



## Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII/3.<sup>a</sup>

1. Tendo esta Santa Casa da Misericórdia de Lisboa recebido apenas segunda-feira, dia 30 de Junho, a solicitação de Parecer sobre a Proposta em epígrafe, as observações que a seguir se fazem cingem-se a questões genéricas e de princípio.
2. O princípio da proibição e as restrições impostas às actividades de jogo a dinheiro devem ser justificados com a prossecução de objectivos de ordem pública e razões imperiosas de interesse geral, tais como a protecção dos consumidores e a prevenção da fraude e do crime.
3. A legislação comunitária acolhe estes princípios, de que são exemplos a exclusão do jogo a dinheiro do âmbito de aplicação das Directivas Serviços e Comércio Electrónico, entre outras.
4. Também o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) os defende, existindo inúmeros acórdãos que reflectem uma jurisprudência consistente.
5. Em concreto, o actual modelo português já foi submetido, com sucesso e a propósito da exploração de apostas desportivas à cota pela Bwin – no direito nacional, nos termos do nº 2 do art.º 1.º do D.L. 84/85, de 28 de Março, as apostas desportivas à cota integram o conceito de apostas mútuas desportivas<sup>1</sup> - a exame de compatibilidade com o Direito Comunitário pelo TJUE (Acórdão “Santa Casa”, de 8 de Setembro de 2009, processo C-42/07).
6. Na sequência do acórdão do TJUE, acima referido, declarando o modelo Português compatível com o Direito Comunitário, também os tribunais portugueses produziram unanimemente decisões favoráveis à SCML, pronunciando-se pela ilegalidade da actividade da Bwin e da Betclick, entre outras.
7. O Estado Português tem justificado, histórica e consistentemente, as restrições impostas às actividades de jogo a dinheiro com a prossecução de objectivos de ordem pública e razões imperiosas de interesse geral, tais como a protecção dos consumidores e a prevenção da fraude e do crime.
8. Atente-se que, quando nos referimos a restrições impostas à actividade de jogo a dinheiro, não nos referimos apenas à existência de um monopólio de jogo; referimo-nos igualmente à possibilidade que um Estado Membro tem de limitar os tipos de jogos existentes, os locais e os meios por que os mesmos são explorados, os operadores autorizados a explorá-los, as condições com que o fazem, o controlo exercido pelo Estado sobre as suas actividades, o regime fiscal estabelecido, o regime sancionatório previsto para a oferta ilegal. Atentos os princípios europeus da liberdade de prestação de serviços, de estabelecimento e de livre circulação de pessoas e bens, os aspectos

<sup>1</sup> Art.º 1.º, n.º 2, do DL 84/85: “Consideram-se concursos de apostas mútuas todos aqueles em que os participantes prognostiquem ou prevejam resultados de uma ou mais competições ou de sorteios de números para obter o direito a prémios em dinheiro ou a quaisquer outras recompensas.”

supra referidos constituem restrições à oferta transfronteiriça e, como tal, tais restrições cederão se não forem justificadas à luz dos Tratados europeus. As dificuldades que vários EM têm sentido para justificar os respectivos quadros jurídicos nacionais de regulação de jogo a dinheiro documentam bem esta realidade<sup>2</sup>.

9. A proposta em análise representa uma alteração significativa do modelo português em vigor: a oferta de jogo a dinheiro vai crescer quer no online (os tipos de jogos previstos são muito superiores, por exemplo, aos admitidos em França), quer na rede física, com o alargamento da exploração dos jogos de fortuna ou azar e a introdução simultânea de vídeo-bingo e de apostas hípicas, mútuas e à cota.
10. **Com a aprovação desta proposta, o Estado Português deixará de poder invocar as razões imperiosas de interesse geral referidas em 5., em futuros pleitos, para a manutenção de direitos exclusivos de exploração das lotarias e apostas mútuas pela SCML. A jurisprudência do TJUE tem sido muito clara sobre esta matéria, decidindo sistematicamente pela incompatibilidade com o direito comunitário dos modelos dos Estados Membros que alargam muito a oferta e as oportunidades de jogo a dinheiro, por um lado, e por outro mantêm direitos exclusivos invocando a protecção da ordem pública, dos consumidores e das famílias.<sup>3</sup>**
11. Com efeito, o TJUE tem, ao longo dos anos, proferido jurisprudência uniforme em matéria de regulação do jogo a dinheiro, afirmando que os Estados-Membros têm legitimidade para restringir a oferta de jogo (seja através de um regime de direitos exclusivos, de licença ou de concessão) por razões de ordem pública ou razões imperiosas de interesse geral, desde que o façam de modo coerente, sistemático, proporcional e não discriminatório. A avaliação do TJUE tem em conta os ordenamentos nacionais de jogo a dinheiro no seu conjunto apreciados à luz dos objectivos de ordem pública visados pelos EM. Significa isto que não pode um EM justificar o ordenamento nacional restritivo com o objectivo de proteger os consumidores e prevenir a fraude e o crime e, na prática e em simultâneo, expandir as oportunidades de jogo. **O alargamento significativo da oferta de jogo acompanhado da entrega da sua exploração a um conjunto de operadores privados, em especial tratando-se de jogos que apresentam riscos mais elevados para os consumidores<sup>4</sup>, deve ser ponderado com o conteúdo da**

---

<sup>2</sup> Vejam-se os vários casos italianos junto do TJUE e as dificuldades sentidas na defesa do seu modelo consistente num oferta profusa de jogo, quer online, quer offline; vejam-se ainda os vários processos de infracção iniciados pela Comissão Europeia em Novembro de 2013 contra países como a Bélgica, Chipre, Lituânia, Polónia e Roménia.

<sup>3</sup> Ver por todos os acórdãos do TJUE nos processos **Gambelli – C-243/01, Carmen Media – C-46/08 e Marcus Stob – C-316/07, C-358/07 a C360/07, C-409/07 e C-410/07**

<sup>4</sup> Como é o caso do jogo online que, segundo o TJUE (Casos C-46/08, C-47/07 e C-212/08) coloca riscos diferentes e mais substanciais à ordem pública do que os canais tradicionais, dada a falta de contacto directo entre os consumidores e os operadores, bem como a facilidade, isolamento social e permanência do acesso ao jogo.



**argumentação em defesa do monopólio do jogo social do Estado, explorado através da SCML, com o objectivo de restringir e controlar o jogo a dinheiro.**

12. Em Espanha, por exemplo, com a alteração, em 2012, do modelo de regulação do jogo online já se assistiu ao vencimento da tese propugnada pelos operadores privados de que a exploração na rede física foi implicitamente permitida: já estão a operar diversos operadores privados com as suas próprias redes físicas (vg. Whilliam Hill).
13. Por outro lado, recorde-se que só as receitas públicas (de que são beneficiários os diferentes Ministérios) provenientes dos Jogos explorados pela SCML atingiram os 662 milhões de euros no ano de 2013 (534 milhões de resultados líquidos distribuídos, acrescidos de 128 milhões em imposto de selo).
14. Isto significa que é possível admitir uma diminuição das receitas distribuídas aos actuais beneficiários dos Jogos Sociais do Estado, previstos no Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março: desde a Segurança Social, Saúde, Cultura e Desporto até ao financiamento das políticas de protecção das vítimas de violência doméstica.
15. **Naturalmente, sendo a SCML um destes beneficiários, a eventual diminuição das receitas distribuídas suscita preocupação face às responsabilidades acrescidas que lhe têm sido cometidas na área da acção social.**
16. Na Proposta em análise, os valores das taxas do Imposto Especial sobre o Jogo Online (IEJO) e os de Imposto Especial sobre o Jogo (IEJ), que serão aplicados, à excepção dos previstos para as apostas desportivas e hípcas à cota, são muito baixos e situados em níveis contraditórios, consoante o tipo de jogo, sem que se perceba a lógica técnica subjacente.

Em sede de IEJO (online):

- Jogos de fortuna ou azar – 15% a 30% sobre a receita bruta;
- Apostas desportivas à cota – 8% a 16% sobre o volume das apostas;
- Apostas hípcas mútuas – 15% a 30% sobre a receita bruta;
- Apostas hípcas à cota – 8% a 16% sobre o volume das apostas;

Em sede de IEJ (físico):

- Apostas hípcas à cota – 8% a 16% sobre o volume das apostas;
- Apostas hípcas mútuas – 15% a 30% sobre a receita bruta;
- Vídeo-bingo – 10% sobre a receita bruta.

Ora e de acordo com a definição inscrita na Proposta em epígrafe, a receita bruta é a diferença entre o valor das apostas e os prémios pagos.

Assim e se, por exemplo, o Vídeo-Bingo tiver um pay-out de 90%, isto é, se o operador privado entregar em prémios 90% das apostas (estimativa conservadora, já que nas Slot-machines e no poker o pay-out anda à volta de 95 a 98%), então **o imposto a pagar é 10% de 10%, isto é, equivalerá a 1% das apostas.**

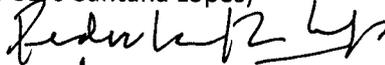
Comparando este valor com o regime previsto para as apostas desportivas (8 a 16% das apostas), facilmente se conclui que o regime fiscal proposto para o vídeo-bingo é extraordinariamente favorável.

Aliás, o mesmo se poderá dizer da tributação dos restantes jogos de fortuna ou azar: se o pay-out for de 95%, então a **taxa equivalente sobre as apostas variará entre 0,75% e 1,5%!**

17. Por outro lado, não está prevista a sujeição a imposto de selo dos prémios de valor superior a 5000 euros, nas diferentes modalidades de jogo que se pretende regular, ao contrário do que sucede no que respeita aos prémios dos Jogos Sociais do Estado.
18. Adicionalmente e ao contrário dos regimes em vigor noutros países europeus, não se encontra na proposta nenhuma imposição de tecto máximo de “pay-out” a praticar por tipo de jogo. O que se sabe é que quanto maior é o pay-out, maior é o incentivo ao jogo, maior o perigo de adição e maior o risco de utilização deste meio para o branqueamento de capitais.
19. Ao contrário, os Jogos Sociais do Estado, explorados pela SCML, têm pay-out muito baixos, variando entre 50% (Ex: Euromilhões) e 70% (Ex: Lotaria Nacional). A coexistência de diferentes “pay-out” conduzirão, ao longo do tempo, a uma deslocação dos apostadores para os jogos com maior “pay-out”, em detrimento dos de menor “pay-out”, tendência observada em qualquer país europeu.
20. **Por outro lado e tendo presente as preocupações de protecção das famílias, o regime proposto para a publicidade, previsto no art.º 7.º da proposta em análise, é particularmente sensível: consagra o fim do princípio da proibição actualmente vigente.**
21. Finalmente, carecem de aperfeiçoamento as disposições relativas à verificação de idoneidade dos operadores (v.g. n.º 3 e 4 do art.º 12.º do RJO - Regime Jurídico do Jogo on-line), já que não parece coerente, por um lado criminalizar a exploração ilícita e, por outro, não retirar imediatas consequências em termos de perda de idoneidade dos que foram ou serão condenados nos termos da Lei.

O Presidente do Conselho de Jogos da SCML

(Pedro Santana Lopes)



O Administrador Executivo dos Jogos



(Fernando Paes Afonso)