

<sup>57</sup> Ligne, Sigrid (2010), *Paving the way to online sports betting regulation*, apresentação feita na Conferência *The future of the Portuguese sports betting market*, Lisboa, Fevereiro

<sup>58</sup> H2 Gambling capital (2009), [http://www.h2gc.com/h2data\\_and\\_reports.php](http://www.h2gc.com/h2data_and_reports.php)


## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

### 4.4 | As soluções normativas alcançadas nos países da União Europeia

Neste sub-capítulo, far-se-á uma comparação entre as regulações relativas à actividade de jogos, na Dinamarca (país que aprovou recentemente uma lei para o jogo online), França (que influencia habitualmente o quadro normativo português) e Itália (país já com larga experiência de implementação de lei de apostas online). O Reino Unido foi excluído desta análise, em virtude de ter a sua actual lei em estado de revisão (Quadro 4.2), o mesmo acontece com a Espanha já que o projecto não é público.

Desta comparação, pode constatar-se que, nestes países, se encontram regulados praticamente todos os produtos online, já que apenas uma regulação abrangente é capaz de canalizar o interesse dos públicos para operadores licenciados.

Quadro 4.2 | Modelos de regulação online (Dinamarca, França e Itália)

	Dinamarca 59 	França 60 	Itália 61 
Regulação desde	Início previsto para 2011	Desde Junho 2010 para apostas desportivas, corridas de cavalos e póquer	Apostas desportivas: 2006/2007; torneios de póquer: 2008; apostas em casino (em estudo)
Tipologia do produto	Apostas com probabilidades fixas, jogos de casino, incluindo póquer	Apostas com probabilidades fixas, corridas de cavalos e póquer	Apostas desportivas e em corridas de cavalos (probabilidades fixas e totes) jogos de perícia; póquer, raspadinhas e jogos de casino
Tipo de regulação	Licenças atribuídas por tipologia de produto (ilimitadas)	Licenças atribuídas por tipologia de produto (ilimitadas)	Licenças atribuídas por tipologia de produto (ilimitadas)
Autoridade reguladora	Spillemyndigheden (Autoridade Desportiva Dinamarquesa) <sup>62</sup>	ARJEL - L'Autorité de régulation des jeux en ligne <sup>63</sup>	AAMS - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato <sup>64</sup>
Aspectos-chave da lei	Autorizado o acesso a sites internacionais (.com); especificações (apostas e pagamentos limitados, medidas anti-fraude, anti-lavagem de dinheiro e anti-viciação em jogo)	Websites nacionais (.fr); especificações (apostas e pagamentos limitados, medidas anti-fraude, anti-lavagem de dinheiro e anti-viciação em jogo)	Website nacional (.it); o sistema de jogo é operado pelo AAMS (Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato)

<sup>59</sup> [http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L202/som\\_vedtaget.htm#dok?newwindow=true](http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L202/som_vedtaget.htm#dok?newwindow=true)

<sup>60</sup> <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510>




<sup>61</sup> <http://www.aams.gov.it/?id=2113>

<sup>62</sup> <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?old=1880732&vld=0&search=gamingboard>

<sup>63</sup> <http://www.arjel.fr/>

<sup>64</sup> [http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/Aams\\_News\\_documenti\\_old/private/downloads/brochure/Tempi\\_Magazine/giochi.pdf](http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/Aams_News_documenti_old/private/downloads/brochure/Tempi_Magazine/giochi.pdf)

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

	Dinamarca 65 	França 66 	Itália 67 
Termos do licenciamento	Períodos de 5 anos (renováveis)	Períodos de 5 anos (renováveis)	Entre 5 anos (apostas desportivas) e 9 anos (corridas de cavalos)
Carga fiscal	20% das receitas brutas do jogo (GGR), ou das comissões, no caso de jogos em que os jogadores jogam directamente um contra o outro	7,5% do volume de apostas das apostas <i>online</i> e <i>offline</i> em jogos desportivos e corridas de cavalos, 2% do volume de apostas nos jogos de póquer, <i>online</i> e <i>offline</i> , no máximo de 1€ por mão	3,8%, em média, do volume de apostas para apostas desportivas <i>online</i> e <i>offline</i> ; 3% do volume de apostas em torneios de póquer ( <i>online</i> e <i>offline</i> ); 20% das receitas brutas do jogo (GGR) no póquer a dinheiro e em casinos; 20% das receitas brutas do jogo (GGR) nas apostas a dinheiro
Contribuição para as receitas desportivas	O Desporto é financiado por via do monopólio dos jogos de lotaria, loto e lotaria instantânea (3.800 postos), cujas receitas revertem para os clubes desportivos e para instituições de solidariedade	Uma taxa adicional de 1,8% vai para o Centro Nacional para a Promoção do Desporto (CNDS). É permitido o patrocínio desportivo	O Comité Olímpico Italiano (CONI) recebe o dobro das receitas desde que esta regulação existe (450 milhões €) e distribui-as pelas federações.  3 grandes clubes são patrocinados por operadores privados <i>online</i> (Juventus Turim <sup>68</sup> , Genova FC <sup>69</sup> e US Citá de Palermo <sup>70</sup> ), para além do AC Milan que foi patrocinado até 2009/2010 pela Bwin.  Em 2010, o montante dos patrocínios desportivos dos operadores de jogos <i>online</i> foi de 30 milhões €
Sede da(s) empresa(a) concessionária(s)	EEE	União Europeia ( <i>online</i> )	União Europeia ( <i>online</i> )

<sup>65</sup> [http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L202/som\\_vedtaget.htm#dok=newwindow=true](http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L202/som_vedtaget.htm#dok=newwindow=true)

<sup>66</sup> <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510>

<sup>67</sup> <http://www.aams.gov.it/?id=2113>

<sup>68</sup> <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?old=1880732&vld=0&search=gamingboard>

<sup>69</sup> <http://www.arjel.fr/>

<sup>70</sup> [http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/Aams\\_News\\_documenti\\_old/private/downloads/brochure/Tempi\\_Magazine/giochi.pdf](http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/Aams_News_documenti_old/private/downloads/brochure/Tempi_Magazine/giochi.pdf)

<sup>71</sup> [http://www.juventus.com/site/ita/CLUB\\_sponsor.asp?mysponsor=1](http://www.juventus.com/site/ita/CLUB_sponsor.asp?mysponsor=1)

<sup>72</sup> [http://www.genoacfc.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=73&Itemid=61](http://www.genoacfc.it/index.php?option=com_content&task=view&id=73&Itemid=61)

<sup>73</sup> [http://www.ilpalermocalcio.it/it/sponsor/sponsor\\_ufficiale.jsp](http://www.ilpalermocalcio.it/it/sponsor/sponsor_ufficiale.jsp)



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

### 4.5 | Tributação do jogo na UE e em alguns Estados membros

#### 4.5.1 | O plano europeu

Não existem regras comuns para o jogo *online* na União Europeia (UE), nem no plano da legislação, incluindo a regulação da concorrência, nem no plano tributário. Em princípio tal tarefa é atribuída aos Estados Membros (EM), integrando a sua esfera de competências. No entanto, as regulações nacionais devem ser compatíveis com certos princípios de direito europeu, tais como o princípio de não discriminação, o princípio da conformidade com as liberdades económicas fundamentais (em especial, com as liberdades de estabelecimento, de prestação de serviços e de circulação de capitais) e com as regras de auxílios de Estado. Compete à Comissão e ao Tribunal de Justiça (TJUE) a fiscalização da compatibilidade das regras nacionais com as regras europeias.

No que toca à regulação do jogo, o TJUE tem vindo a apurar a sua jurisprudência em várias decisões, das quais é de salientar os casos *Schindler* (processo C-275/92), *Läärä* (processo C-124/97), *Zenatti* (processo C-67/98), *Anomar* (processo C-6/01), *Gambelli* (processo C-243/01), *Lindman* (processo C-42/02) *Markus Stoss* (C-359 e 360/07 e 409 e 410/07), *Carmen Media Group* (C-46/08), *Engelman* (C-64/08), *Société Zeturf* (C-212/08) e *Sjöberg* (C-447 e 448/08). Depreende-se destes últimos acórdãos que as restrições dos EM às actividades de jogo (e, consequentemente, às liberdades económicas fundamentais) não são contrárias ao direito europeu desde que, observado o princípio da proporcionalidade, elas tenham por objectivo restringir o jogo de forma constante e sistemática para fins de protecção ao consumidor ou aos menores, de prevenção de fraude ou de criminalidade, de questões de saúde pública, e outros que possam integrar o conceito de ordem pública.

O financiamento de actividades sociais ou culturais, só por si, não justifica a existência de regulamentação. Deduz-se daqui que um EM que, através de monopólios próprios ou tutelados, promove o jogo para obter receitas tributárias, ainda que as destine aos mais nobres fins, não usufrui de fundamento sólido para restringir o acesso ao jogo por parte de operadores de outros EM.

A questão tem ganho enorme relevo nos últimos anos com o aparecimento das novas tecnologias, em especial da internet e dos jogos *online* (apostas desportivas, póquer, casinos virtuais, etc.).

Em 2005, a Comissão Europeia avançou a ideia de que era chegada a hora da reforma do mercado do jogo europeu. O Instituto Suíço de Direito Comparado



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

efectuou um estudo de avaliação das diferenças entre as leis que regulam os serviços de jogo *online* e *offline* e outros que pudessem afectar o mercado interno.

Um Grupo de trabalho do Conselho, definiu, no segundo semestre de 2008, uma estratégia de regulação de jogo responsável, com o objectivo de definir os elementos que devem permanecer na esfera nacional e os que requerem uma solução ao nível da União Europeia (princípio da subsidiariedade), e igualmente a natureza das medidas a aplicar no controlo do jogo remoto. Um relatório sobre o contexto legal e as políticas adoptadas em cada EM foi elaborado durante a presidência francesa e actualizado no final da presidência espanhola e traz um novo impulso à criação de quadro legal europeu para o sector do jogo e apostas *online*.

A própria Comissão anunciou em Estrasburgo, pela voz do novo Comissário Michel Barnier, esta nova prioridade na sua agenda política, comprometendo-se a apresentar um Livro Verde com propostas com medidas para salvaguardar o financiamento do desporto neste contexto de alteração do mercado de jogos até ao fim do ano. Na sequência destas intervenções, uma proposta de directiva sobre o jogo *online* começou a ser preparada, ao longo deste ano, para análise e eventual aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho. Em consonância com esta intervenção, estão em curso trabalhos pesquisatórios para apresentação de uma proposta de Directiva.

De qualquer modo, assiste-se nos últimos anos – e muito em particular em 2009-2010 – uma tendência para os EM alterarem as suas legislações no sentido da regulação controlada do jogo *online*. Ao facto, não é estranho o crescimento das preferências dos consumidores pelo jogo *online* (em especial com o desenvolvimento da banda larga), o facto de, segundo Rosa<sup>71</sup>, existirem que estudos comprovam que a perigosidade social do jogo *online* não é superior à do jogo tradicional e, sobretudo, a necessidade de novas receitas por parte dos Estados membros para ajudarem a diminuir os desequilíbrios orçamentais em período de crise.

Um relatório da KPMG<sup>72</sup>, intitulado “Jogo *online*: uma aposta ou uma aposta certa” indica que os governos nacionais necessitados de receitas estão dispostos a adoptar regras que possibilitem a oferta de jogos *online* por operadores licenciados, superando situações de proibição pura e simples ou de monopólio estatal.

<sup>71</sup> Rosa Jean-Jacques (2008) “Légaliser l’offre compétitive des jeux en ligne: l’analyse économique”, Institut d’Études Politiques/EGBA

<sup>72</sup> <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Pages/Online-gaming-A-gamble-or-a-sure-bet.aspx>

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

O modelo norte-americano da proibição (hoje objecto de debate político nos EUA e de contestação por parte da UE que o considera contrário às regras da OMC) cede o passo, pelo menos na Europa, ao modelo da regulação controlada.


A este facto também não foi alheio o relativo insucesso da tentativa de introdução de um modelo liberal no Reino Unido. Com efeito, este país quando legalizou o mercado do jogo *online* em 2001 não exigiu, nesse momento, aos operadores a obtenção de uma licença e o pagamento de impostos no seu território, permitindo que operadores com sites em paraísos fiscais continuassem a servir jogadores britânicos.

Os regimes fiscais europeus aplicados aos jogos *online* incidem sobre as receitas brutas do jogo (GGR, i.e., o volume das apostas, deduzido dos prémios pagos aos jogadores). O Quadro 4.3 compara os modelos fiscais para o jogo *online*, na Dinamarca, França e Itália.

## Apostas Desportivas online em Portugal

### Uma Proposta de Regulação


Quadro 4.3 | Comparação dos regimes fiscais aplicados ao jogo online na Dinamarca, França e Itália

País	Modelo de Licença* <sup>73</sup>	Regime fiscal previsto na lei (se possível com referência à lei)	Método de cobrança fiscal (processo)	O operador é obrigado a ter filial no país?	Como é assegurada a cobrança dos impostos?	Imposto de base	Taxa de Imposto
Itália 	Autorização	<p>Decreto-Lei de 28-Dez-1998 n° 504, art. 4, alínea 1, na redacção dada pelo Decreto-Lei 4 de Julho de 2004, n°. 233, art. 38, alínea 3, convertida na Lei 2.006 de 04 de Agosto, n°. 248.</p> <p>Esta lei define a taxa de imposto para as apostas (excepto para apostas em corridas de cavalos) como uma % fixa mensal do volume de apostas, em função de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- o volume de negócios (deduzido dos reembolsos referentes a apostas canceladas)</li> <li>- nível de apostas online e offline durante os últimos 12 meses;</li> <li>- o número de resultados de qualquer aposta específica (abaixo de 7, acima de 7).</li> </ul> <p>Para um volume de apostas superior a € 3,5 biliões no ano anterior (volume do mercado alcançado em 2008), a taxa do imposto é:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2% do volume de negócios para as apostas com até 7 resultados;</li> <li>- 5% do volume de negócios para as apostas com mais de 7 resultados</li> </ul>	<p>O imposto é calculado pela AAMS / Sogei cujo sistema processa e aceita todas as apostas provenientes dos licenciados.</p> <p>É disponibilizado <i>online</i> pela AAMS um relatório com o valor do imposto a pagar, no protocolo de comunicação ou na página dedicada aos licenciados no site da AAMS. Com base no relatório no dia 16 de cada mês, os licenciados pagam os impostos utilizando o sistema F24 (o regime básico de rendimentos utilizado na Itália para efeito de pagamentos de impostos).</p>	Não, mas tem que ter um representante para assuntos fiscais	Acompanhamento de todas as transacções em tempo real, utilizando o sistema de informação do regulador	<p>Apostas desportivas: Volume de apostas</p> <p>Torneios de póquer: Volume de apostas</p> <p>Póquer a dinheiro, incluindo casinos: receitas brutas do jogo (GGR)</p>	<p>3.8%</p> <p>3%</p> <p>20%</p>

<sup>73</sup> Considerando que um número ilimitado de licenças podem ser concedidas sob o modelo de autorização, apenas um número limitado de licenças o são sob o modelo de licença.

## Apostas Desportivas online em Portugal

### Uma Proposta de Regulação

País	Modelo de Licença* <sup>74</sup>	Regime fiscal previsto na lei (se possível com referência à lei)	Método de cobrança fiscal (processo)	O operador é obrigado a ter filial no país?	Como é assegurada a cobrança dos impostos?	Imposto de base	Valores
França 	Autorização	<p><u>Direitos fixos</u>            Artº. 46 da lei francesa de jogos (Lei nº. 2010-476 12 de Maio de 2010, relativa à abertura do mercado e à regulação do sector<sup>75</sup> do jogo online) altera o art. 1012 do Código Tributário francês e determina um direito fixo a pagar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– por qualquer requerente de licença em França, aplicável para uma licença da ARJEL (regulador francês para o sector de jogos online) (caso 1)</li> <li>– por qualquer operador licenciado em 01 de Janeiro de cada ano (caso 2);</li> <li>– à data de renovação da(s) sua(s) licença(s) (caso 3).</li> </ul> <p>O montante do imposto fixo varia com os requisitos do operador (caso 1, 2 ou 3) e o respectivo número de licenças (1,2 ou 3) - O montante do imposto devido é (i) avaliado com base na informação fornecida pela ARJEL (sujeito passivo, número de licenças, etc.) e (ii) é pago às autoridades fiscais do local onde a empresa opera (ou tem o seu estabelecimento principal) se o operador estiver estabelecido na França<sup>76</sup></p>	<p>Os impostos são cobrados e fiscalizados usando o mesmo procedimento que é usado para o imposto de valor acrescentado (IVA), sendo aplicadas as mesmas sanções.</p> <p>O valor do imposto deve ser mensalmente declarado e pago pelo operador, base mensal<sup>77</sup>. A declaração deve ser apresentada juntamente com o pagamento e dentro do prazo aplicável para efeitos de IVA. Estas taxas são cobradas e fiscalizadas utilizando o mesmo procedimento que é usado para o IVA, sendo aplicadas as mesmas sanções.</p>	Não, mas tem que ter um representante para assuntos fiscais	Auditorias anuais, realizadas por auditores independentes, verificam a exactidão dos relatórios financeiros	<p>Apostas desportivas: Volume de apostas</p> <p>Torneios de póquer: Volume de apostas</p>	<p>5,7% +1,8%</p> <p>2% (no máximo de 1€ por mão)</p> <p>2% nos buy-in</p>

<sup>74</sup> Considerando que um número ilimitado de licenças podem ser concedidas sob o modelo de autorização, apenas um número limitado de licenças o são sob o modelo de licença.


<sup>75</sup> Lei n º 2010-476 de 12 de Maio de 2010, sobre a abertura e regulação da indústria dos jogos a dinheiro, de fortuna e de azar e apostas online

<sup>76</sup> Se o operador estiver estabelecido fora da França, o imposto é pago às autoridades fiscais locais do "representante fiscal francês" da empresa estrangeira, se existir, ou às autoridades fiscais do seu domicílio fiscal.

<sup>77</sup> Formulário fornecido pelas autoridades fiscais francesas

## Apostas Desportivas online em Portugal

### Uma Proposta de Regulação

País	Modelo de Licença* <sup>78</sup>	Regime fiscal previsto na lei (se possível com referência à lei)	Método de cobrança fiscal (processo)	O operador é obrigado a ter filial no país?	Como é assegurada a cobrança dos impostos?	Imposto de base	Valores
Dinamarca 	Autorização	Segundo o Direito Tributário dinamarquês para os Jogos ( <i>Lov om afgifter af spil</i> ) nº 698 de 25 Junho 2010, um licenciado a quem tenha sido concedida uma licença para operar apostas desportivas (art. 6), ou um casino <i>online</i> (art. 11) de acordo com a Lei do Jogo dinamarquês, é obrigado a pagar um imposto de 20% sobre receitas brutas do jogo	Os contribuintes devem registar-se na Autoridade Central Tributária e Alfandegária (art. 19). Para apostas desportivas e casinos <i>online</i> , o período a que respeita o imposto é semanal (de 2ª feira a domingo); a declaração de imposto deve ser preenchida e o imposto pago no prazo de 5 dias (art. 22). O artigo 29 estabelece que o concessionário deve manter registos contabilísticos adequados e que o Ministro dos Imposto dinamarquês tem o direito de emitir regulamentos relativos a este assunto. <i>Mediante</i> pedido, as autoridades fiscais devem ter acesso às instalações do concessionário para inspecção, em qualquer momento (art. 30).  A Directiva para as apostas desportivas e casinos <i>online</i> especifica não apenas as regras de protecção do jogador, estabelecendo também os requisitos técnicos que a concessionária deve cumprir (art. 27 e seguintes e anexo 1 da Directiva), incluindo uma cópia dos relatórios do servidor, na Dinamarca.	Não, mas tem que haver um Representante fiscal até 1 de Janeiro de 2012 (nos termos da Directiva 2008/55/CE)	As declarações de imposto e pagamento do imposto são feitas pelo licenciado, existindo pesadas sanções em caso de evasão fiscal (art. 34); o controlo através de relatórios do servidor também é uma opção	Todos os produtos: Receitas brutas do jogo	20%

<sup>78</sup> Considerando que um número ilimitado de licenças podem ser concedidas sob o modelo de autorização, apenas um número limitado de licenças o são sob o modelo de licença.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

### 4.5.2 | Algumas experiências de tributação

#### Itália

Em Itália, a regulação do jogo em geral e do jogo *online* em particular, é complexa e efectua-se através de uma grande diversidade de actos legislativos e de regulamentos e orientações administrativos. O jogo é monopólio público e a entidade oficial que gere as actividades do jogo é a “*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*” (AAMS).

A ideia central subjacente a toda esta regulação consiste em impedir o jogo ilegal e não autorizado.

A legislação abrange as operações de jogos e apostas *online*, definindo jogo telemático e aposta telemática, como sendo aquelas que são efectuadas à distância, através de canal telefónico, fixo ou móvel, internet ou TV interactiva<sup>79</sup>. O acesso à actividade do jogo às empresas privadas ou a entidades públicas é facultado mediante actos administrativos, nomeadamente, através de concessões (licenças) com duração de 9 anos, a partir da atribuição da licença.

O quadro legal do jogo *online* tem vindo a sofrer importantes alterações, sobretudo de 2002 a 2009, de forma a reflectir as modificações tecnológicas (em particular, o desenvolvimento da internet), a diversificação das preferências dos consumidores e as decisões do TJUE. Em meados de 2009, uma lei (entrada em vigor em 2010) veio remover certas normas que não eram conformes com o Direito europeu e, consequentemente, reconhecer que os servidores (*servers*) e os quartéis-gerais de negócios (*headquarters*) operacionais pudessem operar a partir de qualquer EM do EEE. A partir de então, os operadores privados licenciados passaram a poder oferecer uma gama completa de jogos *online*<sup>80</sup>.

A atribuição de concessões ou licenças (que definem, entre outras coisas, a forma como os operadores devem proceder à colecta dos impostos junto dos jogadores) está sujeita ao pagamento de uma taxa única de 300000 euros (mais IVA) para todo o período da licença<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Vide alínea h) do n.º2 do artigo 1.º Decreto Prot.n.2006/4249/GIOCHI/UD, de 2 de Julho de 2006) (alínea r) do n.º2 do artigo 1.º Decreto 1 Março 2006, n.111)

<sup>80</sup> A regulação da oferta de jogo difere consoante estejamos perante canais físicos e canais remotos. No primeiro caso, a licença respeita apenas a um determinado território bem delimitado a um determinado sector (ou desportos ou corridas de cavalos), enquanto no segundo abrange todo o país e todos os sectores.

<sup>81</sup> A atribuição da licença implica também a constituição de depósitos temporários e definitivos.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

O jogo *online* está sujeito a tributação, que é distinta consoante o tipo de jogo (sistema dual com algumas excepções). Em termos gerais, as apostas desportivas (*sports stakes, live betting*) são tributadas em função do volume de negócios (*on turnover*), os jogos de *cash poker* e de casino (juntamente com as apostas *peer-to-peer*) são tributados em função das receitas brutas do jogo, de forma a considerar o importante peso dos prémios (*winnings*) pagos aos consumidores (*payout ratio*). Sobre as primeiras incide uma taxa de imposto de 2 a 5%, variável consoante o número de eventos, enquanto sobre os segundos a taxa de imposto é de 20%. Como excepções a estas taxas, refira-se as taxas incidentes sobre o *tournament poker* e o bingo, tributados respectivamente com taxas proporcionais de 3% e 11% sobre o volume de negócios.

As taxas sobre o jogo têm vindo a decrescer à medida que o volume de negócios tem aumentado (consagrando a clássica política do alargamento da base tributária ser acompanhado de redução de taxas), política que dá igualmente resposta à pressão da concorrência fiscal internacional e da concorrência (ilegal) do mercado negro. Hoje as taxas existentes estão alinhadas pelos padrões internacionais.

Estas taxas são calculadas e controladas pela AAMS que periodicamente (em regra cada 15 a 30 dias) envia às entidades licenciadas um relatório com o cálculo do imposto gerado pelo jogo, devendo o pagamento destes impostos ser efectuado de acordo com as regras gerais da lei tributária italiana.

### França

Até há pouco tempo existia uma proibição geral dos jogos de azar, embora com um número importante de derrogações.

Actualmente, os jogos de fortuna e de azar *online* encontram-se regulamentados em França no artigo 46º da Lei n.º 2010-476, de 12 de Maio de 2010, relativa à abertura à concorrência e à regulação do sector dos jogos de fortuna e de azar *online*, que entrou imediatamente em vigor.

O executivo francês fundamenta o enquadramento legal do jogo com preocupações de garantir a ordem e segurança públicas, de natureza social, de protecção da saúde e dos menores. Neste contexto, prevêm-se, nomeadamente, disposições contra o que designam o jogo excessivo ou patológico e contra os sites ilegais de jogos a dinheiro.

A lei define jogos e apostas *online*, como sendo aqueles em que o compromisso de jogo passa exclusivamente pela intermediação de um serviço de comunicação ao público *online*. Um operador de jogo ou aposta *online* será aquele que, de uma



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

forma habitual, propõe ao público serviços de jogo ou aposta *online*, implica paradas (*enjeux*) monetárias e cujas modalidades são definidas por um regulamento constitutivo de um contrato de adesão sujeito à aceitação dos jogadores. Por jogadores entende a lei todo aquele que aceita um contrato de adesão proposto por um operador de jogo ou apostas *online*.

O acesso dos operadores a este mercado está sujeito a uma licença concedida pela autoridade de regulação dos jogos *online* – uma autoridade administrativa independente (ARJEL) –, sendo distinta para as apostas hípcas, as apostas desportivas e os jogos de póquer (*cercle*) *online*. A licença tem a duração de cinco anos renováveis e não é passível de transmissão. Só podem solicitar a licença os operadores estabelecidos num Estado membro da UE ou num Estado que faça parte do EEE (Espaço Económico Europeu) que tenha concluído com a França uma convenção que contenha uma cláusula de cooperação administrativa, tendo em vista a luta contra a fraude e evasão fiscal.

Os operadores estabelecidos em países não cooperativos, como definido no artigo 238-o do *Code Général des Impôts*, ou controlado por uma sociedade estabelecida em tais países, não podem solicitar a emissão da licença.

A Lei 2010-476 tem um capítulo dedicado à tributação do jogo *online* que altera, sobretudo, várias disposições do *Code Général des Impôts* (CGI), adaptando-o a esta realidade.

Os operadores de jogo e de apostas *online* pagam um direito fixo aquando da apresentação do pedido de licença, variando o montante entre 2.000 e 15.000 euros, junto da autoridade reguladora. Igualmente quando solicitam uma renovação da licença pagam um direito fixo que varia entre 1.000 a 10.000 euros. Aquando da entrega efectiva da licença ou da respectiva renovação, há lugar ao pagamento de um novo direito fixo que varia entre 10.000 e 40.000 euros.

A actividade do jogo está sujeita a taxas de pagamento (*prélèvements*) que incidem sobre os montantes das apostas (vide artigo nº 302 bis ZK do CGI, introduzido pelo artigo nº 47 da Lei nº 2010-476, de 12 de Maio). No caso de apostas mútuas organizadas e exploradas pelas sociedades de corridas (*sociétés de courses*) que têm por objecto regulamentar a autorização e o funcionamento das corridas de cavalos e para as apostas hípcas *online*, prevê-se o pagamento de uma taxa de 7,5% devida pelo *Pari Mutuel Urbain* ou pelas sociedades interessadas. A receita é afectada até 15% e no limite de 10 milhões de euros, às comunas em cujo território estejam abertos hipódromos, tendo em consideração um *pro rata* das corridas existentes e com o limite de 700.000 euros por comuna.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Prevê-se igualmente o pagamento de uma taxa total de 7,5% sobre as apostas desportivas *online*, sendo devida pela respectiva entidade organizadora. Para os jogos de póquer *online*, prevê-se também o pagamento de uma taxa de 1,8%, mais um imposto de 0,2% que são afectas até 15% e no limite de 10 milhões de euros, ao *Centre des Monuments Nationaux*, bem como, nos mesmos termos, às comunas em cujo território se localizam os estabelecimentos de jogo.

Se uma pessoa não estabelecida em França é devedora de uma das taxas mencionadas, deve nomear um representante fiscal aí estabelecido.

No *Code de la Sécurité Sociale*, está ainda previsto o pagamento de uma contribuição social de 8,2% sobre 25,5% do montante dos ganhos de jogos explorados por *La Française des Jeux*. Esta contribuição reverte a favor de entidades com fins de protecção social. Para além disso, estabelece-se também o pagamento de uma renda (*redevance*) às sociedades de corridas destinada a financiar as missões de serviço público. Esta renda é fixada por Decreto entre 7,5% e 9% e incide sobre os montantes das apostas hípcas *online*.

Em sede de IVA, prevê-se uma isenção para a organização de certos jogos de azar ou a dinheiro e para o resultado da exploração da lotaria nacional, do loto nacional, das apostas mútuas hípcas, das apostas sobre competições desportivas e dos jogos de póquer *online*, com excepção das remunerações recebidas pelos organizadores e intermediários que participam na respectiva organização, por um período de dois anos a contar da data da entrada em vigor da Lei n.º 2010-476, bem como os direitos de entrada recebidos pelos organizadores das reuniões desportivas sujeitas ao imposto sobre espectáculos, jogos e divertimentos.

Sobre o resultado líquido das apostas mútuas organizadas pelas sociedades de corridas de cavalos incide igualmente uma taxa que varia entre 30% a 36%, cuja receita é afectada ao Orçamento Geral do Estado.

Refira-se que existe, ainda, o pagamento de um imposto de selo à taxa de 4,7%, que incide sobre o montante das apostas do loto nacional e do loto desportivo. Este imposto incide igualmente à taxa de 1,6% sobre os montantes das apostas dos boletins ou bilhetes da lotaria nacional.

As comunas que realizem acções de promoção do turismo podem, por sua vez, criar taxas locais incidentes sobre as receitas brutas (GGR) dos jogos dos casinos, que não deverão nunca ultrapassar os 15%.



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

As remunerações dos organizadores e intermediários ou profissionais que participam na exploração dos jogos da lotaria nacional, prognósticos desportivos e hípicas são tributadas em IVA a 19,6%.

Por último, determina-se que no prazo de dezoito meses a contar da data de entrada em vigor da Lei, será apresentado pelo Governo ao Parlamento um relatório de avaliação sobre as condições de abertura do mercado aos jogos online.

### Dinamarca

A 4 de Junho de 2010, a Dinamarca apresentou uma proposta de lei do jogo – “*The Danish Gambling Act*”, que é completada, no que se refere ao aspecto tributário, pela proposta apresentada na mesma data – “*The Danish Gambling Act Duty*”. O executivo vem justificar a proposta de lei do jogo com fundamento na salvaguarda da prática de um nível moderado do jogo a dinheiro, na protecção dos jovens e outras pessoas vulneráveis, na protecção dos jogadores, de forma a garantir transparência e responsabilização, e no interesse público, pretendendo evitar que a actividade do jogo se torne uma actividade criminosa.

Na proposta de lei do jogo é feita uma distinção entre “*online gambling*”, o jogo praticado entre um jogador e um prestador de serviços de jogo com utilização de comunicação remota, e jogo de proximidade (“*non-remote gambling*”), o jogo praticado entre um jogador e um prestador de serviços de jogo ou o seu agente, existindo, para o efeito, um encontro físico entre ambos. Neste contexto, a lei distingue entre os designados “*non-remote casinos*” e os “*online casinos*”, sendo que o leque de actividades permitidas é exactamente o mesmo: roleta, bacará, *punto banco*, *black jack*, póquer e jogos de máquinas.

O acesso à actividade do jogo, designadamente mediante apostas (*betting*) está dependente da atribuição de uma licença que é concedida por cinco anos renováveis<sup>82</sup>. No caso dos “*non-remote casinos*” e dos “*online casinos*”, a licença, no primeiro caso, é concedida por dez anos, e, no segundo, por cinco, prevendo-se ainda que as licenças possam ser concedidas para outros tipos de jogos. A licença é concedida, em regra, pela entidade reguladora, o *Gaming Board*, que será o Ministro para a Tributação (*Danish Minister for Taxation*), ou quem este indicar.



<sup>82</sup> A legislação distingue entre “*betting*” e fundo comum de apostas (“*pool betting*”), tratando-se neste último caso de apostas em que a totalidade ou parte dos ganhos depende da dimensão do total do fundo de apostas (*pool of stakes*) ou é dividida entre os vencedores. Por exemplo, a licença para o “*local pool betting*” de corridas de cães e de cavalos é concedida por três anos renováveis

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

O montante a pagar aquando do pedido de licenças é variável consoante se trate de um casino *online* ou de apostas – no primeiro caso 250,000 DKK e no segundo 350,000 DKK, no ano de 2010. A licença para prática de apostas ou para um casino *online* implica o pagamento de uma quantia variável entre 50,000 e 1,500,000 DKK, consoante o montante do rendimento em causa.

De acordo com o disposto no “*The Danish Gambling Act Duty*”, os rendimentos provenientes do jogo, abrangidos por este diploma, não são incluídos nos rendimentos tributáveis, o mesmo se aplicando aos rendimentos dos vencedores destes jogos que são organizados noutro Estado membro ou Estado do Espaço Económico Europeu e que neles sejam permitidos.

Em conformidade com o previsto, o titular de licenças para a exploração de jogos de lotaria e de apostas deve pagar direitos (*duties*) que incidem percentualmente sobre as receitas brutas do jogo (*gross gambling revenue*). Por exemplo, o titular de uma licença para a exploração e organização de jogos de apostas deverá pagar 20% sobre as receitas brutas do jogo, o titular de uma licença para a exploração e organização do jogo nos *non-remote* casinos deve pagar 45% sobre o rendimento bruto obtido, deduzido do valor das fichas obtidas numa única aposta (*in the pot*) e, adicionalmente deve pagar 30% sobre esta parte do rendimento bruto mensal, menos o montante das fichas na aposta única (*tokens in the pot*), que exceda 4 milhões de DKK.

Por sua vez, o titular de uma licença para a exploração e organização do jogo num “*online casino*” deve pagar 20% sobre as receitas brutas do jogo sendo que, no caso do jogo *online* em que é cobrada uma comissão, a quantia a pagar é calculada tendo em consideração igualmente o valor dessa comissão.

Todas as entidades que estão abrangidas por “*The Danish Gambling Act Duty*” devem registar-se na “*Central and Tax Administration*”, sendo que, no caso de não se encontrarem estabelecidas na UE ou no EEE, devem nomear um representante estabelecido na Dinamarca.

O período de tributação varia consoante a actividade praticada, sendo que para os “*online casinos*” é de uma semana (segunda a domingo), devendo o tributo ser declarado e pago no prazo de cinco dias após o fim do período de tributação (para os “*non-remote casinos*” o período de tributação é de um mês, devendo o tributo ser declarado e pago até ao décimo quinto dia do mês seguinte).

São concedidos poderes ao Ministro para a Tributação para regulamentar diversos aspectos das leis.



# Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

## 5. IMPACTO DA REGULAÇÃO PELO ESTADO

O impacto da regulação das apostas desportivas online pelo Estado terá um conjunto de benefícios para diversas entidades, desde o próprio Estado até ao Desporto, globalmente falando, por via da obtenção de receitas e da preservação da verdade desportiva, e também junto dos consumidores, nomeadamente junto de grupos mais desprotegidos, como é o caso dos menores.

### 5.1 | Vantagens da regulação para o Estado

As vantagens para o Estado da sua própria regulação podem ser equacionadas a diversos níveis que vão desde os efeitos económicos positivos à obtenção de receitas fiscais, passando pela rectidão de processos, por parte dos operadores, o que terá um natural impacto na protecção de grupos de consumidores mais frágeis, no combate ao mercado paralelo e na promoção de políticas de responsabilidade social por parte dos operadores.

#### 5.1.1 | Efeitos económicos da regulação

Os efeitos económicos da regulação podem ser tipificados segundo a repercussão mais ou menos directa que possam ter na sociedade.

No que respeita a efeitos económicos directos, estes estão relacionados com as contrapartidas que o Estado venha a receber das empresas, em contrapartida da autorização expressa de actividade de que venham a usufruir. Em relação a este item, é aconselhável que as verbas a pedir pelo Estado não sejam demasiado elevadas, o que poderia acarretar os seguintes impactos:

- um número restrito de organizações a concorrerem neste mercado, uma vez que os custos de entrada constituiriam um entrave potencial para empresas para as quais um custo fixo elevado de entrada poderia não ser recuperado. Esta restrição conduziria seguramente a uma situação de concorrência limitada, a um menor desenvolvimento do mercado e a menos receitas variáveis;
- um valor elevado provocaria, igualmente, um aumento do preço das apostas, i.e., uma menor retribuição em prémios para os jogadores, conforme demonstrou o estudo de Rosa, Jean-Jacques (2008)<sup>83</sup>;



<sup>83</sup> Rosa Jean-Jacques (2008) “Légaliser l’offre compétitive des jeux en ligne: l’analyse économique”, Institut d’Études Politiques/EGBA

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

- num contexto de concorrência global, um preço significativamente elevado de apostas, a nível nacional, incentivaria inevitavelmente os jogadores a procurarem na internet outros mercados com preços mais acessíveis, contribuindo, assim, para restringir a abrangência do mercado interno.

Em relação aos efeitos nefastos de uma fiscalidade exagerada sobre o jogo em Portugal, é interessante referir o Relatório do Grupo de Trabalho para o estudo da actual situação do mercado de jogos em Portugal<sup>84</sup> que, publicado em 2005, reflecte os efeitos do aumento da fiscalidade sobre o bingo, designadamente com acréscimos apreciáveis nas taxas sobre os prémios que, entre 1983 e 1995, passaram de 0% para 35% em sucessivos aumentos. Esta alteração teve como consequência uma clara diminuição de interesse por este jogo, com impactos diversos:

- uma evolução negativa das receitas destinadas aos concessionários, com o encerramento de 15 salas de jogo, entre 1994 e 1997, passando, algumas delas, a funcionar apenas ao fim de semana;
- a diminuição de receitas fiscais correspondentes aos prémios de jogo;
- um decréscimo no valor das receitas que revertem para entidades do sector público;
- e o reaparecimento de salas clandestinas onde o Estado, obviamente, não tem qualquer participação e relativamente às quais pouco ou nenhum controlo pode ter.

A incidência dos efeitos económicos indirectos de uma correcta política reguladora sobre a economia portuguesa far-se-á sentir também a diversos níveis:

- nos investimentos promocionais nos clubes desportivos que, por sua vez, reinvestirão parte deste valor na economia nacional, através de salários de jogadores e funcionários e pelo incremento das condições de treino dos atletas. Relembre-se que na época desportiva de 20010/2011, 28 clubes portugueses da Liga Zon Sagres e Orangina têm como patrocinadores empresas de apostas desportivas online;
- nos investimentos de comunicação nos *media*, feitos pelos operadores, para a promoção das actividades de jogos online;

---

<sup>84</sup> Despacho conjunto nº231-A/2005 da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

- nos salários, contribuições sociais e outros custos de funcionamento, resultantes da abertura de escritórios das empresas de jogo desportivo online em território português.

Para além destes efeitos, haverá ainda a contabilizar os efeitos resultantes das receitas da fiscalidade.

### 5.1.2 | Efeitos futuros da Tributação

A tributação poderá revestir a forma de taxas (no acto do licenciamento) ou de impostos. Os efeitos futuros da tributação irão traduzir-se sobretudo na arrecadação por parte do Estado e dos poderes públicos em geral de receitas tributárias que integrarão os seus orçamentos. No caso do Estado, estas novas receitas contribuirão para a redução do défice das contas públicas, no nosso caso bem necessitado de novas fontes de financiamento, sendo certo que este tipo de tributação (“a tributação dos vícios”) é em regra bem aceite pelos cidadãos e pela “classe” política.



No entanto, o nível das receitas a arrecadar dependerá de factores como o tipo de impostos a criar ou a utilizar sobre o jogo online, a base de tributação (volume de negócios, prémios, lucros da actividade), as regras de determinação da matéria colectável e o nível de taxas a introduzir (que, como se disse, convém ser adequado à concorrência), o desvio de procura motivado pela legalização e regulação do jogo online, com subsequente diminuição do impacto do mercado paralelo e a atracção dos consumidores (em especial, de novos consumidores) por novos tipos legais de jogo (efeito novidade)<sup>85</sup>.

Na actual situação uma coisa é certa: por razões de ausência de previsão legal específica ou por razões de falta de operacionalidade dos impostos existentes, o montante de receitas arrecadada pelo Estado em virtude do jogo online se não é zero, andarà muito próximo disso. É, no entanto, muito difícil prever o montante das receitas que o Estado poderá vir a arrecadar pela legalização dessa actividade. Um dos principais factores – a redução do mercado paralelo e do jogo ilegal, cuja dimensão se desconhece – num contexto de liberalização, não é controlável directamente pelo Estado<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Em 2004, a parte dos jogos nos orçamentos familiares portugueses era, para um índice de poder de compra de 69, de 1,2%, idêntico ao do Reino Unido, cujo índice de poder de compra era (e é) bastante superior (114).

<sup>86</sup> Se pensarmos que estudos existentes estimam que, entre nós, o peso dos diversos mercados paralelos (do mercado paralelo na sua globalidade) corresponde a cerca de 23% do PIB.



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Podemos, no entanto, socorrer-nos de alguns indicadores presentes em outros estudos ou em outras experiências que nos permitirão efectuar uma estimativa aproximada da realidade de que estamos a falar.

Assim, de acordo com o estudo da empresa *H2 Gambling Capital*<sup>87</sup>, em 2009, o mercado dos jogos online correspondia a 7,9% do total da actividade de jogo.

É, contudo, previsível que nos primeiros anos possa haver uma forte procura do novo produto. Tal previsão é sustentada pelo facto de, na Europa ocidental, a taxa média de crescimento destes jogos entre 1999-2006 se ter situado à volta de 86%, passando de 162,5% em 1999 para 13,5% em 2006, o que reflecte o normal “ciclo de vida” dos produtos novos (forte difusão inicial seguida de um desaceleração até o novo produto atingir os limites do seu mercado)<sup>88</sup>.

Estes dados permitem já intuir que o interesse financeiro do Estado não justifica, bem pelo contrário, a interdição do mercado do jogo online. As receitas do Estado são normalmente rendas derivadas da situação de monopólio (que, em Portugal, não constituem receita do OE, mas das concessionárias), taxas e impostos (actualmente, sobretudo IEJ e selo). Entre nós, embora se saiba que o IEJ representa actualmente cerca de 147 milhões de Euros (atribuídos ao Instituto de Turismo de Portugal), não há estatísticas oficiais disponíveis quanto ao peso do total dos impostos sobre o jogo no total das receitas fiscais, pois parte delas diluía-se no IRS e hoje no Selo que, actualmente, substitui a tributação do jogo em IRS<sup>89</sup> mas sabe-se que a percentagem do consumo em jogo no consumo total das famílias era, em 2004, de 1,2%, factor que limita o montante de imposto a arrecadar. Em França, tendo em conta valores de consumo de jogo pelas famílias um pouco inferiores (0,9%), as receitas auferidas pelo Estado provenientes da totalidade dos jogos não representam muito, em termos relativos: segundo os cálculos de Rosa<sup>90</sup>, elas situar-se-iam em menos de metade de um ponto percentual das receitas públicas.

A este propósito, duas questões centrais se levantam: 1ª, a de saber se por efeito de introdução de um novo produto (jogo online), o volume de negócios aumentará em relação ao decorrente de uma situação de monopólio; 2ª se o aumento do consumo dos novos tipos de jogos não será efectuado em detrimento dos jogos tradicionais (efeito substituição ou “canibalização”).

---

<sup>87</sup> H2 Gambling Capital, The H2 eGambling dataset, 29 Junho.2010

<sup>88</sup> Note-se que um dos factores que mais pesa neste crescimento é a definição das políticas públicas de autorização ou proibição deste tipo de jogos.

<sup>89</sup> Embora não se conheçam estatísticas oficiais, há estimativas que apontam para o decréscimo das receitas de IRS, a partir de 2004 (as quais, nos últimos anos, andarão, em média, à volta de 100 milhões de Euros anuais) e um pequeno acréscimo, em sede imposto de selo, sobre o jogo que, no mesmo período, terá permitido arrecadar, em média, cerca de 450.000 Euros anuais.

<sup>90</sup> Op cit., pp. 20-21.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Os trabalhos de J.-J. Rosa demonstram que o temor de uma baixa absoluta de receitas fiscais derivada da abertura do mercado é altamente irrealista, sendo, pelo contrário, altamente provável um acréscimo de receitas na sua globalidade, cujo montante depende dos ritmos de desenvolvimento dos novos produtos, das taxas de tributação e da taxa de substituição entre velhos e novos produtos. Estes trabalhos mostram ainda que a existência de um forte efeito de substituição, por um conjunto de razões que o autor avança (p. 24), será muito improvável, dada a modéstia previsível destes efeitos. São particularmente de reter os argumentos de que estamos, nos jogos *online*, perante mercados segmentados pela tecnologia e, portanto, perante uma nova clientela (jovem, com formação superior, com rendimentos elevados e sem grande tempo disponível), bem distinta da clientela dos jogos tradicionais<sup>91</sup>.

Por fim, a experiência de legalização do jogo *online* operada por outros EM reforça esta ideia. No Reino Unido a autorização dos jogos *online* em 2001 e o seu desenvolvimento não tem impedido o crescimento dos jogos *in situ*<sup>92</sup>. Na Itália, os rendimentos provenientes da tributação ascenderam em 2009 a cerca de 8,8 biliões de euros, por comparação com 3,5 biliões arrecadados em 2003. A maioria destes rendimentos foi gerada no mercado físico (em particular na indústria de *slot machines*), seguida pelos jogos de lotaria e pelas apostas desportivas e de corridas de cavalos<sup>93</sup>. Assim, em 2008, o volume de negócios do mercado físico era de 5.2 biliões de euros, enquanto o mercado *online* não excedia os 1,15 biliões.

### 5.1.3 | Supervisão dos fluxos financeiros

Os fluxos financeiros no jogo *online* ocorrem entre os jogadores *online* (apostadores, consumidores), os operadores licenciados (no mínimo, com estabelecimento estável ou responsável fiscal designado no país em que opera) e o Estado (em sentido amplo, incluindo entidades reguladoras e administrações tributárias). Importa ainda referir que estes circuitos poderão ser objecto de intervenção por parte de outras entidades, nomeadamente as que integram o sistema bancário (por exemplo, os bancos, em Portugal, arrecadam uma importante fatia dos impostos pagos por empresas e cidadãos e o Banco de Portugal tem um papel relevante no controlo de actividades financeiras ilícitas, como o branqueamento de capitais) e a regulação da concorrência (em Portugal, a Autoridade da Concorrência). Em regra:

---

<sup>91</sup> *Légaliser l'offre compétitive des jeux en ligne: l'analyse économique*, 2008

<sup>92</sup> *The Overall Tax Revenue Effects of General Betting Duty Reforms in the UK, An Informative Summary based on a Study by L. V. Williams & Adam Blake*

<sup>93</sup> *Overview of the Italian Regulatory Framework for Online Gaming*, 2010, pp. 8 e 43 e ss.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

- os jogadores devem ser registados e efectuar as suas apostas através de um terminal de acesso directo a um site do operador, usando uma conta para o efeito, efectuando pagamentos com o cartão de crédito, e recebendo prémios que são depositados na sua conta;
- os operadores licenciados recebem o dinheiro das apostas, pagam os prémios, retêm e transferem para as autoridades tributárias os impostos devidos pelos jogadores. Para o desenvolvimento desta actividade socorrendo-se de meios tecnológicos e de sistemas de informações sofisticados e credenciados, destacando-se a existência de um portal (onde são recolhidos e arquivados, com segurança e confidencialidade (mecanismos de encriptação), de forma exaustiva e íntegra, os dados das operações, em particular os dados da conta do jogador e das apostas) e de uma plataforma (um sistema de informações de apoio à gestão, devidamente certificado, mediante o qual se processa toda a informação recolhida relativa à actividade do jogo). O portal (frontal) pode ou não possuir um endereço do país onde é desenvolvida a actividade (por ex. fr, de, pt), enquanto a plataforma pode estar localizada noutro país (desejavelmente num Estado do Espaço Económico Europeu, de qualquer modo, interditando-se as jurisdições fiscalmente não cooperativas ou constantes de listas negras);
- e, finalmente, o Estado: para além de arrecadar no final os impostos retidos, dentro de prazos fixados por lei, deve o Estado, no seu papel de autoridade de regulação, poder aceder à informação necessária para a supervisão da actividade do operador e, no seu papel de autoridade tributária, poder ter à sua disposição a informação contabilística e relativa a factos e actos jurídicos de forma a poder levar a cabo as suas funções de prevenção e fiscalização tributária.

As principais questões a destacar dizem essencialmente respeito a quatro pontos:

1. Que tipo de entidade estadual deve proceder à supervisão?
2. Que tipo de controlo (e por que meios) deve ser assegurado?
3. Deve existir, ao lado do controlo desta entidade, algum outro a efectuar por entidades terceiras, independentes?
4. Deverão ser envolvidas neste circuito outras entidades públicas e, se sim, em que termos?

As duas primeiras são as questões centrais para um adequado controlo dos fluxos financeiros.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Começamos pela questão da entidade de supervisão. Entre nós, as funções de supervisão do jogo (em geral) começaram por competir à Inspeção-geral de Jogos, mais tarde integrada no Instituto de Turismo de Portugal e agora, com a futura entrada em vigor do OE para 2011, à ASAE. Por sua vez, a fiscalização dos impostos ora compete ao ITP (futuramente à ASAE) no caso do imposto especial de jogo, ora compete à Direcção Geral dos Impostos (DGCI) com a colaboração da DGITA no caso dos outros impostos (do IRS até 2009 e actualmente do Imposto de Selo).

É duvidoso que este sistema seja o que melhor responda às especificidades da tributação do jogo *online*. De facto, a experiência dos EM que têm introduzido a tributação do jogo *online* com êxito mostra que a supervisão do jogo em geral (incluindo o processo de licenciamento) compete a uma autoridade administrativa dotada de certa independência: na Dinamarca, a *Spillemyndigheden* (Autoridade dinamarquesa dos jogos), em Itália a *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato* (AAMS) e em França a *Autorité de régulation des jeux en ligne* (ARJEL). As soluções podem, porém, divergir no que toca às questões tributárias. Estas autoridades terão que dispor, em tempo útil, de informações fiáveis proporcionadas pelos operadores licenciados (informações relativas ao registo das operações, relatórios de actividade, etc.).

Assim, em França, enquanto uma autoridade administrativa independente, a ARJEL, se ocupa do processo de licenciamento e de supervisão, os tributos sobre o jogo, calculados sobre o volume de negócios, seguem, quanto a procedimentos, prazos, fiscalização e penalidades, o regime definido para o IVA, competindo a sua fiscalização às autoridades tributárias.

Na Dinamarca, onde o Ministro para a Tributação ou quem ele designar será a entidade reguladora dos jogos, os contribuintes devem registar-se (ou nomear representante) nos serviços da autoridade tributária central (*Central Customs and Tax Authority*), competindo tudo o que diga respeito à fiscalização aos serviços tributários.

Diferente é o sistema italiano onde a AAMS é uma autoridade administrativa independente que procede à operacionalização do sistema de jogo nos termos previstos pela lei e pelos regulamentos e que tem poderes para proceder à liquidação e verificação dos tributos arrecadados. Para o efeito, cada operador licenciado deve possuir uma conta gerida por ele para todos os jogos relativos ao portfolio da AAMS. Este portfólio é organizado em oito distintos macro-produtos, com as suas regulações apropriadas.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Temos, assim, três sistemas distintos: unitário no caso da Itália, sem dependência do poder político; unitário ainda no caso da Dinamarca, mas com dependência do Ministério da Tributação; dual, no caso da França. A eleição de um ou outro sistema está dependente de vários factores, de natureza política, cultural e histórica. Cada país deve construir o sistema que mais se adequa à sua realidade.

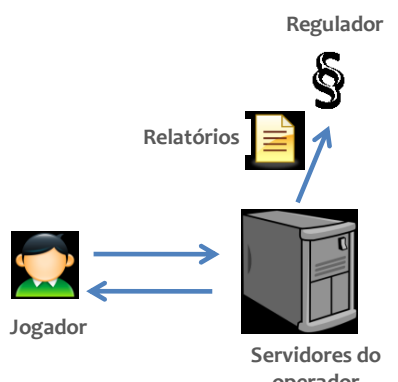
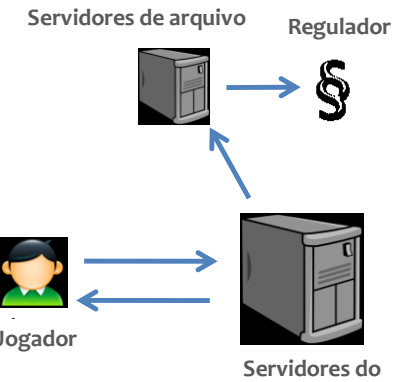
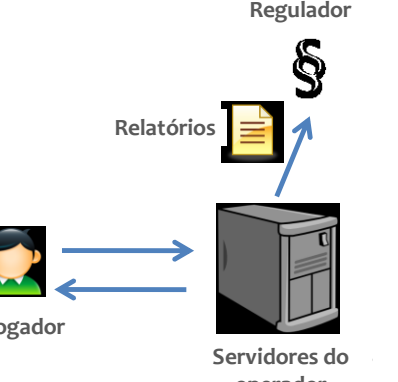
Contudo, e independentemente das especificidades de cada mercado, faz sentido que o quadro de regulação tenha em conta as experiências de outros países, como forma de potenciar não apenas a protecção aos utilizadores como também as receitas desportivas e as receitas para o Estado.

Quanto à segunda questão (a dos meios de controlo e supervisão levados a cabo pela entidade de regulação), pode afirmar-se que, dado tratar-se de uma questão mais técnica e operacional que institucional ou jurídica, não espanta que os processos sejam relativamente similares nas diversas experiências. O que aqui importa assegurar é o acesso da autoridade de regulação, de forma sistemática ou a pedido, a informações fidedignas dos operadores que permitam que tais autoridades cumpram as missões que a lei lhe confere. Isto implica, entre outras coisas, o controlo da capacidade do operador dispor dos meios tecnológicos e financeiros necessários, a homologação dos programas utilizados, a realização de auditorias, o controlo da segurança das operações, etc.

Existem fundamentalmente 3 tipos de arquitectura de sistemas de jogos online e respectivo sistema de reporte (Figura 5.1).

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Figura 5.1 | Arquitectura de sistemas de jogo online

Reporte com intermediário	Como funciona?
 <p>Regulador</p> <p>Relatórios</p> <p>Jogador</p> <p>Servidores do operador</p>	<p>O sistema de <i>reporting</i> está localizado entre o equipamento do jogador e o servidor do operador.</p> <p>A comunicação entre as duas partes é redireccionada, sendo a informação relevante extraída do fluxo de informação. Esta informação é, então, armazenada pelo sistema de reporte, ao qual o regulador tem acesso directo</p> <p><b>Vantagens para o regulador:</b> acesso em tempo real a todas as transacções e opção de bloquear ou aprovar algumas delas</p> <p><b>Vantagens para o operador:</b> Nenhuma</p> <p><b>Desvantagens para o Regulador:</b> custos elevados de manutenção do sistema e uma elevada extensão de informação para gerir</p> <p><b>Desvantagens para o Operador:</b> custos elevados de implementação e manutenção; se o sistema de reporte for abaixo, o do jogo também vai</p>
Reporte com servidor de arquivo	Como funciona?
 <p>Servidores de arquivo</p> <p>Regulador</p> <p>Jogador</p> <p>Servidores do operador</p>	<p>O operador reúne a informação relevante sobre o jogo e periodicamente (semanalmente ou mensalmente) submete determinada informação a um servidor-arquivo dedicado a que o regulador tem acesso</p> <p><b>Vantagens para o regulador:</b> completa transparência em todas as transacções</p> <p><b>Vantagens para o operador:</b> Sistema de reporte estável, sem risco de problemas no sistema</p> <p><b>Desvantagens para o Regulador:</b> maior esforço para trabalhar dados em bruto</p> <p><b>Desvantagens para o Operador:</b> custos elevados de implementação e manutenção; se o sistema de reporte for abaixo, o do jogo também vai</p>
Reporte agregado	Como funciona?
 <p>Regulador</p> <p>Relatórios</p> <p>Jogador</p> <p>Servidores do operador</p>	<p>O operador compila os relatórios com dados agregados e submete-os ao regulador, por exemplo, via email.</p> <p><b>Vantagens para o regulador:</b> os relatórios são submetidos de forma agregada e com fácil leitura. A qualidade dos mesmos é revista assiduamente por auditorias financeiras obrigatórias</p> <p><b>Vantagens para o operador:</b> Inexistência de custos de implementação e manutenção de sistemas de reporte; sistema de reporte estável, sem riscos de falhar</p> <p><b>Desvantagens para o Regulador:</b> os relatórios contêm apenas dados agregados (informação mais detalhada está disponível, a pedido)</p> <p><b>Desvantagens para o Operador:</b> Nenhuma</p>

A lei deve definir as linhas gerais relativas aos mecanismos de supervisão e às obrigações dos operadores para que a supervisão possa ser realizada, competindo

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

aos cadernos de encargos (definidos aquando da concessão ou autorização do exercício da actividade) a concretização e operacionalização daquelas obrigações.

Quanto à terceira questão, a resposta deverá ser afirmativa. É desejável que existam intervenções de entidades terceiras quer para a certificação de dados contabilísticos e financeiros, quer para a certificação da qualidade dos produtos oferecidos e dos sistemas de informações envolvidos.

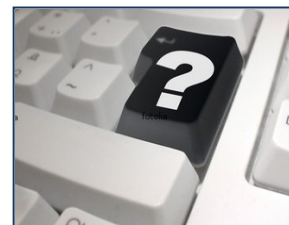
Quanto à quarta questão, a intervenção do sistema bancário poderá ser muito importante para assegurar maior certeza e segurança quanto à prevenção de operações ilícitas. Por outro lado, é bom não esquecer que o acesso a dados financeiros está muitas vezes condicionado pelo sigilo bancário. A lei e a realização de protocolos entre, por um lado, as autoridades de regulação e as autoridades tributárias e, por outro, as entidades bancárias poderão contribuir para diminuir atritos que poderão ocorrer se não forem prevenidos.

### 5.1.4 | O mercado regulado: supervisão das licenças dos operadores

Se a questão tributária implica normalmente a colaboração/participação das autoridades de fiscalização dos impostos, a supervisão das licenças não implica tal, devendo recair estritamente na entidade administrativa que atribui as licenças de jogo. Deve ser esta entidade – que se presume ter um profundo conhecimento da organização e funcionamento do sector e dos vários tipos de jogos – quem tem poderes para aconselhar alterações legislativas, eventualmente definir os meios de pagamento utilizados, defender os consumidores, fiscalizar e reprimir o jogo ilegal e, no limite, retirar, se for caso disso, as licenças atribuídas.

Importa, aqui, ter em conta quatro elementos que a experiência internacional tende a confortar:

- 1ª - é importante que exista uma única licença para toda a gama de produtos de cada operador, licença essa que permita o exercício da actividade na sua globalidade;
- 2ª - é importante que a supervisão seja concentrada numa única entidade, capaz de estimular o sector, de disciplinar a publicidade, de proteger os consumidores, prevenindo o jogo compulsivo;
- 3ª - é igualmente importante que sejam criadas condições para que essa entidade de regulação tenha um diálogo permanente com os operadores e com as organizações de defesa dos consumidores, exercendo a sua





## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

supervisão com suficiente independência, de forma a não ser capturada por nenhum dos interesses em presença.

E, por último, é também, decisivo que a autoridade de regulação disponha dos meios humanos e técnicos necessários ao exercício da sua missão, bem com de competências e prerrogativas definidas por lei que lhe permitam aceder a todas as informações necessárias a prestar pelos operadores ou por outras entidades, realizar auditorias, certificar ou homologar procedimentos ou programas, reprimir o jogo ilegal, prevenir o jogo compulsivo e o acesso ao jogo *online* por parte de menores, etc.

A experiência italiana deve ser chamada aqui à colação. Em Itália, o acesso ao mercado (por via da obtenção da licença) implica que os interessados demonstrem ter idoneidade e experiência (tem que ser um operador já agindo como tal no estado de origem que tenha atingido um certo volume de vendas em anos anteriores) e uma estrutura técnico-organizativa em particular no domínio das tecnologias de informação e comunicação que garanta, nos planos de funcionalidade, eficiência e qualidade, a sua capacidade para operar com seriedade no mercado.

Para além disso, a concessão da licença está sujeito a depósitos de segurança, um temporário e outro definitivo. A arrecadação das apostas *online* por empresa licenciada não residente pressupõe o registo dos jogadores. Implica ainda que o *Data Processing Center* e o servidor relativo aos jogos estejam instalados em Itália, que deva existir um representante dotado dos poderes necessários e que exista contabilidade separada para a secção italiana. Outros requisitos mais restritivos então previstos para os operadores que pretendam adquirir uma das novas 200 licenças decorrentes da recente adaptação das leis italianas ao direito europeu (a chamada “licença comunitária”).

A lei e os actos de licenciamento definem e concretizam as competências específicas para as autoridades de regulação realizarem a sua função de supervisão (acesso *online* ou a muito curto prazo de informações, pedidos de informação complementares, realização de auditorias e inspecções aleatórias, instauração de processos de infracção, etc.), bem como as obrigações dos operadores para que a actividade de supervisão seja desenvolvida com regularidade e eficácia (por exemplo, informações sobre a identidade dos jogadores, sobre as contas, sobre o tipo de jogos disponibilizados, sobre erros ou infracções detectados, criação de *back-ups* e de procedimentos de recuperação de dados, informações estatísticas, etc.). Importa ainda que os operadores indiquem interlocutores qualificados, responsáveis por áreas nevrálgicas, como a do

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

software e das operações de jogo, da segurança das tecnologias de informação e das finanças.

### 5.1.5 | Qualidade e rectidão na actuação dos operadores

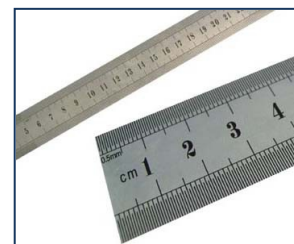
A promoção e garantia de qualidade e a rectidão na acção dos operadores são essenciais para a confiança e segurança dos cidadãos (enquanto consumidores e eleitores) e dos poderes públicos no mercado do jogo *online*, bem como para a salvaguarda de uma leal concorrência entre estes. Ela deve ser apreciada, não só no processo de licenciamento, mas também ao longo de toda a actividade desenvolvida, de forma a evitarem-se comportamentos desviantes que estimulem formas múltiplas de lavagem de dinheiro, branqueamento de capitais, fraude e evasão fiscal.

A lei deve definir as condições necessárias para que um operador possa ter acesso, através de concessão, autorização ou simples licenciamento, ao exercício da actividade do jogo *online*. Essas condições envolvem normalmente requisitos muito restritivos, relativos à identificação (nomes, sedes, residências, NIF, etc.) e idoneidade da entidade operadora e dos seus proprietários e dirigentes (por exemplo, cadastro criminal ou fiscal, interdições profissionais, etc.), relativos à sua capacidade técnica (informações relativas à arquitectura do sistema de informações) e financeira, (referentes à sua experiência no sector, aos meios humanos e matérias de que disponha) ao fornecimento de elementos contabilísticos (incluindo contas das pessoas ou entidades que controlam a empresa operadora e dados sobre a situação da tesouraria), planos de actividades ou negócios, atestados das autoridades fiscais e da segurança social, dados bancários, garantias financeiras, etc.

Normalmente a lei ou o acto de concessão, autorização ou licenciamento dispõem ainda sobre a forma como o operador pretende levar a cabo a luta contra o jogo excessivo ou patológico e como pretende resolver eventuais conflitos de interesses entre operadora e entidades com quem tenha relações de parceria.

Estas e outras condições devem ser objecto de controlo ao longo da duração da licença para verificar se continuam a verificar-se durante o exercício da actividade.

A garantia de qualidade e rectidão na actividade dos operadores implica, assim, a criação de meios de *hetero* e de *auto*-regulação. Quanto aos primeiros, para além dos procedimentos de concessão ou de atribuição de licenças e sua supervisão, deverá criar-se um sistema de sanções penais, contra-ordenacionais e civis, dissuasor de comportamentos ilícitos, começando pelo bloqueamento dos sites



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

dos operadores ilegais, pela cassação das licenças em caso de não cumprimentos das condições estabelecidas e pela definição de critérios de indemnização. Estas sanções deverão ser acompanhadas de medidas administrativas de controlo de ilícitos criminais como os já referidos, publicidade enganosa, manipulação de resultados, etc.

Ao lado desta hetero-regulação poderão (desejavelmente, deverão) existir formas de auto-regulação, quer internas a cada operador (códigos de boas práticas, códigos de conduta, definições de padrões comportamentais desejáveis), quer concertadas entre os diversos operadores (desde que tal concertação se restrinja a aspectos éticos e não se conduza a abusos de posição dominante colectivas).

### 5.1.6 | A regulação no combate ao mercado paralelo

O mercado de jogo paralelo assume formas diversas em todos os países europeus e, consequentemente, também em Portugal. Já em 2005, o acima referido Grupo de Trabalho para o estudo da situação actual do mercado de jogos em Portugal<sup>94</sup> estimava que, de acordo com os dados fornecidos pela Inspecção-Geral de Jogos para o ano de 2000, as apostas ilegais teriam atingido valores superiores a 1.000 milhões de Euros. Alguns anos passados, é expectável que este valor tenha aumentado.

O mercado de jogo paralelo reveste-se de inconvenientes vários, para diversas entidades:

- o Estado, que se vê privado da entrada de proveitos na economia, que teriam um efeito de desmultiplicação em variados sectores, e também de receitas fiscais provenientes das empresas, a que acrescem os impostos dos prémios atribuídos aos jogadores;
- os consumidores, que permanecem desprotegidos, quer no que respeita à seriedade na atribuição de prémios, quer no que se refere a não verem assegurado o princípio de protecção de consumidores mais vulneráveis, de que são exemplo os de menor idade ou aqueles que estão dispostos a apostar montantes demasiadamente elevados;
- a verdade desportiva, dado que o mercado paralelo alimenta, por vezes, esquemas de apostas clandestinas que falseiam a imprescindível clareza nos eventos desportivos. Veja-se, a este propósito, o caso dos escândalo das apostas clandestinas com viciação de resultados em,

---

<sup>94</sup> Op cit.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

2009, na Alemanha, país onde não existe regulação mas antes proibição das apostas online.

### 5.1.7 | A auto-regulação: políticas de responsabilidade social, divulgação do conceito de sustentabilidade e práticas de Corporate Governance

Da parte da *European Gaming and Betting Association* (EGBA), associação representativa dos operadores do sector, existe um conjunto de 160 standards<sup>95</sup> de auto-regulação, obrigatórios e auditados vinculativamente a todas as empresas membros da EGBA.

Estes standards cobrem aspectos tão distintos como a promoção do jogo responsável (com possibilidade de limitar a sua participação, até auto-exclusão), protecção a menores, tolerância zero relativamente a fraudes e comportamentos criminais, protecção à privacidade do consumidor e segurança, prontidão de pagamentos e compromisso de níveis de serviço ao cliente, 24h por dia.

A *European Sports Security Association* (ESSA)<sup>96</sup>, por exemplo, possui o sistema ESSA *Early Warning System* que permite, num espaço de tempo máximo de 60 minutos, detectar qualquer manipulação de actividades fraudulentas e comunicar aos respectivos membros. A ESSA trabalha em parceria, e sem custos, com os departamentos disciplinares e legais das entidades reguladoras de cada país contribuindo, para um desporto 'limpo'.

## 5.2 | Vantagens da regulação do mercado para o Desporto

As vantagens da regulação para o Desporto podem ser analisadas segundo a perspectiva do financiamento das actividades da área do desporto e por via da preservação da tão falada verdade desportiva.

### 5.2.1 | Financiamento das actividades desportivas

No contexto de um mercado de apostas desportivas, é expectável que os operadores do mercado tendam a querer associar-se ao sector nos vários países da União Europeia.

<sup>95</sup> EGBA <http://www.egba.eu/en/consumers/standards>

<sup>96</sup> ESSA <http://www.eu-ssa.org/Priorities/tabid/56/Default.aspx>

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

A este nível, são muito conhecidos os patrocínios da *Bwin* a grandes clubes europeus, em regiões onde já existe regulação de mercado, como é o caso do Real Madrid e do Milão, a parceria da *Betclic* com o Lyon e o Marselha, o patrocínio da *SportingBet* ao Tottenham e ao Wolverhampton ou o da *Betfair* ao Manchester United. No âmbito de um mercado fortemente competitivo, como é o do futebol europeu, estes patrocínios têm um contributo preponderante na competitividade destas conhecidas equipas.

Em Portugal, a situação não é muito diferente. Veja-se, por exemplo, a experiência do patrocínio da *Bwin* à própria Liga Portuguesa de Futebol ou o patrocínio da *Betclic*, que, em 2010/2011, patrocinava 28 equipas da Liga Zon Sagres e da Liga Orangina.

Naturalmente que, num mercado regulado, as empresas actuarão de forma aberta, incrementando os investimentos em patrocínios e na respectiva activação, potenciando o desenvolvimento do mercado que interessará a todos os agentes.

### 5.2.2 | Preservação da integridade das competições desportivas

As competições desportivas têm progressivamente vindo a captar a atenção de vastas audiências e, em consequência, também atraído interesses económicos crescentes.

O interesse dos públicos no fenómeno desportivo faz desta actividade um palco atractivo para apostas clandestinas de elevados montantes; o fenómeno está, naturalmente, associado à existência de resultados ‘viciados’, fomentados por aqueles a quem interessam os resultados anormais, altamente lucrativos para quem esteja disposto a aproveitar-se das lacunas da falta de regulação.

Um exemplo recente teve lugar na Alemanha - país europeu que tem o sistema mais controlado e onde o jogo *online* é proibido. Em Novembro de 2009, a Europa desportiva assistiu com surpresa a um enorme escândalo de manipulação de resultados desportivos em 32 jogos de futebol de várias ligas alemãs (existem suspeitas de que tal terá sucedido em cerca de 200 jogos, em vários países), crise que culminou com a detenção de 15 indivíduos e que foi considerado pela UEFA como o “maior escândalo do futebol europeu”<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Público “Viciação de resultados - Escândalo das apostas afecta 17 países e envolve jogos de basquetebol e ténis”, 28.11.2009, <http://desporto.publico.pt/noticia.aspx?id=1411817>

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

A questão que não pode deixar de se colocar é a de saber quantas outras situações não terão sido detectadas.

Num estudo publicado, em Abril de 2010, pela empresa de consultoria Goldmedia<sup>98</sup>, é referido que a entrada em vigor, na Alemanha, do *Inter-State Gaming Treaty*, em 2008, com medidas mais restritivas relativamente ao jogo *online*, teve consequências sobre o desenvolvimento do mercado ‘negro’ de apostas desportivas. Segundo este estudo, o mercado não regulado terá valido na Alemanha 7,3 biliões de € de apostas, e destas, 13% originárias do mercado “negro”.

Nos mercados regulados, é muito mais fácil evitar situações fraudulentas, por via:

- da detecção, por parte das empresas *online*, de situações anómalas, com a consequente anulação desses movimentos, podendo o regulador fiscalizar tais situações;
- do limite do valor máximo de aposta o que, naturalmente, limita também o risco de corrupção através da manipulação de resultados desportivos.

### 5.3 | Vantagens da regulação para os consumidores

As vantagens da regulação do mercado para os consumidores estão ligadas à protecção de menores e outros grupos de risco, para além do cumprimento das regras de pagamento, tanto no que se refere aos montantes de prémios anunciados como à entrega efectiva dos mesmos.

Neste contexto, a utilização da internet como canal de distribuição tem várias vantagens - cada passo do jogo é sistematicamente acompanhado e o jogador é identificado desde início. Actualmente, em todos os países com regulação para a actividade de jogo *online*, o cliente tem que se registar com um conjunto de informações que são verificadas e sem as quais ele não pode começar a jogar.

Com a ajuda de meios digitais como a internet, todas as transacções são registadas e analisadas com o objectivo de prevenir fraudes, manipulações e eventuais problemas. Comparativamente com os jogos *in situ*, onde não existe um sistema de controlo sistemático, a supervisão *online* é muito mais fácil de operacionalizar.

---

<sup>98</sup> Goldmedia Media Consulting & Research “German Gaming Market 2015, Situation on the German Gaming Market”, Abril 2010, Berlin

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Por fim, a regulação incentiva a competição, na medida em que aumenta a qualidade de variáveis tão importantes como o produto, a segurança ou as métricas de jogo responsável, razão porque ela é, inquestionavelmente, uma aliada do jogador.

### 5.3.1 | A regulação na protecção dos menores

Face ao jogo, os menores são naturalmente um grupo vulnerável sendo, por isso, natural que se procure limitar, ou mesmo impedir, o seu acesso a actividades para as quais estes públicos não têm, em princípio, condições de ponderar responsabilmente.

Neste contexto, num mercado regulado, os operadores têm acesso a informação pessoal do apostador – nome, idade, NIB, - uma identificação que, não garantindo totalmente a impossibilidade de um menor aceder a apostas *online*, limita substancialmente alguns comportamentos pouco responsáveis, particularmente a exigência de elementos bancários.

### 5.3.2 | A regulação na protecção aos consumidores

Jogar e, mais concretamente, jogar de forma descontrolada e obsessiva está entre os comportamentos associados a patologias psicológicas e psico-sociais, de que são exemplos uma fraca saúde mental, um deficit de relações sociais, estando frequentemente ligados a pouca condições financeiras<sup>99</sup>.

Este estado patológico é, contudo e segundo os estudos reportados, razoavelmente baixo para, por si só, justificar uma proibição das actividades de jogo *online*, uma vez que, segundo os estudos conhecidos, esta patologia incidirá, no máximo, sobre aproximadamente 1% dos jogadores, como comprovam as seguintes investigações:

- o estudo da *Harvard Medical School*<sup>100</sup> com uma amostra de 40.000 jogadores da empresa *bwin*, publicado em 2007 e que apenas constatou 1% de jogadores com comportamentos atípicos e ainda menor % de jogadores verdadeiramente problemáticos;

<sup>99</sup> Shaffer, H. J., LaBrie, R. A., & LaPlante, D. A. (2004). Laying the foundation for quantifying regional exposure to social phenomena: Considering the case of legalized gambling as a public health toxin, *Psychology of Addictive Behaviors*, 18(1), 40–48.

<sup>100</sup> Labrie, Richard A., Laplante, Debi, A., Nelson, Sarah E., Schuman, Anja e Shaffer, Howard, J. (2007), “Assessing the Playing Field: a prospective longitudinal study of internet sports gambling Behavior”, *Journal of Gambling Studies*, nr. 23, pp 347-362



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

- outro estudo – o do *British Gambling Prevalence Survey 2007*<sup>101</sup> - para a *Gambling Commission*, do governo britânico, utilizou uma amostra de 9.003 indivíduos, tendo identificado uma percentagem de jogadores com problemas de 0,5% a 0,6% da população adulta. Sabendo-se que 68% desta população havia jogado no último ano, o total de casos problemáticos face à população dos jogadores não chega a atingir o 1% referido no estudo de Harvard.

Uma regulação bem pensada poderá assegurar aos apostadores uma maior protecção através de:

- devidamente monitorizados por entidades externas, os instrumentos e standards de segurança (auto-ajuda, testes, auto-limites de jogo diário, auto-exclusão temporária ou definitiva...), obrigatórios e com eficácia comprovada, contribuirão decisivamente para que o apostador menos controlado possa, em querendo, solicitar ajuda;
- limites de jogo, designadamente, auto-limitação que, de acordo com os standards da EGBA, podem ser diários, semanais ou mensais<sup>102</sup>.
- condições de jogo claras e inequívocas facilitarão uma maior transparência da oferta, promovendo um clima de competição justa e aberta entre os operadores, onde será possível comparar a caracterização e as condições de cada oferta, evitando comportamentos manipulativos;
- a existência de operadores legais – empresas com nome e identidade conhecida – permitirá relações de credibilidade e de confiança aumentadas, sobretudo quando comparadas com empresas ‘clandestinas’ online, com parâmetros de comportamento desconhecidos e, em consequência, pouco credíveis, ou ainda com actividades de jogo organizadas por redes criminosas de extorsão de dinheiro.
- Os membros da EGBA já respeitam 170 *standards* referentes à segurança do jogo. Estes *standards* são, grosso modo, os mesmos do que os requeridos em mercados regulados como França ou Itália.

---

<sup>101</sup> Gambling Commission (2007) “British Gambling Prevalence Survey 2007”, Setembro, Reino Unido [http://www.gamblingcommission.gov.uk/research\\_consultations/research/bgps.aspx](http://www.gamblingcommission.gov.uk/research_consultations/research/bgps.aspx)

<sup>102</sup> A lei italiana, francesa e dinamarquesa apenas prevê opções de auto-limitação. Os resultados dos estudos realizados por Harvard provam que esta opção é uma das medidas mais eficazes para prevenir um jogo excessivo.

## 6. QUESTÕES ESPECÍFICAS DE REGULAÇÃO E PARA-REGULAÇÃO

Em Outubro de 2010, cerca de 40% dos países da União Europeia já possui regulação específica para o jogo *online*, encontrando-se outros 20% em fase de processo de revisão da sua legislação relativa a estas práticas.

O *boom* desta alteração legislativa está a acontecer ao longo do ano, situação que estará relacionada com a directiva de serviços da União Europeia, que indicava o ano de 2010 como um marco de abertura europeia do mercado dos serviços, visando facilitar a liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços noutros Estados-Membros, bem como a liberdade de prestação de serviços entre Estados-Membros.

A análise realizada, no presente estudo, permite identificar um conjunto de conclusões referentes a benefícios diversos da regulação deste mercado, de onde se podem destacar a adopção de boas práticas de *corporate governance*, a dinamização de instrumentos de controlo de factores de risco do jogo *online*, o reforço das formas de exercício de responsabilidade social e de protecção aos consumidores, a garantia da integridade das competições desportivas ou a contribuição para o incremento das formas legais de financiamento do Desporto.

### 6.1 | Formas de adopção de boas práticas de *corporate governance*

Desde o final dos anos 90 que as empresas idóneas deste sector vêm sentindo a necessidade de adopção de boas práticas de *corporate governance*. Esta necessidade reflectiu-se na criação da *European Betting Association* (EGBA) com os seus standards de auto-regulação, relacionados com a prática de jogo responsável e, da *European Sports Security Association* (ESSA), com o seu sistema de detecção de actividades fraudulentas.

É justo lembrar que são várias empresas do sector cotadas em bolsa de praça europeias – Londres, Viena e Estocolmo – que têm um elevado grau de exigência relativamente a estas práticas.

Por último, refira-se que as empresas de jogo *online*, filiadas na EGBA, têm sido os maiores paladinos da criação de enquadramento e de entidades reguladoras, nos diferentes países, assumindo uma postura de colaboração com as autoridades locais.

### 6.2 | Factores de risco e instrumentos de controlo

#### 6.2.1 | Riscos de não regulação ou de regulação tardia

O primeiro risco é que nada seja feito. O jogo *online* manter-se-ia uma actividade de discutível licitude, sem benefício para o Estado (receitas tributárias não arrecadadas, particularmente importantes dada a existência de défice excessivo), para os operadores (situação de litígio), para os consumidores (riscos acrescidos), para o desporto e agentes desportivos em geral (patrocínios). A não regulação significa, na prática, a adopção de um modelo de concorrência sem regras num mercado cuja especificidade exige a definição de regras. A situação é tanto mais insustentável quanto os EM da UE têm vindo, nos últimos anos, a desenvolver estratégias de regulação controlada do jogo *online* e a própria União trabalha num Livro Verde sobre o tema.

O segundo risco tem a ver com uma eventual regulação tardia, que surja como reacção a propostas da União. Ter-se-ia perdido tempo e reforçado a imagem (negativa) de que não conseguimos resolver os nossos problemas sem intervenção externa.

#### 6.2.2 | Riscos de regulação

Os restantes riscos prendem-se com a necessidade de ter em conta alguns princípios básicos na regulação do jogo *online*, sem o que esta regulação poderá ser pouco operativa:

- Reconhecer a especificidade do jogo *online* perante outro tipo de jogos *in situ*. Do ponto de vista tecnológico implica um *know-how* acrescido nas tecnologias de informação e comunicação. Do ponto de vista da estrutura de mercado, diferem quanto ao âmbito (mercados geográficos distintos), quer quanto aos produtos (que não são substituíveis entre si e que se destinam a diferentes consumidores);
- Distinguir funções de regulação técnica, funções tributárias e funções de regulação da concorrência. Esta distinção é muito importante porque dela depende o modelo de regulação a propor. A questão central aqui é saber se a situação hoje existente - em que a regulação técnica passa a ser entregue à ASAE, as funções tributárias se dividem entre a ASAE e a DGCI/DGITA e a regulação da concorrência pertence (em teoria?) à Autoridade da Concorrência - será a melhor solução.

No quadro da regulação técnica, implica a clarificação das condições do acesso ao mercado (concessão, licenciamento) e do seu funcionamento e supervisão, para

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

que os principais objectivos da regulação sejam atingidos (protecção dos menores e dos consumidores; prevenção e repressão de crimes). A entidade incumbida desta tarefa deve ter os recursos técnicos e humanos capazes de levar a cabo, com êxito, a sua missão, deve ter poderes de autoridade suficientemente importantes para desenvolver, *in loco*, se necessário, funções de fiscalização e, quando necessário, de sancionamento de infractores. Deve, neste quadro, poder bloquear sites ilegais, ter acesso às contas dos jogadores, etc. Deve, na prática, ter um diálogo com os operadores, agindo de forma pedagógica e preventiva. Deve ainda estabelecer formas de cooperação, a definir por lei e por protocolos, com autoridades incumbidas de outras funções. Uma deficiente regulação técnica ou uma prática centrada no exercício de prerrogativas de autoridade ou num certo corporativismo não produzirão os efeitos desejados.

No quadro das funções tributárias, os riscos prendem-se com factores como definir as entidades que cobram as receitas (impostos e taxas) e o destino das mesmas (OE ou contribuições para o orçamento de outras entidades), dotar estas entidades dos meios técnicos para efectuar uma prevenção e fiscalização assíduas (idêntica à do acompanhamento dos grandes contribuintes), definir se estes tributos estão sujeitos e como à Lei Geral Tributária e ao CPPT e, sobretudo, definir o tipo de imposto, taxas e carga fiscal (adequadas) que poderão recair sobre o sector.

Os instrumentos de controlo destes riscos serão essencialmente uma boa legislação (quanto a condições de licenciamento e definição de penalidades), uma boa definição das condições de exercício de actividade dos operadores nos cadernos de encargos, a dotação de meios para uma boa prevenção e fiscalização de fraudes e de crimes e uma boa articulação entre as autoridades, nacionais e europeias, de regulação do jogo e entre estas e outras autoridades, como as tributárias, as financeiras ou de disciplina da concorrência, que permita minorar os riscos existentes.

### 6.3 | Formas de exercício da responsabilidade social e protecção aos consumidores

Como realça um estudo de Wood e Williams, recentemente realizado sobre a prevalência de comportamentos de jogo compulsivos na Internet<sup>103</sup>, é virtualmente impossível proibir eficazmente a actividade de jogos online.

Para além do mais, não parece ser razoável existirem leis que – facto que é de todos conhecido – são recorrentemente ignoradas, situação que em nada contribui para o devido respeito face às leis gerais do país.

Independentemente da opinião que se possa ter quanto aos eventuais (bene/male)fícios do jogo online, será sempre preferível que, já que existe, ele possa contribuir para a melhoria da economia nacional e potenciar a protecção dos consumidores.

A exemplo de outros comportamentos potencialmente compulsivos, os jogos que envolvem apostas a dinheiro constituem uma actividade que envolve algum risco para segmentos de indivíduos mais frágeis e, de algum modo, para a própria sociedade.

Os riscos para os apostadores estão, sobretudo, associados a comportamentos desviantes de viciação no jogo, enquanto os que dizem mais directamente respeito à sociedade se relacionam com a possibilidade de existência de práticas criminosas, associadas a branqueamento de capitais, extorsão e manipulação dos factores aleatórios do próprio jogo, e ainda com eventuais custos da exclusão social de indivíduos viciados em jogo.

Como é natural, uma via de actuação possível, por parte do Estado, face a estes factores de risco é a sua proibição; a outra, passa por conceber e implementar uma política responsável de regulamentação e de protecção dos consumidores face a riscos que já estão identificados.

Como é sabido, o debate entre a esfera da liberdade individual do consumo e o interesse real de cada consumidor, e da sociedade em geral, está presente em muitas áreas da sociedade. Por exemplo, é sabido que entre as maiores causas de morte em Portugal estão as doenças cardiovasculares, sendo uma deficiente alimentação reconhecida como uma das suas principais causas. Esta situação não levou, no entanto, o Estado a proibir a venda de produtos, que pelo seu teor e

---

<sup>103</sup> Wood, R.T. & Williams, R.J. (2009). Internet Gambling: Prevalence, Patterns, Problems, and Policy Options. Final Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre, Guelph, Ontario, CANADA. January,5

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

consumo compulsivo, têm sido uma das mais importantes causas de morte dos portugueses.

De acordo com vários trabalhos e estudos desenvolvidos – de onde se destaca, pela dimensão da amostra envolvida e pela indiscutível credibilidade dos seus promotores, a investigação realizada pela *Medical School* da Universidade de Harvard – ficou demonstrado que os comportamentos de jogo que podem ser considerados desviantes não chegam a atingir 1% da população de apostadores online.

A exemplo de outras actividades comerciais, e tal como sucede no comércio electrónico, o online tem a grande vantagem de permitir seguir e analisar, de forma ímpar, as actividades dos visitantes, não por métodos amostrais próprios de estudos *offline*, mas através de um comportamento efectivo do visitante, permitindo identificar comportamentos e perfis de utilização junto dos universos de populações abrangidas, permitindo, assim, actuar de forma rápida e eficaz.

Dado que toda esta problemática da regulação do jogo online é uma realidade transnacional, com actividade regulada e legítima em muitos outros países, os operadores de apostas online acreditados nesses países já possuem estes mecanismos de segurança, cuja eficácia tem sido comprovada pelas entidades reguladoras desses países.

No âmbito destas políticas de segurança, e partindo da sua associação sectorial - a EGBA - as principais empresas de apostas online criaram políticas de auto-regulação e de responsabilidade social, criando também uma associação especializada para controlo da segurança (ESSA-European Sports Security Association).

Por outro lado, relativamente à protecção dos consumidores em geral, existem empresas online com práticas que vão desde a possibilidade de os jogadores auto-limitarem previamente os valores de prémios a receber, até à existência de valores máximos de aposta.

### 6.4 | Aposta na integridade das competições desportivas

A integridade da verdade desportiva nas competições é um valor fundamental para a captação da atenção dos vários públicos, daí o interesse das várias instâncias dirigentes nacionais e internacionais neste tópico.

O recente escândalo de viciação de resultados desportivos descoberto na Alemanha – o país com práticas mais restritivas face às apostas desportivas online

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

– levanta naturalmente a questão relativamente à necessidade de preservar a integridade das competições desportivas, mas também de saber que uma prática efectivamente regulada de jogo *online* é simultaneamente um desencorajador de apostas “clandestinas” ligadas a um mundo criminoso de adulteração de resultados e uma forma de apostar que permite acompanhar, em cima do momento, as apostas e verificar *a posteriori*, em qualquer momento, um movimento suspeito.

Para contribuir para o controlo da verdade desportiva a ESSA (*European Sports Security Association*), criada por empresas de jogo *online* tem protocolos de colaboração com entidades organizadoras como é o caso da UEFA, da FIFA e do Comité Olímpico Internacional e conta com mecanismos electrónicos de acompanhamento das apostas dos jogadores das empresas associadas, que permitem detectar padrões de jogo anormais e movimentações criminosas de grande envergadura. Após a detecção, no espaço de uma hora, a ESSA contacta a empresa operadora e a entidade reguladora, de forma a evitar práticas fraudulentas que viciem a verdade desportiva.



## 7. CONCLUSÕES

O modelo vigente de não reconhecimento da actividade do jogo *online* e a respectiva restrição das concessões de exploração têm como principais objectivos a protecção dos consumidores, nomeadamente dos mais jovens, e o controlo da criminalidade.

Se atentarmos nas medidas de segurança existentes nos casinos, por exemplo, é fácil perceber que elas são insuficientes – não existe controlo de identidade nem sobre fluxos monetários.

Contudo, a proliferação da internet e de meios digitais tornou acessível, a uma escala global, o que antes era de difícil acesso. A exemplo de outras compras realizadas crescentemente por via electrónica, como é o caso de material informático, livros, CDs, roupa, alimentação ou viagens, os portugueses têm actualmente ao seu alcance a possibilidade de realizar apostas *online* através de operadores não sedeados em território nacional. Trata-se de uma verdade incontornável.

A actividade do jogo *online* pode, aliás, ser perspectivada como actividade de lazer, complementar de outras actividades afins, como sejam a assistência a espectáculos desportivos.

Em virtude do enorme interesse e entusiasmo que o futebol desperta na população portuguesa, a maioria destas apostas são realizadas sobre eventos desta modalidade. Não obstante a natural preocupação do Estado e dos actuais operadores de jogos tradicionais de fortuna e azar, relativamente a eventuais perda de receitas futuras provenientes daqueles jogos, a experiência de outros países vem demonstrando que o risco de canibalização é diminuto, dado que o perfil de apostadores *online* é significativamente distinto dos que apostam no totobola, totoloto ou lotaria – o desafio do jogo e a motivação para a acção não parecem ser coincidentes nestas duas tipologias de jogadores. A procura do jogo *online* será, aliás, essencialmente constituída pelo universo que já hoje a ele acede sem segurança.

A política europeia de criação de um mercado de serviços, à escala europeia, aponta no sentido de uma certa regulação harmonizada do jogo *online* e tem levado a maioria dos países da União Europeia a rever a sua legislação, particularmente ao longo do ano de 2009 e 2010, no sentido da adopção de um regime de regulação controlada.

A experiência de outros países aponta assim para um quadro regulatório baseado em rigorosos processos de licenciamento e supervisão em que o jogo *online* é

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

monitorizado por Autoridades administrativas independentes, criadas pelo Estado e com competências e poderes suficientes para garantir a protecção dos consumidores, incluindo os menores, e evitar situações de fraude, próprias de um quadro não regulado. Para além de daí decorrer uma concorrência mais leal entre operadores, é possível obter novas receitas (impostos e taxas) para o Estado.

A exemplo de outros países europeus, a situação em Portugal aponta no sentido da criação de um modelo de regulação controlada, de acordo com as experiências europeias, onde o jogo *online* é reconhecido e alvo de legislação específica.

Considerando os modelos de jogo não virtual e tendo em conta os estudos realizados sobre estes modelos<sup>104</sup>, pode afirmar-se que uma regulação abrangente, que inclua todos os produtos de jogo, incluindo as apostas desportivas, o *póquer* e os jogos de casino, parece ser a mais eficaz para canalizar o interesse dos consumidores no sentido da oferta dos promotores de jogo *online* devidamente licenciados. Na verdade, a regulação de apenas um produto não é o suficiente para eliminar o mercado paralelo no jogo.

O novo quadro de regulação trará, seguramente, benefícios económicos e fiscais para o país, de uma forma global, e também para o desenvolvimento da actividade desportiva.

### 7.1 | Benefícios económicos e fiscais da regulação

Os benefícios económicos desta actividade estão, naturalmente, relacionados com o desenvolvimento de uma nova actividade, capaz de induzir crescimento económico, através da criação de empresas portuguesas ou de filiais de empresas internacionais no nosso país, contrariamente ao que hoje sucede, dado que a actividade de jogo é gerida a partir do estrangeiro.

A partir do momento em que passem a operar em Portugal, tais empresas, sejam elas portuguesas, filiais das organizações estrangeiras no nosso país ou mesmo representantes de empresas sedeadas no estrangeiro, procurarão desenvolver os seus negócios através de importantes investimentos em comunicação, nos *media* e em entidades desportivas, a exemplo do que vem acontecendo em mercados europeus regulados onde já operam, criando, deste modo, também novos empregos.

---

<sup>104</sup> MAG (2010), Overview of the italian regulatory Framework for *online* gaming

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

Segundo a imprensa francesa<sup>105</sup>, os operadores de jogos online investiram, em França, entre Janeiro e Agosto de 2010, cerca de 104 milhões de Euros, repartidos da seguinte forma: Internet – 44,7 milhões de Euros; Televisão – 37,4 milhões de Euros; Imprensa – 17 milhões de Euros; Rádio – 4 milhões de Euros.

84% destes investimentos publicitários referem-se a cinco anunciantes: Française des Jeux (26,4%); Betclic (18,7%); PMU (17,8%); Winamax (10,8%) e bwin (10,4%).

Quanto aos novos empregos, em França, o sector do jogo online registou o mais forte crescimento em 2010, segundo as conclusões do “Rapport sur les Tendances du Recrutement en Europe”, publicado pelo Gabinete de Emprego Euro London Appointments<sup>106</sup>.

Funcionando em Portugal de forma legal e clara, os operadores e apostadores ficarão sujeitos ao regime fiscal que vier a ser aprovado, daí revertendo para o Estado português uma parte importante de receitas, a título de impostos e taxas.

O regime fiscal do jogo online deverá, em nome de um princípio de neutralidade, aproximar-se, tanto quanto possível, do regime fiscal do jogo tradicional. Assim, o imposto de selo sobre as apostas poderá aplicar-se ao jogo online, o mesmo ocorrendo com as isenções em sede de IVA e de outros tributos.

Mais complexa parece ser a adaptação do imposto especial de jogo ao jogo online, pois aquele imposto está muito vocacionado para o jogo *in situ*. Como a melhor solução não seria a aplicação do IRC, deveria ser criado um imposto especial para o jogo online. É prudente, contudo, que, com este imposto, o Estado português não pretenda maximizar receitas mediante uma elevada tributação (base muito ampla, taxas elevadas) que coloque Portugal em desvantagem competitiva com outros países europeus. Tal situação estimularia os apostadores a privilegiarem outros operadores não sujeitos a regulação e que funcionam a partir do exterior, comprometendo os próprios objectivos da regulação. A Itália, por exemplo, optou por baixar a taxa fiscal do jogo online conseguindo, com essa medida, um impacto positivo na receita fiscal arrecadada.

De qualquer modo, em época de grande contenção orçamental, um aumento de receitas, mesmo que fundamentalmente destinado a financiar actividades desportivas, habitualmente financiadas pelo Estado, será certamente bem-vindo.

### 7.2| Formas legais de financiamento do Desporto

<sup>105</sup> <http://www.lefigaro.fr/medias/2010/10/08/04002-20101008ARTFIG00615-jeux-en-ligne-premier-bilan-pub-en-demi-teinte.php>

<sup>106</sup> [http://www.eurolondon.com/document\\_uploaded/hiring%20trends%20french.pdf](http://www.eurolondon.com/document_uploaded/hiring%20trends%20french.pdf)

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas *online* em Portugal

Para conseguir ter equipas competitivas a nível europeu, o desporto profissional português, nomeadamente o futebol, exige cada vez maiores investimentos em infra-estruturas e em atletas.

Um pouco por toda a Europa, o sector das apostas desportivas *online* assume-se como um importante patrocinador de competições e clubes, aumentando, por via dos valores investidos, a competitividade de clubes e competições de vários países, tanto no futebol como em outras modalidades, como o basquetebol, o andebol, ou o hóquei em patins, no caso espanhol.

A actual “crise financeira e económica” veio, como era expectável, abrandar os investimentos em patrocínios desportivos, reduzindo ainda mais o já limitado mercado português.

É neste contexto, adverso no que respeita ao acesso aos tradicionais patrocinadores nacionais e onde os concorrentes externos, cujos países optaram pela regulação controlada do jogo *online*, ganham crescentemente acesso a novas receitas, que se pode compreender a verdadeira cruzada que entidades como a Liga Portuguesa de Clubes de Futebol têm desenvolvido, em prole da instituição de um quadro regulamentar para as apostas desportivas *online* em Portugal.

## 8. RUMO À REGULAÇÃO CONTROLADA

### 8.1 | Propostas a nível europeu

No quadro dos estudos preparatórios conducentes à apresentação pela Comissão de uma proposta de directiva sobre o jogo online, o *European Center for e-commerce and internet law* disponibilizou um projecto, tendo em vista a regulação e harmonização dos requisitos para o licenciamento e operação de jogos electrónicos de fortuna e azar, jogos combinados e apostas à distância<sup>107</sup>.

Este projecto tem dois objectivos:

1. a regulação, no plano europeu, dos jogos online (de fortuna e azar, combinados e de apostas), no que toca ao fornecimento, execução e publicidade destes jogos;
2. a harmonização dos requisitos da licença no mercado interno.

A harmonização cinge-se ao essencial, possibilitando a existência de normas suplementares dos estados membros, e é justificada por três finalidades: protecção dos consumidores (jogadores); protecção dos menores; controlo da criminalidade.

O projecto não abrange qualquer tipo de harmonização fiscal, embora a forma como define as receitas brutas do jogo (total das apostas recebidas menos pagamento de ganhos) possa ter implicações fiscais.

O projecto prevê a criação de uma Agência Europeia para o Jogo (AEJ) em conformidade com o art. 352.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia. A AEJ seria dotada de poderes para administrar a lista de restrições aplicadas aos jogadores e para atribuir a Etiqueta de Jogo Europeia, que identifica o operador que a exhibe como um operador responsável, devidamente licenciado, sujeito à regulação europeia e à supervisão das autoridades competentes.

Além dos poderes que lhe são especificamente atribuídos (v.g., verificar os requisitos especiais para licenciamento de cada EM), a AEJ funcionaria como um elo de ligação, um endereço de contacto central para todas as outras instituições europeias e para as autoridades nacionais. A ela competiria, ainda, a elaboração de um relatório bianual sobre o funcionamento do mercado regulado e formular propostas de alterações da legislação europeia.

---

<sup>107</sup> “Achieving Legal Certainty by Regulating the Online Gaming Industry” (in [www.e-center.eu](http://www.e-center.eu)).

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

As Autoridades Nacionais Reguladoras do *Jogo Online* deverão ser autoridades independentes, nomeadamente em relação aos poderes públicos. A elas, competiria o licenciamento (a licença, a conceder para um ou para todos os jogos, é uma autorização para operar, independentemente da sua forma jurídica) e a supervisão do operador estabelecido no respectivo território e as diversas funções complementares definidas pela regulamentação europeia.

A licença é atribuída com base na lei nacional harmonizada (podendo conter requisitos adicionais em relação à lei europeia) e num processo aberto, transparente e não discriminatório. Para além disso, a elas compete igualmente a revogação das licenças, nos casos previstos na lei ou na licença, em particular, quando a licença não seja usada dentro de um certo prazo, quando tenha sido obtida por meios irregulares, quando as condições para a sua manutenção não sejam cumpridas ou quando o operador cometa crimes que implicam a revogação da licença.

A recusa de licença deve ser sempre fundamentada. A sua outorga deve ser comunicada à AEJ que organiza uma lista actualizada de operadores licenciados. Se um outro EM já outorgou uma licença a um operador, funciona o princípio do “passaporte europeu”.

Tendo em vista a *protecção dos consumidores*, os requisitos exigidos pela lei europeia para outorga das licenças dizem respeito à forma jurídica do operador (uma sociedade de responsabilidade limitada sujeita a auditorias obrigatórias nos termos da Directiva 78/660/CEE), ao capital próprio mínimo, ao estabelecimento de medidas organizacionais para protecção dos dados dos jogadores e das transacções financeiras por eles realizadas, aos requisitos técnicos necessários, à idoneidade dos gestores e às informações a prestar aos jogadores. O operador deve ter, pelo menos, uma sucursal num estado membro e nomear um mandatário como interlocutor e responsável e pelas funções de verificação em cada EM onde disponha de sucursal.

Para além disso, o operador será obrigado, entre outras coisas, a recusar o registo de jogadores que residam num EM, que não tenha autorizado o operador a exercer actividade, a verificar se o jogador está inscrito nas listas de restrições (e comunicar tal facto à AEJ), a colocar jogadores nas listas de restrições, a pedido destes, e a dar aos jogadores a opção de impor um limite às suas apostas, a realizar o pagamento dos prémios ou ganhos, assegurado mediante garantia bancária, seguros ou outros fundos líquidos.

Os operadores devem armazenar, durante um certo prazo, as especificações dos jogadores e manter um registo das apostas feitas, dos ganhos e perdas sofridas

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

pelos jogadores e pagar uma indemnização aos jogadores pelos danos sofridos em resultado da violação das suas obrigações.

Os EM devem assegurar especialmente a *protecção dos menores* (o projecto considera como tal quem tem menos de 18 anos) e dos jogadores. Cada jogador tem que fornecer, no decurso do processo de registo, um conjunto de informações relativas ao nome, residência, data de nascimento, à aceitação das condições de participação e do programa social de apoio a jogadores com problemas, reservando-se o operador a possibilidade de excluir um jogador, sem especificar razões.

No caso de um jogador ter menos de 18 anos e ter fornecido uma data de nascimento falsa, no momento do registo, ou de um jogador ter fornecido residência falsa para contornar proibições, os acordos destes jogadores são considerados nulos e as transacções canceladas. No caso de a identidade do jogador não ter sido apurada (ausência de prova), o operador deve abster-se de pagar os prémios.

Por fim, o *controlo da criminalidade* assenta num princípio de cooperação dos operadores com as autoridades competentes, a quem devem ser comunicadas as actividades que os operadores considerem suspeitas, nomeadamente as que possam estar ligadas a fraudes, branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Decorre do exposto que a questão central é a de saber como se aplica, na regulação do jogo *online*, o princípio da subsidiariedade, definindo o que compete à União Europeia e o que compete aos EM.

À UE competirá essencialmente a definição, por meio de directiva, de regras harmonizadas relativas ao processo de licenciamento e a criação de uma autoridade independente como cúpula de um sistema de autoridades independentes nacionais. Aos EM, competirá a regulação e organização, em concreto, de todo o processo de licenciamento e a supervisão dos operadores, tendo como objectivos centrais a protecção dos jogadores, em especial os menores, e a prevenção e repressão da criminalidade.

A matéria relativa a impostos não é regulada no plano europeu, mas no plano nacional. A solução dos EM tanto poderá ser a de aplicarem o sistema de tributação do jogo tradicional ao *online*, como a de, atendendo a especificidades destes, criar um sistema específico, distinto daquele. Em qualquer caso, seria, porém, desejável a existência de recomendações europeias ou de códigos de conduta europeus que permitissem uma certa coordenação da acção tributária



## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

dos EM no sector, de forma a criar-se um *level playing field* que evitasse o recurso a formas de concorrência desleal ou prejudicial.

### 8.2 | Princípios para uma regulação em Portugal

A regulação do jogo *online* em Portugal deverá ter em consideração uma vertente de regulação normativa e outra de regulação administrativa.

#### 8.2.1 | Princípios para uma regulação normativa

A regulação normativa deverá ter um enquadramento legal, onde serão definidos os requisitos para o licenciamento dos operadores, as regras de tributação, a definição da supervisão e controlo da actividade, bem como os beneficiários das receitas geradas por esta actividade económica.

Relativamente ao licenciamento, deverão ser acautelados os princípios a que devem estar sujeitas as candidaturas dos operadores, tais como a sua idoneidade, as condições técnicas necessárias para a operação e as garantias comerciais a prestar pelos operadores à entidade reguladora.

No referente às regras de tributação, ter-se-á que compatibilizar dois princípios:

- a neutralidade da tributação no quadro do mesmo tipo de mercado do produto
- o objectivo económico da tributação, promovendo uma sã concorrência entre operadores.

Refira-se que, na internet a competição é maior do que no jogo *in situ*, o que origina que a percentagem das receitas brutas do jogo relativamente às apostas seja menor no jogo *online*. Em face desta situação, e a exemplo do que sucede na Grã-Bretanha e na Itália, fará sentido a existência de uma taxação diferenciada nos dois casos.

Neste domínio é necessário não esquecer que, longe de se restringir ao território nacional, o mercado português está em concorrência com a Europa que, aliás, se encontra à distância de um *click*; trata-se, pois, de um verdadeiro mercado global.

Uma elevada tributação face às condições oferecidas pelos operadores de jogo *online* noutros países irá inevitavelmente contribuir para uma evasão de jogadores, que passarão a jogar em sites desses países (com impacto na perda das correspondentes receitas fiscais e de outros benefícios económicos para o país), a que teremos que acrescentar o favorecimento de mercados clandestinos, susceptíveis de serem dominados por grupos criminosos.

## Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal

As regras de supervisão e de controlo são peças fundamentais do quadro normativo que, em última instância, protegem tanto os consumidores como os operadores que cumprem as normas vigentes.

Por último, é necessário também definir quem são os beneficiários das receitas tributárias desta actividade que deverão ser maioritariamente destinadas ao desenvolvimento desportivo do país – já que é o desporto que contribui, na génese, para este mercado, através das apostas em eventos desportivos, e num contexto de evidentes carências na área desportiva, como é o caso em Portugal.

### 8.2.2 | Princípios para uma regulação administrativa

A regulação administrativa passa fundamentalmente pela criação de uma autoridade administrativa independente, para o jogo *online* que, à semelhança do que já acontece em outros países europeus, se ocupe da aplicação das regras normativas nos seguintes âmbitos:

- licenciamento dos operadores;
- supervisão e controlo da actividade dos operadores licenciados;
- prevenção da criminalidade, apostando na cooperação com os operadores e as suas associações, nomeadamente com a ESSA.

A referida Autoridade Administrativa deverá assegurar as relações com as entidades congéneres europeias e com as autoridades portuguesas relevantes para a sua actividade, nomeadamente com o Banco de Portugal, a Autoridade da Concorrência, a DGCI (Direcção Geral das Contribuições e Impostos) e ainda a DGITA (Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros).

O relacionamento centralizado numa só entidade permitirá, ao Estado português, adquirir e consolidar o *know-how* técnico numa área de serviços extremamente agressiva em termos de concorrência europeia e, por outro lado, assegurar as necessárias interacções com outras áreas da administração nacional e europeia, à semelhança do que é feito em outros países europeus.