



28 de fevereiro de 2018

Revisão do regulamento das apostas online em Portugal

Vimos por este meio responder em nome da RGA à consulta pública organizada pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ) sobre a regulamentação das apostas online em Portugal conforme estabelecido pelo Decreto Lei nº66/2015 (daqui em diante referida como Lei do Jogo 2015) que entrou em vigor em Junho de 2015. Gostaríamos de agradecer ao SRIJ a oportunidade de partilharmos os nossos comentários sobre o regime em vigor, bem como as recomendações com vista à melhoria do mesmo. Esperamos que esta nossa proposta seja útil ao SRIJ na preparação do relatório para o Ministério da Economia, que pelo que entendemos deverá ser entregue até Maio de 2018, e aguardamos com expectativa a oportunidade de discuti-la, em detalhe, na nossa reunião a dia 15 de março.

A nossa proposta consiste neste relatório, que pretende apresentar as nossas recomendações para a alteração do atual regime jurídico dos Jogos e Apostas online em Portugal, e em mais dois estudos que fornecem informação relevante para sustentar a nossa visão. O primeiro estudo tem por base o inquérito que foi realizado no ano passado e que permite avaliar a taxa de canalização¹ em Portugal em termos de volume de apostas. O segundo estudo, baseado nos dados mais recentes, apresenta uma análise comparativa entre o mercado português e uma seleção de países europeus em relação à dimensão do mercado, receita fiscal, taxa de canalização, catálogo de ofertas desportivas e canibalização.²

¹ No contexto das apostas, a taxa de canalização pode ser definida como a proporção de jogadores que apostam em operadores licenciados no país.

² No contexto de apostas, canibalização pode ser definida como a proporção de negócio que é retirado de operadores locais/monopólios por operadores de apostas online.

Em primeiro lugar, destacamos abaixo as principais conclusões do estudo sobre o mercado português (Secção 1) e as conclusões da análise comparativa do mercado português com um número selecionado de países europeus (Secção 2.). Estas conclusões vão ajudar-nos a resumir as conclusões sobre as limitações do regime jurídico dos Jogos e Apostas Online em Portugal, principalmente à luz dos objetivos estabelecidos pelo Governo Português (Secção 4). Com base neste enquadramento, na experiência dos nossos membros que operam em Portugal ou são fornecedores de oferta neste país e nas melhores práticas de legislações bem regulamentadas, partilhamos também, na última secção, um conjunto de recomendações para alterar o regime em vigor com o objetivo de melhorar as limitações encontradas e desenhar uma legislação mais eficaz e que seja mais benéfica para o governo, a indústria e os consumidores (Secção 5).

1. Estudo sobre o mercado das apostas online em Portugal

Em Julho 2017, a RGA solicitou à Eurogroup Consulting (EgC) em Lisboa um inquérito que teve como objetivo apurar a dimensão do mercado de apostas online em Portugal, tendo em conta a proporção de apostadores em operadores online licenciados em Portugal.³ O inquérito teve por base um total de 1042 respostas completas e válidas e o perfil dos inquiridos era muito similar ao que é descrito pelo SRIJ nos seus relatórios trimestrais. As principais conclusões do inquérito podem ser resumidas da seguinte forma:

a. 68% dos apostadores online portugueses recorrem a operadores não regulados

38% dos jogadores portugueses admitem apostar apenas em operadores offshore e 30% afirmam apostar em operadores regulados e não regulados.

b. Apenas 39% do montante apostado online é aplicado em plataformas licenciadas

Este valor dá uma indicação em termos de volume de negócios para o mercado regulado, não sendo necessariamente um bom reflexo da taxa de canalização em termos de receita bruta de jogos, que é a referência utilizada pelo regulador – SRIJ.

Dado que não existem valores disponíveis em relação ao volume de negócios gerado pelos operadores licenciados (os relatórios do SRIJ não fornece tais dados), não é possível determinar com precisão o rácio Receita Bruta/Volume de negócios

³ RGA Press Release: <https://www.rga.eu.com/portuguese-online-gambling-law-faling-to-reduce-the-unregulated-market/>

do mercado regulado. No entanto, considerando as restrições regulatórias e tributárias da legislação portuguesa, podemos assumir que esta proporção é muito menor para os operadores offshore do que para os operadores regulados, que têm de gerar mais receita para pagar o imposto, especialmente no que diz respeito às apostas desportivas.

c. A maioria dos apostadores online portugueses prefere apostas desportivas

86% dos inquiridos elegem as apostas desportivas como o produto favorito do mercado.

d. A procura por melhores probabilidades é a principal razão para a escolha de plataformas não licenciadas

Os jogadores portugueses que participaram neste estudo de mercado afirmam que a razão primordial para optarem por operadores offshore é o facto de estes oferecerem melhores probabilidades. O facto da busca por melhores probabilidades ser a principal razão para a escolha do mercado não regulado está relacionado com as características do mercado português, onde o setor das apostas desportivas é o mais relevante e também o mais afetado por restrições de tributação.

2. Análise comparativa com países europeus

Em fevereiro 2018, a RGA solicitou à Regulus Partners⁴ uma análise comparativa do mercado de apostas online português com uma seleção de países europeus que também regularam o setor, de forma a avaliar a performance do mercado português⁵. As principais conclusões deste estudo comparativo podem ser resumidas da seguinte forma:

a. Baixa taxa de canalização comparativamente a outras legislações bem regulamentadas

Enquanto o inquérito da EGC fornece uma estimativa da taxa de canalização expressa em volume de apostas, o estudo do Regulus apresenta dados expressos em receita bruta de jogos. A conclusão da Regulus é que só 50% da receita bruta gerada em Portugal vai para operadores licenciados. O resultado é muito inferior ao dos outros países analisados, à exceção de França. É importante destacar que a Lei de Jogo 2015 partilha vários requisitos e restrições com a lei de apostas online

⁴ Regulus Partners é uma consultora estratégica especializada no mercado de apostas internacional e indústrias relacionadas. Para mais informação, por favor visite a sua página: <http://reguluspartners.com/>

⁵ Para o propósito do estudo, os países foram escolhidos com base em vários critérios, incluindo disponibilidade de dados de mercado, duração da experiência de licenciamento, variedade de regimes tributários e variedade de dimensão do mercado.

francesa (Lei de Jogo 2010) inclusive semelhanças em relação à taxaço, catálogo de ofertas desportivas e requisitos de liquidez partilhada. É também relevante destacar que o Parlamento francês⁶, Tribunal de Contas Francês⁷, Observatório de Apostas do governo francês⁸ e o regulador francês ARJEL⁹ destacaram as limitações do sistema de impostos por volume de apostas e recomendaram uma alteração para a taxaço sobre a receita bruta dos jogos.

b. Bom desempenho dos monopólios nacionais

Tal como a Santa Casa, as lotarias e monopólios nacionais continuaram a crescer na Dinamarca, França e Espanha. A abertura do setor de jogo online provou ter um impacto limitado no negócio das lotarias e monopólios nacionais. É importante destacar também que nesses países as lotarias e monopólios nacionais beneficiaram da abertura do mercado online e desenvolveram negócios online com um desempenho positivo, alcançando quotas significativas no mercado, o que impulsionou também o seu próprio crescimento. Não há nada que indique que o aumento da concorrência no jogo online, em resultado do estabelecimento de normas mais funcionais, afetaria esta tendência de forma negativa.

Em Itália e no Reino Unido, no entanto, as lotarias e monopólios nacionais perderam força. Deve todavia sublinhar-se que nestes dois países, embora as empresas em causa beneficiem de direitos exclusivos sobre produtos específicos, são entidades privadas. Portanto a situação não é comparável à da Santa Casa.

3. Principais lições do estudo do desempenho do mercado português

Para fazer uma avaliação geral do regime de apostas online em Portugal, é essencial lembrar os principais objetivos do governo português aquando da legislação apresentada. A proposta de Lei de Jogo 2014 que o governo português apresentou à Comissão Europeia¹⁰ determinava que a nova legislação visava, principalmente, combater o jogo ilegal e proteger os consumidores. Tendo em conta os dados de mercado que conseguimos recolher, não há dúvida de que a Lei de Jogo de 2015 não conseguiu atingir os objetivos aos quais se propôs, na medida em que a grande maioria dos consumidores continua a não estar protegido e o mercado continua a ser maioritariamente ocupado por operadores que não estão licenciados no país.

⁶<http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/comite-d-evaluation-et-de-controle/evaluations-en-cours/mission-d-evaluation-sur-le-suivi-de-l-evaluation-de-la-regulation-des-jeux-d-argent-et-de-hasard>

⁷ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161019-regulation-jeux-argent-et-hasard.pdf>

⁸ <https://www.economie.gouv.fr/observatoire-des-jeux>

⁹ <https://fr.pokernews.com/news/2011/09/arjel-fiscalite-jeux-argent-ligne-9391.htm>

¹⁰ Notificação Ref: 2014/431/P

Em segundo lugar, embora nunca tenha sido apresentada formalmente como um objetivo na Lei de Jogo 2015, entendemos que outra das preocupações do Governo Português era a estabilidade económica da Santa Casa e dos casinos locais, que iriam enfrentar nova concorrência. À luz dos dados de mercado que conseguimos recolher, parece não haver motivo para preocupações, uma vez que tanto a Santa Casa como os casinos locais puderam beneficiar do crescimento do mercado de jogos de apostas online e não foram afetados negativamente nos seus negócios de retalho/tradicionais¹¹.

4. Recomendações da RGA para alteração legislativa

a. Taxação

Somos da opinião de que, ao conceber um regime fiscal para apostas online, devem ser considerados pelo menos três aspetos:

- É essencial que todos os produtos de jogo online sejam tratados de forma equitativa, de forma a garantir que todos os operadores são tratados de forma justa e em pé de igualdade. Esta abordagem garante também que as regras de apoio estatais da União Europeia estão a ser cumpridas, uma vez que estabelecem que os produtos/empresas que juridicamente se encontrem numa situação comparável deverão ser tratados de forma idêntica.

- Também é fundamental que os operadores de jogo online sejam sujeitos a um modelo de tributação baseado na receita bruta de jogos¹² em oposição ao volume de apostas. Já partilhámos convosco, em anos anteriores, uma série de estudos fiscais que solicitámos sobre a regulamentação e tributação nas apostas online, e que incluíam informações sobre Itália¹³ e Polónia¹⁴. Também partilhámos um relatório que foi produzido pelo Parlamento francês. Todos os relatórios destacam de forma consistente que o modelo de tributação mais eficiente é aquele que está baseado na receita bruta de jogos.

- No que diz respeito à taxa aplicável, consideramos as taxas de imposto variáveis entre 15% e 20%, aplicadas no Reino Unido e na Dinamarca, respetivamente,

¹¹ Segundo o recente comunicado, o negócio dos casinos em Portugal cresceu em 2017: visite <http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/turismo---lazer/detalhe/casinos-crescem-mas-queixam-se-de-garrote-fiscal> and <http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/turismo---lazer/detalhe/todos-os-casinos-facturaram-mais-em-2017-menos-troia>

¹² A receita bruta de jogos é tradicionalmente calculada como a diferença entre o total de apostas recolhidas pelo operador e os prémios pagos ao clientes, incluindo os bónus e compensações, ou pelo montante de comissões ou taxa retida no caso de jogos que geram receita através do pagamento de um fee, como por exemplo o póquer online.

¹³ Relatório da KPMG de julho 2012 sobre o impacto da receita bruta dos impostos nas apostas desportivas em Itália

¹⁴ Relatório de Roland Berger de setembro 2016 sobre a regulamentação de apostas online na Polónia

adequadas e sensatas, conforme comprovado pelo sucesso da regulamentação nestes dois países. Neste sentido, consideramos que a atual taxa aplicável em Portugal para jogos de fortuna e azar é uma taxa razoável e atraente e acreditamos que a tributação das apostas desportivas tradicionais deveria estar alinhada com a mesma.

Recomendamos que o governo português altere a tributação por volume de apostas para uma tributação baseada na receita bruta de jogos, com uma percentagem entre 15% e 20%.

b. Catálogo de ofertas desportivas

Somos de opinião que o catálogo de ofertas desportivas é um dos principais obstáculos a um mercado de jogo online eficiente em Portugal, dado que este restringe desnecessariamente a oferta de apostas desportivas online.

De acordo com o Artigo 5 da Lei de Jogos 2015, o SRIJ criou uma lista específica de eventos e competições desportivas nos quais os operadores licenciados podem disponibilizar apostas e tem vindo a atualizar essa lista, em média, trimestralmente. A RGA acredita firmemente que tal restrição é contraproducente e contraria os objetivos políticos do governo português ao afastar os jogadores da oferta regulada. É importante sublinhar que experiências relevantes na Europa mostram que o catálogo de ofertas desportivas deve ser substituído por um sistema mais viável ou totalmente revogado.

Este requisito já existiu em Itália, onde o regulador emitiu o denominado “palinsesto” (“catálogo de apostas”), que se tratava de uma lista detalhada de ofertas autorizadas. No entanto, depois da indústria e das autoridades reguladoras terem expressado preocupação sobre o tema, a legislação italiana foi alterada em 2013, permitindo que operadoras licenciadas oferecessem apostas fora do catálogo oficial, estabelecendo um procedimento onde os operadores enviam a sua própria lista adicional de ofertas para aprovação pelo regulador (os denominados “palinsestos complementares”). Mais tarde, no início de 2017, o regulador italiano eliminou por completo o catálogo oficial, dando aos operadores licenciados a liberdade de propor e personalizar todo o seu catálogo (sujeito a uma aprovação preliminar do próprio regulador). Os dados de mercado da Itália ilustram o fracasso total de um sistema de catálogo oficial. Enquanto o mercado de apostas desportivas online viveu um declínio acentuado em 2011-2012, o mercado aumentou 25% no ano seguinte com o lançamento do Palinsesto complementar.

A revogação do catálogo desportivo aumenta a concorrência entre os operadores licenciados, que não são obrigados a oferecer um produto idêntico, melhora a

variedade da oferta e torna o mercado regulamentado mais atrativo em comparação com o sector não regulamentado. Em última instância, iria contribuir para o que Governo alcançasse os objetivos de políticas públicas.

Finalmente, as razões subjacentes à criação de um catálogo desportivo não são claras para nós, mas presumimos que o catálogo visa pelo menos dois conjuntos de objetivos: i) proteger a integridade do desporto e ii) assegurar uma redistribuição justa de receitas fiscais para as federações desportivas cujos desportos são utilizados em apostas online. Acreditamos que existem mecanismos muito mais eficientes para proteger a integridade do desporto, como os mecanismos de partilha de informações implantados pela ESSA e operadores de apostas individuais¹⁵. No que diz respeito à redistribuição das receitas fiscais pelas federações desportivas, o mesmo objetivo poderia ser alcançado utilizando meios mais viáveis, como exigir aos operadores de apostas desportivas online o fornecimento de declarações detalhadas sobre as apostas disponibilizadas. As declarações dos operadores seriam utilizadas para determinar a proporção de receitas fiscais que deverão ser redistribuídas pelas federações desportivas portuguesas.

Recomendamos que o governo português revogue o catálogo de apostas desportivas e o substitua por um sistema baseado em declarações dos operadores licenciados que seriam aprovadas pelo regulador.

c. Liquidez partilhada

Já partilhámos as nossas posições com a Comissão Europeia e com o SRIJ no que diz respeito ao projeto de regulamento sobre a liquidez partilhada na sequência da proposta ao abrigo da Diretiva TRIS (Referência de Notificação: 2017/2 / P). Reiteramos abaixo algumas das preocupações já levantadas na nossa carta anterior, pois permanecem sem solução.

O regulamento apenas autoriza a liquidez partilhada para determinados produtos. Acreditamos que este facto não só é inconsistente com a lista de produtos regulamentados pela Lei do Jogo 2015, como tal restrição é também prejudicial para o sucesso do sistema de liquidez partilhada e pode afetar a atratividade geral do regime português de jogo online.

Recomendamos que o SRIJ altere a regulação relativa à liquidez partilhada de forma a cobrir todos os produtos regulados pela lei do Jogo 2015.

¹⁵ Para mais informação sobre este sistema, por favor visite <https://www.rga.eu.com/sports-betting-integrity/> e <http://www.eu-ssa.org/protect-integrity/>

O Regulamento também carece de clareza numa série de questões, em particular no que se refere à liquidez partilhada internacional e às responsabilidades dos operadores licenciados em Portugal, o que cria incerteza jurídica e é prejudicial ao sucesso do mecanismo de liquidez partilhada.

Recomendamos que o SRIJ altere a regulação ou emita orientações que clarifiquem as responsabilidades dos operadores em relação à liquidez partilhada internacional.

Neste momento a liquidez partilhada internacional só é possível com um pequeno número de países. Acreditamos que tal restrição é prejudicial para o sistema e que a inclusão de mais países iria contribuir para a atratividade geral do regime de licenciamento.

Recomendamos que o SRIJ assegure que a liquidez partilhada internacional seja executada com um maior número de países.

d. Comunicação com os operadores

Entendemos que a documentação técnica detalhada que envolve o acesso a serviços apoiados pelo SRIJ, como a autoexclusão nacional e a conexão entre o SAFE e a infraestrutura de controlo, não está ainda disponível publicamente. Isto cria dificuldades para os operadores poderem desenvolver a sua solução com antecedência, dependendo de informação fornecida pelo SRIJ caso a caso durante o processo de licenciamento.

Recomendamos que o SRIJ disponibilize toda a informação técnica na sua página web.

Mais uma vez agradecemos esta consulta e aguardamos com expectativa a discussão do nosso contributo com maior detalhe na reunião do próximo mês.