RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO NOMEADO PELO DESPACHO N.º 13722/2010, DE 18 DE AGOSTO,

JOGO *ONLINE*

António Alegria

Susana Rodrigues

José Eduardo Fanha Vieira

Rita Magalhães Fernandes

Ana Paula Barros

INDICE

Sumário executivo

Introdução.

Capítulo 1 - O jogo em Portugal.

1.1. Conceito de jogo
1.2. Enquadramento histórico e evolução normativa
1.3. Regime em vigor em Portugal

1.3.1. Concessões e regime de atribuição legal

1.3.1.1. Casinos
1.3.1.2. Bingos
1.3.1.3. Jogos da SCML

1.3.2. Jogos

1.3.2.1. Jogos de casino
1.3.2.2. Jogo do bingo
1.3.2.3. Jogos sociais, lotarias e apostas
1.3.2.4. Modalidades afins dos jogos de fortuna ou azar

Capítulo 2 - Impacto económico da actividade

3.1. Volume de jogo
3.2. Receitas geradas
3.3. Distribuição das receitas
3.4. Geração de emprego

Capítulo 3 - Contrapartidas e fiscalidade do jogo

2.1. Contrapartidas
2.2. Fiscalidade

Capítulo 4 - Evolução recente da actividade

4.1. Jogo *online*
4.2. Jogos de fortuna ou azar e modalidades afins oferecidas por canais de comunicação social
4.3. Apostas desportivas
4.4. Jogo ilícito - marginalidade e práticas do foro criminal

Capítulo 5 - Caracterização da actividade do jogo na UE

Capítulo 6 - Perspectivas de enquadramento do jogo *online*

6.1. Alargamento do âmbito das actuais concessões
6.2. Adjudicação controlada de novas licenças
6.3. Liberalização da actividade

Capítulo 7 - Soluções de controlo do jogo *online*

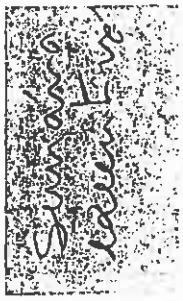
7.1. Opções de segurança

Capítulo 8 - Impacto social do jogo

8.1. Acesso ao jogo - menoridade
8.2. Jogo problemático - aditividade dos jogos
8.3. Publicidade ao jogo

Conclusões e propostas

Sumário executivo



Como decorre do Despacho nº 13722/2010, de 18 de Agosto, o grupo de trabalho (GT) foi incumbido de reflectir sobre o quadro legal e a prática de jogo *online* e, nomeadamente:

- Analisar o actual modelo do mercado dos jogos em Portugal e na União Europeia, no que respeita ao jogo *online*;
- Analisar o jogo *online* no quadro da política nacional de jogo;
- Propor medidas quanto ao jogo *online;*
- Propor a definição do objectivo e o conteúdo dos instrumentos legislativos necessários às medidas propostas;
- Caracterizar os instrumentos necessários à monitorização e ao controlo da execução das medidas propostas
- Identificar as organizações e entidades que deverão ser ouvidas quanto às medidas propostas.

Em face do que antecede e decorrente da análise desenvolvida, o GT concluiu que:

O regime de monopólio na exploração da actividade do jogo, ainda presente na maioria dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) incluindo Portugal, encontra o seu fundamento em princípios de saúde, segurança e ordem públicas, materializados na prevenção da marginalidade e das práticas criminais associadas ao jogo, bem como na protecção dos consumidores, nomeadamente, os mais vulneráveis por razões de dependência.

A manutenção do monopólio estatal do jogo sem qualquer alteração aos mecanismos legais e tecnológicos que suportam por omissão a posição proibicionista actualmente em vigor, revela-se uma opção pouco eficaz e alheia à realidade da disseminação ilegal do jogo *online*.

Não existe informação fiável que permita determinar, com exactidão, a dimensão económica e o potencial de crescimento inerente às actuais práticas do

jogo *online*. No entanto, os dados avançados pelas entidades ouvidas pelo GT, expressam alguma relevância deste fenómeno.

A título de exemplo, os representantes da Associação Europeia das Ligas de Futebol Profissional (EPFL) e da Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP) estimaram em cerca de 600 milhões de euros as receitas das apostas desportivas nacionais *online* e entre 6 a 7 milhões de euros, os contratos de patrocínio realizados com operadores de apostas *online*, incluindo neste valor a publicidade nos estádios. A serem reais estes valores, equivaleriam para as apostas desportivas *online* a mais de metade das receitas da SCML, incluindo o Euromilhões.

As iniciativas legislativas já adoptadas ou em discussão em alguns países da UE, visando, embora através de soluções diversas, a permissão controlada ou o reforço do sistema em vigor para o jogo *online,* constituem exemplos de preocupação com esta realidade.

Assim, registam-se medidas restritivas no sentido de enquadrar e regulamentar o jogo *online* recorrendo à filtragem de conteúdos, bem como ao bloqueio de sítios e transacções bancárias, com resultados diferenciados em função dos mecanismos implementados.

A ausência de regulamentação específica em Portugal tem contribuído para a fragilização da regulação existente, que não pode implementar todas as medidas adequadas ao impedimento da oferta ilegal de jogo *online*.

Por motivos de ordem conjuntural, é certo, mas também, em razão de uma maior sofisticação tecnológica que vem viabilizando a oferta de jogos a dinheiro através de novas plataformas, toda a actividade concessionada em Portugal se ressentiu nos últimos anos com quebras sistemáticas e agravadas de receita que retraíram seriamente os jogos sociais do Estado, a actividade dos casinos e quase dizimaram as explorações de jogo do bingo, com impactos negativos na colecta de receita pública.

- A oferta de jogo em Portugal apresenta ainda alguma margem de crescimento em razão da existência de uma franja de mercado não enquadrada e, por isso, à margem da legalidade e da tributação correspondente e do contributo social da actividade, a qual vem sendo aproveitada por operadores ilegais.

É prioritário garantir a prossecução de uma política nacional de jogo equilibrada, que previna os seus malefícios, proporcionando aos consumidores uma oferta legal suficientemente atractiva que os cative e proteja das práticas marginais e desreguladas.

Um eventual alargamento da oferta não pode deixar de ter em conta a natureza específica que a actividade reveste, não apenas no plano social mas também no plano económico, pois que, não integrando propriamente uma actividade produtiva, mas antes colectora e distributiva, é desde há muito, geradora de receitas significativas provenientes da exploração do jogo *offline,* as quais foram sendo investidas em áreas de importância estratégica como a requalificação, ordenamento e desenvolvimento económico do território e, nessa medida, a modernização da estrutura produtiva, protecção social, saúde, cultura e desporto, com visíveis reflexos no conforto e qualidade de vida da população.

Com efeito, no período compreendido entre 2005 e 2009, os proveitos líquidos apurados pela SCML, as contrapartidas dos casinos, os impostos de jogo, de selo e IRS sobre os prémios do jogo do bingo e dos jogos da SCML, atingiram um valor aproximado a 4 mil milhões de euros.

Neste contexto, o GT analisou diversos cenários susceptíveis de integrar uma decisão do Governo sobre esta matéria e procurou avaliar as consequências e hierarquizar alternativas, tendo concluído ser de apresentar os elementos que seguem:

É necessário enquadrar e regulamentar a oferta *online* de jogos a dinheiro e o respectivo modelo de controlo e monitorização, ponderando os seguintes cenários:

1.º cenário: Alargamento do regime em vigor;

2.º cenário: Adjudicação controlada de novas licenças;

3.º cenário: Liberalização da actividade.

A opção pelo 1.º cenário, mantém intactos os direitos constituídos, quer quanto à SCML quer quanto a casinos e salas de bingo, permitindo aos operadores, isoladamente ou mediante parcerias, a exploração *online* dos jogos previstos na lei e objecto dos respectivos contratos de concessão.

A solução aqui preconizada impõe à SCML a exploração responsável dos tipos ou formatos de apostas desportivas actualmente disponibilizadas pelos operadores ilegais, em vista a preencher o quadro de oferta legal com todas as modalidades que se apresentem atractivas e rentáveis.

Esta opção pressupõe a consagração expressa da obrigatoriedade de os concessionários garantirem a integração *online,* ou através de outras redes de suporte, de apostas à cota sobre os resultados de eventos desportivos ou outros, apostas hípicas e apostas sobre sorteios de números.

Este cenário, para além de garantir a distribuição de maiores proveitos líquidos em resultado da exploração dos jogos *online*, potenciaria ainda acréscimos de receita pública mediante estabelecimento de:

a) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas à cota e de todas as apostas desportivas[1] exploradas pela SCML, destinada ao Orçamento de Estado;
b) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas mútuas desportivas e à cota exploradas pela SCML, a distribuir pelas entidades cujos eventos são utilizados para realização das apostas;
c) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas mútuas desportivas e à cota para as modalidades cujos eventos não sejam utilizados para as apostas desportivas;

[1] Esta percentagem poderá ser afectada mediante um adiantamento por parte da SCML com valores de um fundo de um jogo social existente em montante a fixar o qual será depois gradualmente reposto.

d) Contrapartidas iniciais decorrentes do alargamento do âmbito das actuais concessões de casinos e bingos à oferta *online* nas modalidades actualmente concessionadas;
e) Contrapartidas anuais constituídas mediante dedução de uma percentagem sobre as receitas brutas geradas pela exploração *online* de jogos de casino e bingo;
f) Uma percentagem sobre o valor das vendas dos jogos de apostas hípicas exploradas pelos casinos, para as modalidades cujos eventos não sejam utilizados para as apostas desportivas.

A estas percentagens e contrapartidas acrescem os valores resultantes da tributação respectiva, incidente sobre os resultados de exploração e os proveitos integrais dos novos jogos sociais do Estado.

O representante do Ministro da Presidência entende que deve ser deduzida uma percentagem ao valor das inscrições para os torneios de póquer, a reverter para as modalidades cujos eventos não sejam utilizados para as apostas desportivas, entendendo o GT que esta questão é merecedora de ponderação posterior.

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

Contudo pressupõe a existência de um quadro legal consistente e de um regime sancionatório administrativo do tipo contra-ordenacional para os dois tipos de jogo em causa (casinos/bingos e lotarias/apostas). No caso das lotarias e apostas esse quadro consiste na revisão da Lei nº 30/2006, de 11 de Julho; no caso dos casinos e bingos na integração do jogo *online* na legislação aplicável e ainda adopção de um conjunto de medidas de fiscalização e controlo.

A opção pelo 2º cenário mantém parcialmente os direitos conferidos à SCML por lei e os direitos contratuais dos concessionários de casinos e salas de bingo. Prevê, consequentemente, a criação de um novo regime que permita a adjudicação de licenças para exploração apenas *online* de apostas à cota sobre apostas desportivas e póquer a colocar no mercado mediante concurso público.

Mantém ainda a exploração de todos os jogos sociais do Estado *offline e online* pela SCML, e promove a extensão *online* dos jogos decorrentes dos actuais contratos de concessão de casinos e bingos, com excepção do póquer.

Mediante licença admite operadores exclusivamente *online* para apostas desportivas à cota e póquer, sem exclusão dos actuais operadores.

Nesta perspectiva, a SCML deixa de beneficiar do regime de exclusividade quanto à exploração de apostas desportivas mantendo no entanto as apostas mútuas desportivas que lhe estão atribuídas.

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

a) Contrapartidas iniciais decorrentes do alargamento do âmbito das actuais concessões de casinos e bingos à oferta *online*;
b) Contrapartidas iniciais dos operadores de apostas desportivas à cota *online* e de póquer;
c) Contrapartidas anuais constituídas mediante dedução de uma percentagem sobre as receitas brutas geradas pela exploração dos jogos *online*;

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

Em desabono deste cenário pode verificar-se:

a) Diminuição substancial das receitas públicas face ao cenário anterior;

b) Litigância por parte dos concessionários dos casinos em virtude de ser criado um sistema de licenciamento específico para o póquer *online*;
c) Inconsistência no sistema legal e aumento dos riscos sociais uma vez que mantém em regime de monopólio jogos teoricamente menos aditivos e licencia jogos com maior potencial de dependência;
d) Aumento de custos para o Estado com a fiscalização, controlo e supervisão das condições de exploração dos jogos *online*;
e) Risco de abertura de um processo de infracção por parte da COM.

O 3º cenário consiste na criação de licenças para o jogo *online* independentes da exploração *offline* dos respectivos jogos, para as apostas desportivas à cota para cada jogo de casino, incluindo o póquer, e para o jogo do bingo.

Este cenário põe em causa a integridade dos direitos constituídos, legalmente quanto à SCML e contratualmente quanto aos concessionários de casinos e de salas de bingo.

Pode gerar, em razão do eventual incumprimento pelo Estado das cláusulas de protecção concorrencial previstas nos contratos de concessão de algumas zonas de jogo, processos de litigância e indemnizações compensatórias às empresas concessionárias.

Pressupõe um significativo alargamento da oferta e o correspondente crescimento das receitas brutas, face aos previsíveis:

a) Aumento do número de casinos em exploração;
b) Permissão para a exploração de jogos de máquinas (Slot-Machines) fora dos casinos;
c) Aumento do número de salas de bingo em exploração;

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

Contudo, tal não determina um crescimento simétrico da receita pública, dependendo das condições contratuais a repartição dos proveitos entre os operadores e o Estado, que pode estabelecer:

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

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

Em desabono deste cenário pode verificar-se:

a) Diminuição das receitas públicas face ao primeiro cenário;
b) Litigância por parte dos concessionários dos casinos em virtude de ser criado um sistema de licenças para os jogos de casino *offline* e *online* que põe em causa os contratos em vigor;
c) Aumento exponencial dos riscos de dependência e dos custos de saúde e protecção social;

Esta opção impõe, por sua vez, a criação de regras técnicas para todos os jogos *online* a serem notificadas previamente à COM aos outros EM, sobre a definição do número e tipo de jogos a licenciar, condições de licenciamento e definição das condições de exploração concreta de cada um dos jogos licen-

ciados, regras de protecção dos consumidores, número de licenças a adjudicar e a abertura dos respectivos concursos públicos.

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

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

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

Por último, registe-se que em todos os cenários se prevê a salvaguarda, em diferente medida, dos direitos dos organizadores sobre as respectivas competições desportivas.

Em conclusão, tendo em conta os cenários descritos, a solução que se nos afigura capaz de manter a coerência e consistência do sistema legal é a solução descrita no 1º cenário, dado reduzir ao mínimo o aumento de custos; manter o nível de financiamento público dos fins e tarefas do Estado; criar o melhor binómio controlo da oferta/protecção do consumidor e dar satisfação às necessidades conjunturais do OE.

Introdução

Pelo Despacho nº 13722/2010, de 18 de Agosto, do Ministro de Estado e das Finanças, do Ministro da Presidência, do Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, foi criado o presente grupo de trabalho (GT), na dependência do Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, incumbido de avaliar o quadro legal e a prática de jogo *online*[2] e, nomeadamente:

- Analisar o actual modelo do mercado dos jogos em Portugal e na União Europeia, no que respeita ao jogo *online*;
- Analisar o jogo *online* no quadro da política nacional de jogo;
- Propor medidas quanto ao jogo *online;*
- Propor a definição do objectivo e o conteúdo dos instrumentos legislativos necessários às medidas propostas;
- Caracterizar os instrumentos necessários à monitorização e ao controlo da execução das medidas propostas;
- Identificar as organizações e entidades que deverão ser ouvidas quanto às medidas propostas.

Ao GT foi fixado o prazo prorrogável de três meses[3] para conclusão dos trabalhos, devendo a primeira reunião ocorrer no prazo máximo de 10 dias contados a partir da data da publicação do despacho que o determinou.

Na prossecução das suas incumbências, o GT procedeu à recolha e análise de um volume significativo de informação relativa à política de jogo em vigor em Portugal, à natureza e longevidade das concessões, à tipologia da oferta e índices da procura, aos impactos económico e social da actividade de jogo e à fiscalidade aplicável. Centrou ainda a sua análise na evolução recente da actividade dedicando, como lhe era devido, particular atenção à oferta de jogo

[2] Com a expressão jogo *online* quer-se significar jogo oferecido através da *internet*. Os jogos oferecidos através de plataformas físicas, sejam casinos, salas de bingo ou mediadores dos jogos sociais a SCML, serão doravante designados de jogo *offline*.
[3] Este prazo foi alargado até 17 de Dezembro de 2010.

online, procurando dimensioná-la e aferir da elasticidade do mercado em vista ao seu enquadramento, como tudo consta em anexo.

Neste contexto, foram também diagnosticadas as condições e meios tecnológicos disponíveis tendo em vista a eventual expansão e controlo da oferta lícita de jogo, bem como a prevenção e repressão da actividade ilícita.

Para tanto, foram ouvidas e ponderadas as opiniões das entidades com interesse no sector e consultados peritos com conhecimento técnico nos domínios fixados como objectivos do GT, que a seguir se enumeram:

- Associação Europeia das Ligas de Futebol Profissional (EPFL)
  (Dr. Emanuel de Medeiros)
- Associação Europeia de Lotarias (EL)
  (Rupert Hornig)
- Associação Portuguesa de Casinos (APC)
  (Drs. Jorge Armindo, Mário Assis Ferreira e Eng. Joel Pais)
- Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)
  (Dras. Margarida Guimarães e Paula Cabris)
- Banco de Portugal (BdP)
  (Drs. Margarida Rei e Costa Martins)
- Comité Olímpico de Portugal (COP)
  (Comandante Vicente de Moura)
- Direcção-Geral de Saúde (DGS)
  (Dra. Emília Nunes)
- Federação Equestre Portuguesa (FEP)
  (Drs. Manuel Bandeira de Mello e Eduardo Serra Jorge)
- Federação Portuguesa de Futebol (FPF)
  (Eng. Ângelo Brou e Dr. Paulo Lourenço)
- Fundação para a Computação Cientifica Nacional (FCCN)
  (Eng. Lino Santos)
- Instituto da Droga e da Toxicodependência
  (Dr. João Goulão)

- Turismo de Portugal,IP (TP)
  (Dr. Luis Patrão)
- Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP)
  (Dr. Fernando Gomes)
- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)
  (Provedor Rui Cunha, Eng. Martins Barata)
- Sociedade Interbancária de Serviços (SIBS)
  (Eng. Valentim Oliveira)

Foram ainda ouvidos a título individual:

- Dr. José Gil
  (Director de Informática da SCML)
- Dr. Luis Patrício
  (Psiquiatra especialista em dependências)
- Dr. Paulo Calado
  (Director de Regulação e Assuntos Europeus do DJSCML)
- Eng. João Pires Sanches
  (Director do Departamento de Tecnologias de Inspecção de Jogos)
- Professor Doutor Henrique Lopes
  (Universidade Católica de Lisboa - CESOP)
- Professor Doutor Johnatan Parke
  (Universidade de Salford - Inglaterra)

O GT enviou às entidades reguladoras de diversos países europeus um questionário, cujo modelo se junta em anexo, visando conhecer e sistematizar os regimes da actividade de jogo nos respectivos territórios.

O relatório apresenta-se estruturado em oito capítulos, além da presente introdução, de um sumário executivo e das conclusões e propostas. No primeiro capítulo procede-se à definição conceptual de jogo, ao seu enquadramento histórico e normativo e à explanação do quadro legal vigente em Portugal. O segundo capítulo reporta o regime fiscal e as contrapartidas contratuais; nos terceiro e quarto capítulos procede-se à avaliação do impacto económico e da evolução recente da actividade do jogo; nos quinto e sexto capítulos a activi-

dade de jogo é objecto de análise comparativa particularmente entre os Estados da UE e são estabelecidos cenários para uma eventual regulação do jogo *online* em Portugal; o sétimo e oitavo capítulos respeitam às soluções de controlo do jogo *online* e ao impacto social do jogo e por último apresentam-se as respectivas conclusões e propostas.

Integram ainda o presente relatório os anexos, juntos em suporte electrónico, e dados estatísticos da actividade de jogo reportados ao último quinquénio.

Procedeu-se, por último, à análise da legislação em vigor e de documentação diversa em que se inscrevem estudos realizados por especialistas nacionais e estrangeiros, publicações e relatórios sobre a matéria.

Capítulo 1 - O Jogo em Portugal

1.1. Conceito de jogo

Apresentou sempre grande dificuldade formular uma definição de jogo que constitua conceito suficientemente abrangente e integrador, para o posicionar entre a generalidade das actividades humanas.

O jogo está presente num conjunto muito alargado de actividades, abrangendo múltiplas práticas qualificadas por alguns autores como inerentes à espécie humana.

Tomando como referência os estudos de Johan Huizinka em *Homo Ludens*, Roger Caillois publicou em 1958 *Les jeux et les hommes,* em que procura dividir os jogos em quatro categorias: *agôn* (jogo de disputa); *alea* (jogos de azar); *mimicry* (jogos de simulacro); e *ilinx* (jogos de vertigem).

Caillois inscreve na categoria *agôn* todos os jogos em que há um confronto entre antagonistas do qual sempre sairá um vencedor e aponta como exemplo as competições desportivas, na categoria *álea* os jogos cujo resultado não depende do jogador, de que dá como exemplo a roleta e a lotaria, na categoria *mimicry* os jogos de simulação ou mimetismo, em que se procura dissimular a realidade, dando como exemplo o teatro e, por último, na categoria *ilinx* os jogos de vertigem que têm como característica dominante um estado de transe que separa a consciência da realidade através de um espasmo.

Diversamente do *agôn*, nos jogos de *alea* os resultados não dependem das capacidades ou mérito individual do jogador. De acordo com o autor, a "*álea*" representa o favor do destino, ela é "a desgraça total ou a graça absoluta". *Agôn* e *álea* traduzem atitudes opostas e simétricas.

O jogo pode assim, de acordo com o mesmo autor, definir-se como actividade:

"Livre - Uma vez que, se o jogador fosse a ela obrigado o jogo perderia de imediato a sua natureza de diversão, atraente e alegre;

Delimitada – Porque circunscrita a limites de espaço e de tempo, rigorosa e previamente estabelecidos;

Incerta - Já que o seu desenrolar não pode ser determinado, nem o seu resultado obtido previamente, e porque é obrigatoriamente deixada à iniciativa do jogador uma certa liberdade na necessidade de inventar;

Improdutiva - Porque não gera nem bens, nem riqueza, nem elementos novos de espécie alguma; e, salvo alterações de propriedade no interior do círculo dos jogadores, conduz a uma situação idêntica à do início da partida;

Regulamentada – Porque sujeita a convenções que suspendem as leis normais e que instauram momentaneamente uma legislação nova, a única que conta;

Fictícia – Porque acompanhada de uma consciência específica de uma realidade ou de franca irrealidade em relação à vida normal".[4]

Os jogos de *álea,* também chamados de fortuna ou azar e caracterizados como apostas a dinheiro em que o resultado não depende da perícia ou particular competência do apostador são, no presente quadro de análise, aqueles em que se inscreve este trabalho.

1.2. Enquadramento histórico e evolução normativa

Existem referências a tribos e culturas dos antigos Egipto e Mesopotâmia, onde a prática de jogos era já mencionada. E é também conhecido que os romanos apostavam nas corridas de quadrigas e nas lutas de gladiadores e terão sido,

[4]Caillois, Roger , Os Jogos e os Homens, A Máscara e a Vertigem, ed. Cotovia, 1990, pag, 23 e segs..

igualmente, pioneiros na criação de lotarias para subvencionar serviços públicos.

Digamos que se perde no tempo a origem do termo e da prática, porém, sempre associados pelas análises mais puristas a um sentido humano que diferencia o bem do mal. Os pensadores cristãos fazem uma transposição do conceito de azar para o de providência opondo-se a que a acção da providência seja mediatizada pela do azar.

Seja qual for a natureza da abordagem, motivos como a ambição da riqueza, a volúpia, a adrenalina e a expectativa do ganho, estão presentes no conceito e desde há muito suscitam o interesse e paixão dos Homens.

O jogo vem tratado na jurisdição nacional no âmbito do direito civil a propósito das obrigações naturais. O Código Civil consagra esta figura como "*a obrigação que se funda num mero dever de ordem moral ou social, cujo cumprimento não é judicialmente exigível mas corresponde a um dever de justiça*"[5]. Estabelece assim duas regras, uma de que as obrigações naturais estão sujeitas ao regime das obrigações civis em tudo o que não se relacione com a realização coactiva da prestação e uma outra de que, não pode ser exigida a restituição do que for prestado espontaneamente em cumprimento de obrigação natural[6].

De acordo com o mesmo Código, "*o jogo e a aposta não são contratos válidos nem constituem fontes de obrigações*" mas "*quando lícitos, são fonte de obrigações naturais*".[7]

Porém, este entendimento não é novo pois já no Código de Seabra vinha estabelecido que o jogo não era "*permitido como meio de adquirir*" e ainda que as dívidas de jogo não podiam ser pedidas judicialmente, embora o jogador que pagasse o que perdesse não pudesse, por regra, pedir a devolução do valor pago.

---

[5] Cfr. Artigo 402º.
[6] Pinto, C. M., Monteiro, A.P. e Silva, C., "Jogo e Aposta", SCML, 1982, pag. 25 - 31
[7] Cfr. Artigo 1245º.

Este entendimento reportava clara influência do Código Civil francês, sendo que, também os códigos italiano, alemão, suíço e espanhol, integravam normas de cariz semelhante.

Em Inglaterra, contrariando a *Common Law,* o *Gaming Act* de 1845[8] veio a introduzir o princípio da nulidade contratual em matéria de jogo ao estabelecer que "*todos os contratos ou acordos, sejam verbais ou por escrito, por meio de jogos ou apostas, serão nulos e de nenhum efeito*"[9].

Também nas Ordenações[10] a matéria foi objecto de desenvolvimento sempre com sentido repressivo das práticas, havendo registos de que os reis D. Afonso IV, D. Fernando, D. João I, D. João III e D. João IV, criaram leis reprimindo a *tavolagem* (ou *tabolagem*) e a prática de jogo aos dados[11].

As lotarias são introduzidas em Portugal no final do Séc. XVII, em que, por carta Régia de 1688, D. Pedro II criou a primeira lotaria de que há memória, sob a forma de *tontina*, de modo a reforçar o erário público e repor os cofres do Estado, exauridos pela dominação espanhola e pelo esforço da Guerra da Restauração[12].

---

[8] Em Inglaterra, as lotarias serviram desde inícios do Séc. XVII essencialmente para financiar o erário público. O Estado definia o número de bilhetes e o capital que correspondia ao montante que o Estado pretendia arrecadar com o lançamento da lotaria, a exploração em concreto do jogo era depois concessionada ao particular que oferecesse melhores condições sendo o próprio particular que escolhia/inventava o sistema a que a lotaria devia obedecer, podendo arrecadar tanto lucro quanto aquele que a actividade proporcionasse.
Tais lotarias permitiam de facto encher os cofres do Estado com as quantias inicialmente acordadas, mas os vultuosíssimos lucros que os promotores, mesmo assim obtinham, escandalizou sucessivamente a opinião pública inglesa que os julgava imorais e tal facto contribuiu decisivamente para lançar o descrédito sobre a exploração da lotaria do Estado Britânico, de tal sorte que a exploração das lotarias a nível nacional foi proibida na Inglaterra em 1826 e só foi retomada em 1995. Curiosamente ao retomar a exploração de uma lotaria de Estado a Inglaterra mantém a exploração da lotaria por privado, em regime de concessão de monopólio público embora em moldes totalmente diversos.

[9] Gaming act: '*all contracts or agreements, whether by parole or in writing, by way of gaming or wagering, shall be null and void*'.

[10] A 24 de Maio de 1656 manda o Rei D. João IV: "*I - Havendo respeito ao que Me pediu F. Contratador dos estanques das cartas de jogar e solimão; á disposição das Leis do Reino; e às condições do contrato; prohibo que se jogue na horta do Ducado ou em qualquer outra parte com dados seccos, e que haja beliches em que se joga da mesma maneira; e fazendo-se o contrario, os donos das casa ou de outros logares em que se achar alguem jogando, pagarão pela primeira vez 40 ducados e pela segunda 80; duas terças partes para o contrato uma para o denunciante, e serão degradados para Africa(...) II O Contador da Real Fazenda o Juiz do dito contrato e as mais Justiças do Reino, sendo requeridas por parte do contratador, tirarão devassa das pessoas que derem os ditos beliches ou tabolagem de dados seccos, ou que jogarem com eles , e as condenarão nas ditas penas, por assim convir à Fazenda R. e se evitarem os danos que nascem dos ditos jogos*".

[11] Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal.

[12] A lotaria tontina funciona do seguinte modo: por subscrição pública voluntária obtém-se um determinado capital, no caso um capital de 1 milhão de cruzados, a ser obtido por subscrição pública de títulos com

Em meados do séc. XVIII era comum a prática de jogos, de modo dominante carteados, nos meios afectos às Cortes europeias, fenómeno que provocou um quadro de tolerância das classes dirigentes face ao fenómeno de jogo.

Em Portugal, o direito de explorar uma lotaria com carácter regular apenas surgiu em 1783, quando por Decreto Real, a Rainha D. Maria I concedeu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa o direito de explorar uma lotaria pública, anual, em benefício do Real Hospital de S. José e da Real Casa dos Expostos, ambos dependentes da mesma Santa Casa. A lotaria seria ainda explorada em benefício da Real Academia de Ciências que receberia 1/3 dos lucros.

Em 1799 foi extinta a lotaria da SCML e foram criadas as lotarias reais exploradas directamente pela Fazenda Pública. A SCML foi indemnizada. Em 1804 foi restabelecida a Lotaria da SCML que continuou a ser explorada a par com outras lotarias quer particulares quer reais.

Progressivamente desde 1838, e particularmente desde 1847, data da última lotaria real, a lotaria da Santa Casa foi transformada em Lotaria Nacional, pois o Estado foi, paulatina mas constantemente, destinando para si percentagens cada vez maiores das receitas. Nos finais do Séc. XIX a Lotaria era indistintamente chamada de Nacional ou da Misericórdia de Lisboa.

A partir de meados do Séc. XIX Portugal foi o único país europeu a manter, sem interrupções a exploração de uma lotaria do Estado, pois sob invocação da imoralidade dos ganhos dos promotores do jogo, públicos e privados, as lotarias foram proibidas na Europa e nos EUA. Foram posteriormente restauradas na Europa no século XX na sequência das Grandes Guerras, com o propósito de fazer face a tarefas essenciais dos Estados, nomeadamente, no domínio assistencial sem recurso ao agravamento de impostos.

---

um valor certo, no caso era uma subscrição de 10.000 títulos a 100 cruzados cada. O Tesouro Real ou o Estado garantem um juro fixo anual, que no caso foram 5% que é distribuído anual e vitaliciamente, sob a forma de renda ou tença pelos subscritores sobreviventes, até que o último sobrevivente receba integralmente o juro do total do capital subscrito, no caso 50.000 cruzados. Ao morrer o último subscritor da tontina, todo o capital inicialmente subscrito pelo total dos jogadores reverte integralmente a favor do organizador, no caso a Fazenda Real. Associados às tontinas, e como forma de incentivos à susbscrição do capital, o Estado concedia diversos incentivos que iam desde a isenção de impostos, à impenhorabilidade da renda ou tença, à transmissibilidade da mesma, etc. Depois do êxito desta lotaria tontina D. Pedro II terá lançado ainda lotarias tontinas em 1703 e 1720, quer em benefício directo do Tesouro quer em benefício da Casa do Infantado, instituição de fins assistenciais.

O Decreto-Lei nº 12.790, de 30 de Novembro de 1926 é o primeiro diploma legal da República a regular a exploração das lotarias, resolvendo, ao mesmo tempo, a *vexata quaestio* da natureza da exploração das lotarias pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Diz o diploma: "As lotarias serão exploradas pela Misericórdia de Lisboa, por conta do Estado, constituindo exclusivo do mesmo Estado e denominar-se-ão lotarias da Misericórdia de Lisboa".[13]

O Decreto-Lei nº 29.657, de 5 de Junho de 1939, veio consagrar pela primeira vez no ordenamento jurídico nacional, o princípio de que a venda das fracções dos bilhetes de lotarias deveria processar-se pelo valor facial nelas expresso. De facto, até esta data, o lucro na exploração da lotaria residia essencialmente na subdivisão dos bilhetes através da emissão e venda das cautelas.[14]

Em 1955, o Decreto-Lei nº 40.397, de 24 de Outubro, confirmou que a exploração da lotaria nacional era feita pela SCML, em comparticipação e por conta do Estado, em regime de monopólio público, sendo as suas receitas integralmente afectas a fins de assistência decididos pelo próprio Estado. Este Decreto-Lei refere pela primeira vez que à SCML pode ser atribuída a exploração de apostas mútuas: «*À Misericórdia poderá ser confiada, nos termos que forem estabelecidos em lei, a exploração de outras formas de lotaria ou apostas mútuas*» (artigo 11º § único).[15]

---

[13] Este princípio mantém-se ainda hoje nos Decreto-Lei nº 40.397, de 24 Novembro de 1955 e no Decreto-Lei nº 43.399, de 15 de Dezembro de 1960.

[14] Actualmente a venda de lotarias, nas suas modalidades de Lotaria Clássica e Popular, processa-se através de mediadores nos termos do Regulamento da Lotaria Nacional, aprovado pela Portaria n.º 551/2001, de 31 de Maio e do Regulamento dos Mediadores dos Jogos Sociais do Estado, aprovado pela Portaria n.º 313/2004, de 23 de Março.

[15] Diz o preâmbulo do Decreto-Lei nº 43.777

«Em Espanha é muito grande o interesse do público pelos concursos de prognósticos de futebol e não passam despercebidos, nos meios interessados, os rendimentos consideráveis que proporcionam para auxílio da assistência, da educação física e dos desportos.

Na Inglaterra é mais antigo o interesse pelas apostas mútuas sobre os resultados do futebol. Na Suécia a organização das apostas mútuas relacionadas este desporto tomou grande desenvolvimento e criou uma técnica própria desde 1934. Segundo o modelo de organização sueca a Suíça, a Dinamarca, a Noruega, a Finlândia, a Áustria e a Alemanha ocidental têm visto desenvolver-se esta fonte de rendimento para fins de interesse colectivo. Mas tem repercussão mais espectacular do que qualquer outra, na opinião pública interessada a organização italiana conhecida por Totocalcio (...)».

«(...) Entre nós o desenvolvimento das apostas particulares aconselha a aproveitar para fins superiores de interesse público o rendimento destas actividades. E só uma organização oficial pode assegurar ao público a necessária lisura na recolha do capital das apostas , no apuramento dos resultados dos concursos e no pagamento dos prémios . Pode lamentar-se que a evolução dos tempos se encaminhe nesse sentido. Mas a verdade é que perante o inevitável do fenómeno a melhor solução é sem dúvida rodeá-lo das garantias necessárias e transforma-lo em fonte de receita para fins de assistência e de educação

Em 1961, pelo Decreto-Lei nº 43.777, de 3 de Julho, foi atribuído à SCML a exploração dos concursos de apostas mútuas sobre prognósticos desportivos, o Totobola. A exploração foi atribuída à SCML num regime em tudo semelhante ao que vigorava para a lotaria nacional.

As receitas do Totobola foram integralmente afectas à realização de fins de assistência social, assistência a deficientes físicos e à promoção e fomento da Educação física e do desporto.

O legislador de 1961 equiparou a exploração dos concursos de apostas mútuas à exploração das lotarias, criando para a exploração das apostas mútuas a Mesa das Apostas Mútuas que era composta pelos membros da Mesa das Lotarias e ainda por representantes directos dos Ministérios cujas receitas passariam a beneficiar dos lucros do então criado Totobola. Em 1982 o Decreto-Lei nº 382/82, de 15 de Setembro, criou um novo jogo de apostas mútuas sobre um sorteio de números também denominado de loto.

Por razões várias a exploração do loto, que entre nós assumiu a designação de Totoloto, apenas se efectivou em 1985, na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 84/85, de 28 de Março, o qual veio regulamentar conjuntamente a exploração dos dois jogos - Totobola e Totoloto bem como a distribuição unitária das receitas de ambos. O Decreto-Lei nº 84/85 mantém-se em vigor com sucessivas alterações podendo, ao abrigo das suas normas, vir a ser criados quaisquer outros jogos de apostas desportivas ou outras.

Neste momento a designação – jogos sociais do Estado – compreende todos os jogos de lotarias e apostas, explorados em Portugal: Lotaria Nacional Totobola e Totoloto; Joker; Lotaria Instantânea; Totogolo, cuja exploração se encontra suspensa, e Euromilhões.[16]

---

física. (...) No critério de consignação e distribuição do rendimento líquido que vai estabelecido neste diploma a educação física e o desporto são equiparados à assistência (...) , certo é que o fomento da educação física cabe perfeitamente no conceito amplo de política de saúde.»

[16] Regulados respectivamente pelos: Decreto-Lei n.º 12790, de 30 de Novembro de 1926 e Decreto-Lei n.º 40397, de 24 de Novembro de 1955, Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, Decreto-Lei n.º 412/93, de 21 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 225/98, de 17 de Julho, Decreto-Lei n.º 210/2004, de 20 de Agosto.

Deste modo, os resultados líquidos da exploração dos jogos sociais do Estado são distribuídos na sua totalidade, nos termos fixados legalmente, por um conjunto de entidades com finalidades de carácter público – protecção e assistência sociais, cultura, saúde, desporto, educação, incluindo o próprio Estado, correspondente a cerca de 72% dessas verbas, de acordo com o previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, cabendo o remanescente de 28% à SCML para desenvolver os seus fins de protecção social, saúde e desenvolvimento dos cidadãos carenciados.

A exploração dos jogos sociais encontra-se atribuída à SCML cuja natureza jurídica é legalmente definida como uma pessoa colectiva de direito privado e utilidade pública administrativa, nos termos dos seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de Dezembro.
A SCML está sujeita à tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. O Provedor e a Mesa da SCML são os seus órgãos de administração, os quais são nomeados pelo Governo. A SCML está ainda sujeita à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, nos termos da respectiva lei.

O regime de exclusivo para todo o território nacional atribuído à SCML foi estendido à exploração dos jogos sociais do Estado em suporte electrónico – incluindo o espaço radioeléctrico, o espectro herteziano terrestre analógico e digital, a internet, bem como quaisquer outras redes públicas de telecomunicações (pelo Decreto-Lei n.º 182/2000, de 10 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro, sendo pois o jogo *online* um canal de distribuição alternativo e complementar ao canal de distribuição física ou *offline*.

Este regime de exploração exclusiva foi objecto de pronúncia do Tribunal Constitucional no seu acórdão n.º 99/02 (processo n.º 482/01), sobre o fundamento da punição penal da exploração não autorizada de jogos de fortuna ou azar, em 27 de Fevereiro de 2002, disse: (...) "*A punição penal da exploração de jogos de fortuna ou azar não autorizados não se destina primacialmente a impedir a prática de uma actividade – o jogo – considerada moralmente reprovável. Com efeito, o fundamento ético-social do sancionamento penal do jogo*

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

À semelhança do ocorrido quanto a jogos de apostas e lotarias, a necessidade de regulamentação de outros tipos de jogos surge como consequência de práticas que punham em crise a reserva então reflectida pelo Código Penal de 1886 que mandava, no artigo 264º, que "*Todo o jogador que se sustentar do jogo, fazendo dele a sua principal agência, será julgado e punido como vadio*".

Com efeito, a incapacidade dos governos para fazer cumprir o que, em matéria de jogo, ia sendo produzido nas sucessivas levas legislativas, conduziu a que o Estado - Legislador acabasse explicitamente por reconhecê-la no preâmbulo ao Decreto nº 14.643, de 3 de Dezembro de 1927.[17]

O dito Decreto nº 14.643 acabou assim por revogar os artigos 264º a 269º do Código Penal e os artigos 1541º e 1542º do Código Civil, estabelecendo um regime de jogo lícito que ainda vigora e manteve, designadamente, o regime especial que suporta a exploração do jogo pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa[18].

De acordo com o novo quadro normativo e além da exploração mantida à SCML, o jogo passou a ser permitido também em casinos localizados em áreas previamente delimitadas que o legislador designou de zonas de jogo.

---

[17] Aí se refere que *"Não é necessário revolver toda a legislação portuguesa para se ficar firme na convicção de que foi sempre baldado o esforço no sentido de reprimir em Portugal o jogo de fortuna ou azar". E ainda, que "Afigurou-se aos poderes constituídos a necessidade de regulamentar o jogo, como sendo o meio de reduzir ao mínimo os abusos que se estavam cometendo".*

[18] Cfr. Artigo 5º, § único.

Originalmente foram criadas oito zonas de jogo, sendo duas permanentes com localização nos então chamados Estoris e na Madeira e seis temporárias, localizadas em Santa Luzia-Viana do Castelo, que veio a transitar para Póvoa de Varzim por o concurso público haver ficado deserto, Espinho, Curía, Figueira da Foz, Sintra e Portimão-Praia da Rocha[19]. Prevaleceram as zonas de jogo de Estoril, Póvoa de Varzim, Espinho, Figueira da Foz e Madeira e, mais recentemente, em 1969, a designada zona de jogo de Portimão-Praia da Rocha passou a zona de jogo do Algarve[20] e foram criadas as zonas de jogo de Tróia em 1980[21], de Porto Santo em 1985[22], de Vidago-Pedras Salgadas também em 1985[23] e, finalmente, a zona de jogo dos Açores em 1995[24].
O conceito mantém-se ainda na sua forma original embora com evoluções decorrentes de circunstâncias de ordem concursal e das alterações legislativas entretanto verificadas, a mais recente das quais deu origem à abertura de um novo casino em Lisboa, integrado na zona de jogo do Estoril, mediante aditamento ao contrato respectivo.

Em resultado disso, encontram-se actualmente adjudicadas dez zonas de jogo a que correspondem outros tantos casinos em exploração, perspectivando-se a abertura de mais três, em Tróia, S. Miguel e Porto Santo e de duas salas de máquinas nas ilhas Terceira e Faial.

A exploração da actividade pelas entidades concessionárias é sujeita a uma tributação especial, significativamente agravada relativamente às demais actividades económicas, por via da qual o Estado arrecada receitas que afecta a actividades de interesse público.

Foi também associada à adjudicação das concessões a obrigação de construir os casinos objecto das mesmas, bem como equipamentos hoteleiros, recintos desportivos, habitação social e outros meios ajustados às necessidades das

[19] Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, artigo 3º.
[20] Decreto-Lei nº 48 912, de 18 de Março de 1969, artigo 3º.
[21] Decreto-Lei nº 340/80, de 30 de Agosto, artigo 1º.
[22] Decreto Legislativo Regional nº 12/85/M, de 24 de Maio.
[23] Decreto-Lei nº 372/85, de 19 de Setembro.
[24] Decreto-Lei nº 10/95, de 19 de Janeiro.

regiões, a maioria dos quais reverteram para o Estado, ou para os municípios respectivos, no termo dos contratos.

A tutela da actividade foi originalmente entregue ao Ministério do Interior e criado como instrumento fiscalizador o Conselho de Administração dos Jogos, munido de competências de controlo das explorações de jogo.

O regime estabelecido pelo Decreto nº 14.643 veio a ser alterado pelo Decreto nº 41.562, de 18 de Março de 1958 e pelo Decreto-Lei nº 48.912, de 18 de Março de 1969, que mantiveram a tendência fortemente centralizadora da actividade e lhe impuseram um rígido controlo, também como condição de protecção social.

A alteração mais marcante introduzida nesta matéria ocorreu com o Decreto-Lei nº 295/74, de 29 de Junho, que fez transitar o Conselho de Inspecção de Jogos, sucedâneo do Conselho de Administração dos Jogos, e a tutela da actividade de jogo do Ministério do Interior para o Ministério da Coordenação Económica, integrando-os na Secretaria de Estado do Comércio Externo e Turismo.

Esta medida representou uma das alterações mais relevantes na forma de interpretar e administrar o jogo em Portugal, pois contribuiu para lhe retirar algum peso das conotações negativas até aí dominantes e para potenciar a sua capacidade para gerar e aproveitar recursos, direccionando-os para o turismo e outras actividades económicas fundamentais, visando o desenvolvimento das regiões e do país.

A actual *Lei do Jogo*, é titulada pelo Decreto-Lei nº 422/89, de 2 de Dezembro, que estabelece que o direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado e só pode ser exercido por entidades a quem, na observância de determinadas condições, for adjudicada uma concessão[25].

[25] Cfr. Artigo 9º.

A exploração do jogo do bingo fora dos casinos foi permitida em 1982, com a publicação do Decreto-Lei nº 277/82, de 16 de Julho, que instituiu a prática e do Decreto Regulamentar nº 41/82, de 16 de Julho, que regulamentou aquele diploma.

Como resulta do supra exposto, o jogo mantém-se hoje como bem dominial do Estado.

1.3. Regime em vigor em Portugal

1.3.1. Concessões e regime de atribuição legal

1.3.1.1. Zonas de jogo

O debate académico sobre a distinção entre direito público e direito privado indica genericamente, quando assente em critérios materiais, que estamos no campo do direito privado quando os sujeitos da relação jurídica surjam em pé de igualdade e no campo do direito público quando as normas pressuponham, à partida, um sujeito dotado de poderes de autoridade. Assim e seguindo o pensamento de Oliveira Ascensão[26] [27], enquanto no direito privado vigora um princípio de liberdade, em que, de modo simplista, se poderá dizer que é permitido tudo quanto não for proibido, uma vez que todos os sujeitos se apresentam em igualdade de condições, no direito público vigora um princípio de competência, em que é permitido apenas o que a lei permitir.

Dito isto, os contratos de concessão das zonas de jogo surgem claramente como contratos de direito público. Embora, como qualquer tipo contratual, pressuponham o acordo das partes, os contratos de concessão de zonas de jogo não contemplam a igualdade entre os sujeitos, quer na outorga, quer na

[26] Ascensão, José Oliveira, "*O Direito - Introdução e Teoria Geral*", Lisboa, 1978.
[27] Parecer sobre as concessões de jogo, Conselho de Inspecção de Jogos, Lisboa, 1980, pp. 1-27

execução, uma vez que o Estado estabelece previamente as condições a que devem obedecer as entidades interessadas e reserva-se o direito de escolher entre os candidatos, podendo recusá-los a todos ou mesmo, há quem defenda, adjudicar sem concurso.

O Estado reserva-se ainda um extenso leque de poderes especiais de superintendência relativamente à acção dos adjudicatários na execução dos contratos e durante a vigência destes, por via da intervenção do organismo regulador e fiscalizador da actividade.

A figura da igualdade está pois arredada dos contratos de concessão das zonas de jogo, pois que o Estado actua não como simples particular mas dotado de poderes de autoridade e, portanto, imerso num princípio de competência, só podendo agir com expresso suporte legal, nos termos e até onde a lei o permitir.

Como decorre dos artigos 9º e 10º da *Lei do Jogo*[28] *"O direito de explorar jogos de fortuna ou azar pode ser exercido por empresas constituídas sob a forma de sociedades anónimas a quem o Estado adjudicar a respectiva concessão (...) mediante contrato administrativo outorgado na sequência de concurso público".*

Não é indiferente, no caso, a imposição de um tipo específico de sociedade comercial. Ao impor que as empresas opositoras em concurso para adjudicação da exploração das zonas de jogo revistam a forma de sociedades anónimas, é visível a preocupação do Estado em subordiná-las a um regime determinado de funcionamento e organização interna e às consequentes regras de relacionamento institucional.

A sensibilidade do jogo no contexto social, levou a que se associassem ao processo de controlo da actividade mecanismos mais exigentes de fiscalização da gestão empresarial, porventura garantidos através do tipo de empresa em questão. As regras orgânicas e de funcionamento legalmente impostas para as

[28] Cfr. Decreto-Lei nº 422/89, de 2 de Dezembro.

sociedades anónimas, porque mais transparentes, constituem um pressuposto não desprezível.

A condição jurídica das empresas concessionárias apresenta alguma complexidade, porquanto o conjunto de normas que enforma e regula o quadro operativo associado à exploração dos jogos de fortuna ou azar compreende disciplinas jurídicas tão diversas como o direito administrativo, o direito criminal, o direito civil, o direito comercial, o direito económico e o direito fiscal.

Por ausência de princípios e métodos próprios e de especificidade do objecto, não seria possível autonomizar todas essas normas num ramo autónomo do direito mas, não fosse isso, e como também refere Oliveira Ascensão em parecer produzido para o então Conselho de Inspecção de Jogos, poderíamos sem exagero falar de um *"direito do jogo"*. [29]

As empresas que dispõem de licenças para explorar jogos de fortuna ou azar apresentam-se assim na dupla condição jurídica de sociedades comerciais e de concessionárias, regendo a sua acção, por um lado, pelas regras da legislação comercial e pelos seus estatutos e, por outro, pela legislação e regulamentação aplicável à actividade do jogo, sendo estas, como se verá, aparentemente dominantes. Quer-se com isso significar que, sempre que não resulte da lei do jogo e do contrato de concessão regime especial, as empresas concessionárias regem-se e são tratadas como sociedades comerciais.

Contudo, no âmbito das relações institucionais o Estado define, quer os termos contratuais quer a regulamentação específica, e as empresas apenas podem alterar aquilo que, em respeito pelo interesse público, haja que o ser como garantia do bom curso das concessões, uma vez que, o antes designado *"direito do jogo"* não poderia esgotar tudo o que respeita ao relacionamento entre as empresas e o Estado. E nessa medida são estabelecidas, nos contratos de concessão e na legislação que os suporta, prerrogativas que as diferenciam

[29] Parecer sobre as concessões de Jogo, Conselho de Inspecção de Jogos, Lisboa, 1980, pp. 1-27

das demais sociedades comerciais: benefícios fiscais específicos e o direito de requerer expropriações por utilidade pública.

Diversamente, as relações entre a concessionária e os cidadãos e demais entes privados processam-se de forma diferente, uma vez que, a concessionária ao praticar a generalidade de actos jurídicos necessários ao seu funcionamento, seja no âmbito laboral ou na aquisição de bens e serviços, se apresenta em igualdade de circunstâncias com os demais contraentes, despida pois das prorrogativas inerentes àquela condição, sem prejuízo de algumas obrigações legais neste domínio.

Por sua vez, internamente, dentro do seu quadro operativo, dominam o direito privado e os estatutos, salvo quando algo diverso seja imposto pelos normativos directores da actividade de jogo, como acontece com as alterações e transmissões de capital, com a contabilidade especial do jogo e com a contabilidade comercial.

1.3.1.2. Jogos sociais, lotarias e apostas

Os chamados *jogos sociais* correspondem, genericamente, às lotarias e apostas mútuas. O direito de promover concursos de apostas mútuas "*é reservado ao Estado, que concede à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a sua organização e exploração em regime de exclusivo para todo o território nacional*". Concursos de apostas mútuas são "*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*", o que abrange, por um lado, as apostas desportivas e, por outro lado, as lotarias activas tradicionais.[30]

A SCML não é uma empresa pública, mas funciona na estrita dependência do Governo. A longa existência da SCML, de mais de cinco séculos garantiria, só

[30] Cfr. Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, artigo 1º, n.º 1 e artigo 2º, n.º 2.

por si, que a SCML fosse a entidade escolhida para explorar, por conta do Estado, o jogo e, também em nome do Estado, assegurar o funcionamento do mesmo num sistema controlado e seguro.

Mas, para além da garantia oferecida pela extraordinária longevidade da instituição, permanentemente ligada à realização de superiores objectivos sociais, o Estado socorreu-se dos instrumentos legislativos para impor à SCML um determinado formato jurídico e para exercer um efectivo poder de tutela.

A natureza jurídica da SCML encontra-se fixada legalmente como uma pessoa colectiva de direito privado e utilidade pública administrativa, nos termos dos seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de Dezembro.

A SCML está sujeita à tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. O Provedor e a Mesa da SCML são os seus órgãos de administração, os quais são nomeados pelo Governo. De igual modo o Presidente do Conselho de Auditoria é nomeado pelo Ministério das Finanças e da Administração Publica.

A SCML, e especificamente o Departamento de Jogos (DJSCML), está sujeito às regras e procedimentos de aquisição de bens e serviços vigentes para a Administração Pública, em sentido estrito, está sujeita a tutela de gestão e é a única entidade de direito privado e utilidade pública administrativa que consta expressamente dos anexos das Directivas Mercados Públicos, transpostas para o direito interno pelo Código dos Contratos Públicos.

A SCML encontra-se sujeita à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, nos termos da respectiva lei orgânica. A mesma lei estabelece uma fiscalização própria do DJSCML pelo mesmo Tribunal.

Cada jogo de lotaria e apostas é criado por decreto-lei e toda a sua organização e exploração, incluindo preço da aposta, planos de prémios, frequências de sorteios, percentagem concreta para prémios, modos de recolha de apostas,

forma de selecção dos mediadores autorizados, modos e prazos de pagamentos dos prémios, é regulada por portaria do Governo.

Toda a exploração dos jogos sociais do Estado tem natureza administrativa, incluindo os procedimentos de compras de bens e serviços necessários à actividade e bem assim todas as decisões que não estão enquadradas pelo direito das contra-ordenações[31]. De facto, das decisões do DJSCML com efeito externo, cabe recurso para a jurisdição administrativa.
Os jogos sociais do Estado foram concedidos "*à SCML em exclusivo – isto é, como monopólios de Direito –, com a finalidade de gerar receitas públicas pela origem – pois só o poder do Estado permite obtê-las – como pela afectação, necessariamente ao Estado ou a entidades e/ou actividades funcionalmente públicas* (...)"[32], em que as receitas resultantes da exploração dos jogos sociais do Estado são afectas nos termos previstas no Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março.

Significa isto que "*o Estado cria através de via legislativa, um monopólio de que beneficia ele próprio ou entidades que designa e que são as únicas a quem é permitido o desenvolvimento de certos jogos*".[33]

O Tribunal de Justiça da União Europeia reconheceu que "*uma autorização limitada dos jogos num quadro de exclusividade tem a vantagem de canalizar a exploração dos jogos para um circuito controlado e de prevenir os riscos de tal exploração com fins fraudulentos e criminosos. (...) Por um lado, a longa existência da Santa Casa, de mais de cinco séculos, demonstra a fiabilidade deste organismo. Por outro lado, este governo sublinha que a Santa Casa funciona na sua estrita dependência. O enquadramento jurídico dos jogos de fortuna ou azar, os Estatutos da Santa Casa e o envolvimento do governo na nomeação dos membros dos seus órgãos administrativos permitem ao Estado exercer um efectivo poder de tutela sobre a Santa Casa. Esse regime legal e estatutário dá*

---

[31] Das decisões de aplicação de coimas por exploração de lotarias e apostas ilegais cabem recursos jurisdicionais nos termos gerais.
[32] ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *A sujeição da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas*, Estudos de Direito Público da SCML, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 36.
[33] EDUARDO PAZ FERREIRA, Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Professor João Lumbrales, *Coimbra Editora, 2000*, p. 142.

suficientes garantias ao Estado sobre o estrito cumprimento das regras no sentido de salvaguardar a honestidade dos jogos de fortuna ou azar organizados pela Santa Casa".[34]

1.3.2. Tipos de jogos

1.3.2.1. Jogos de casino

Como antes referido, encontram-se actualmente concessionadas 10 zonas de jogo e 13 casinos, 10 dos quais em exploração, e ainda 2 salas de jogos em máquinas.

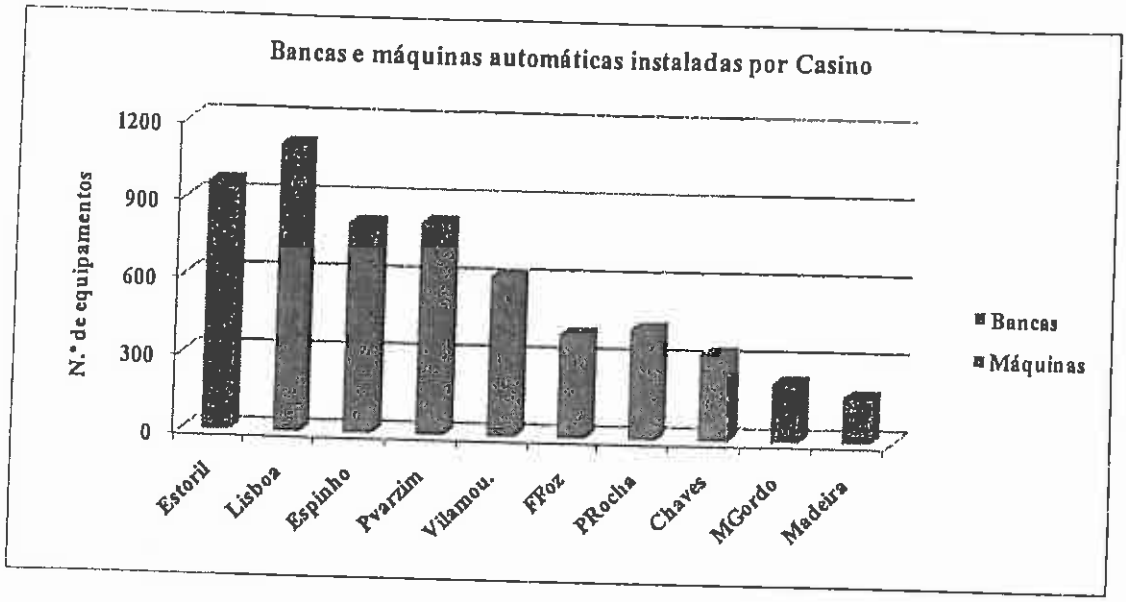
Através destas unidades o mercado dispõe de uma oferta diversificada de modalidades de jogos de mesa em que dominam roleta, banca francesa, ponto e banca e *black-jack*, a que se juntou recentemente o póquer *hold'em*, que evidencia já alguma relevância.

Contudo e como se percebe, em termos numéricos, a modalidade de máquinas era em 2009, entre os jogos típicos de casino, o elemento dominante da oferta.

Jogos	Bancas instaladas em casinos em 2009										
	Estoril	Lisboa	Espinho	Pvarzim	Vilamou.	FFoz	PRocha	Chaves	MGordo	Madeira	Total
Roleta	10	10	12	12	8	6	4	4	4	2	72
Bfrancesa	3	4	5	5	4	3	2	2	2	1	29
Black-Jack	8	7	5	5	8	2	2	3	2	2	36
Baccará-PB	3	4		2							9
Póquer-SD	1	2	2		1		2	2	2		11
Póquer-Hin	4		4	2		1		4			17
Pbanca-M			4	1		1		1			9
Cussec	4	1		1							2
Total	33	28	32	28	21	13	10	16	10	5	185
Total Máquinas Instaladas	932	1087	782	794	600	389	418	322	219	175	5718

Fonte: Base de dados do SIJ do TP

[34] Acórdão TJUE Proc C - 42/07 Bwin vs. SCML



1.3.2.2. Jogo do bingo

Como também mencionado, a exploração do jogo do bingo fora dos casinos foi permitida em 1982. O cenário conhecido à data da legalização e instalação da actividade alterou-se significativamente até ao presente, tendo o volume da oferta decrescido de modo muito persistente, como reflecte o quadro que segue.

DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA OFERTA DE JOGO (2009)

Distribuição geográfica salas de bingo			
Regiões	1990	2002	2009
Norte	17	10	8
Lisboa-Alentejo	21	20	13
Sul - Ilhas	6	2	1

Fonte: Base de dados do SIJ do TP

1.3.2.3. Jogos sociais, lotarias e apostas

Os jogos sociais do Estado explorados pela SCML compreendem actualmente os tipos de jogos descritos no quadro seguinte:

Risco para operador	Jogos	Tipos de Jogo	Modalidades	Plano ou categorias de prémios	Local de acesso
Existe	Lotaria Nacional	Lotaria Passiva (sorteio de números posterior à compra do bilhete - jogador assiste sorteio)	Clássica Popular	Plano de prémios	Mediadores dos JSE Cauteleiros Internet Todo o país
Existe	Lotaria Instantânea	Lotaria Activa (sorteio anterior à impressão dos bilhetes - jogador raspa bilhete)	Vários jogos	Plano de prémios	Mediadores dos JSE Cauteleiros
Não existe	Totobola	Aposta Desportiva	Mútua	Categorias de prémios	Mediadores dos JSE Cauteleiros Internet Todo o país
Não existe	Totogolo	Aposta Desportiva	Mútua	Categorias de prémios	Suspenso
Não existe	Totoloto	Aposta sobre números	Mútua	Categorias de prémios	Mediadores dos JSE Cauteleiros Internet Todo o país
Não existe	Joker	Aposta sobre números	Mútua	Plano de prémios e categorias de prémios (1º premio de valor variável; outros prémios com plano de prémios - valor variavel)	Mediadores dos JSE Cauteleiros Internet Todo o país
Não existe	Euromilhões	Aposta sobre números	Mútua	Categorias de prémios	Mediadores dos JSE Cauteleiros Internet Todo o país

1.3.2.4. Modalidades afins

As modalidades afins dos jogos de fortuna ou azar são operações que implicam o desenvolvimento de uma acção cuja atribuição do (s) prémio (s) pode depender conjuntamente da sorte e perícia do jogador, ou somente da sorte. São assim designadas quando, embora ofereçam dinheiro ou bens com valor económico como prémio, não são passíveis de integrar a definição legal de jogos de fortuna e azar e nelas se incluem, entre outros, as rifas, tômbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos, passatempos, lotarias de beneficência, etc.

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

A exploração de modalidades afins dos jogos de fortuna e azar, carece de autorização do Ministro da Administração Interna ou de quem disponha da respectiva competência delegada e obriga-se a satisfazer, além dos requisitos mencionados, os seguintes:

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

2. Impacto económico da actividade

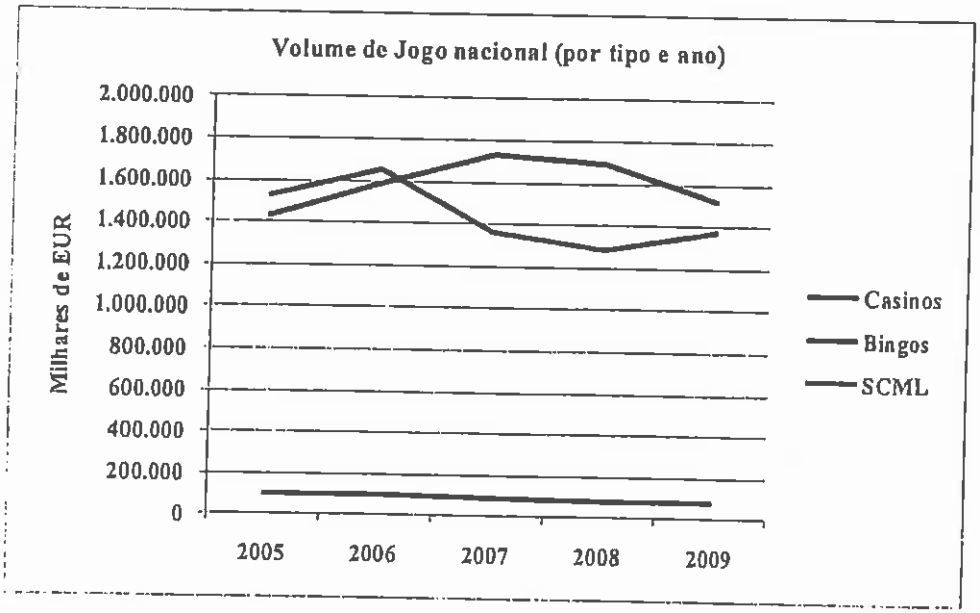
2.1. Volume de Jogos

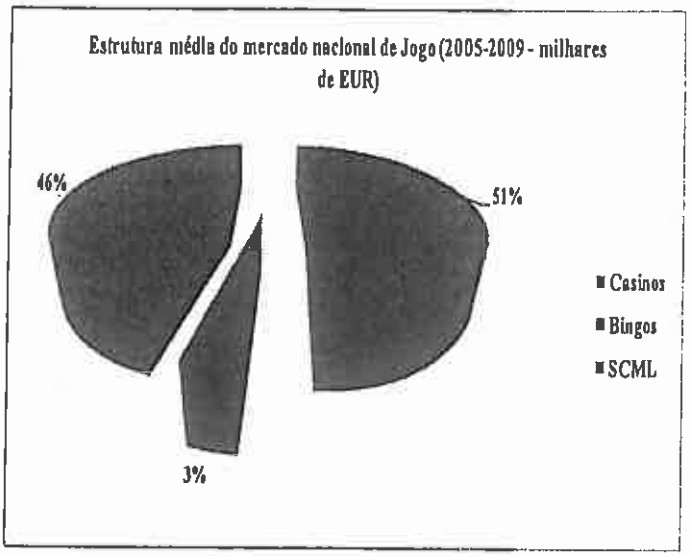
Em face das anteriores referências à composição da oferta, importa reflectir sobre o peso global da actividade. Para tanto e através dos quadros infra, evidencia-se a dimensão aproximada e a configuração proporcional do mercado nacional do jogo, usando como referência o período compreendido entre 2005 e 2009.

milhares de euros

Volume de jogo nacional				
Ano	**Casinos**	**Bingos**	**SCML**	**TOTAL**
2005	1.433.426	105.599	1.532.321	3.071.346
2006	1.584.751	100.376	1.654.386	3.339.513
2007	1.733.613	93.294	1.363.303	3.190.210
2008	1.692.000	84.927	1.290.876	3.067.803
2009	1.524.000	81.886	1.377.901	2.983.787
TOTAL	**7.967.790**	**466.082**	**7.218.787**	15.652.659

Fonte: Base de dados do SIJ do TP e Relatório e Contas SCML





Como se verifica, são assinaláveis os valores despendidos para jogar no período referenciado, perfazendo uma média acima dos 3 mil milhões de euros anuais. Ainda assim, estamos longe dos valores reais se considerarmos, na presente aferição, não apenas os valores mobilizados directamente pelo jogador em razão dos seus rendimentos, que podemos apelidar de "dinheiro de bolso", mas também os valores apostados e ganhos que, podendo embora arrecadar, aquele opta por manter em jogo.

Trata-se de prática recorrente em todos os domínios do jogo, seja ele operado pela SCML, seja em salas de jogos de casinos ou bingos e que, sem risco significativo, pode estimar-se em valores equivalentes aos que enformam as estatísticas finais da exploração.

2.2. Receitas geradas

Os jogos sociais do Estado são explorados pela SCML em nome e por conta do Estado através do DDJSCML, nos termos dos respectivos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de Dezembro.

Desta circunstância, decorre que todos os proveitos gerados pela actividade (lucro dos jogos) são pertença do Estado.

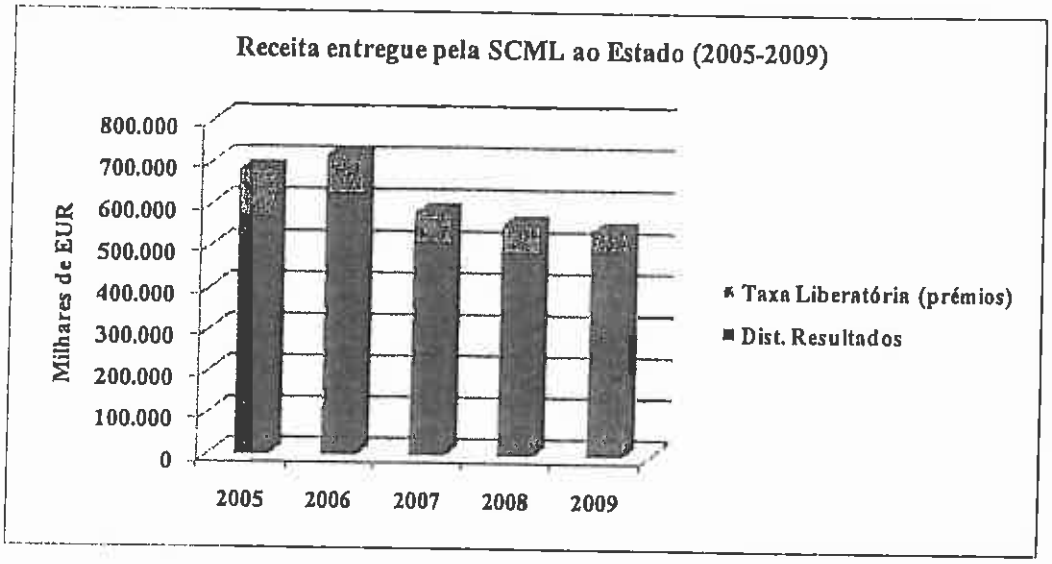
O quadro seguinte evidencia o destino das receitas públicas (impostos e lucros) obtidas com a exploração dos jogos sociais do Estado pela SCML.

milhares de euros

Contribuição para as funções sociais do Estado e receita entregue pela SCML ao Estado		
Ano	Dist. Resultados	Taxa Liberatória (prémios)
2005	578.430	104.421
2006	634.555	84.294
2007	517.134	68.025
2008	492.797	63.598
2009	499.819	43.548
TOTAL	2.561.538	363.886

Fonte: Relatório & Contas SCML

* Compreende os valores da tx. Liberatória e imposto de selo, simultaneamente em vigor no final de 2009



Por sua vez, a geração de receitas públicas nos casinos foi materializada pelo legislador em contrapartidas iniciais a pagar pelos concessionários aquando da outorga ou prorrogação dos contratos de concessão e em contrapartidas anuais em função dos resultados de exploração do jogo, as quais serão evidenciadas no capítulo seguinte.

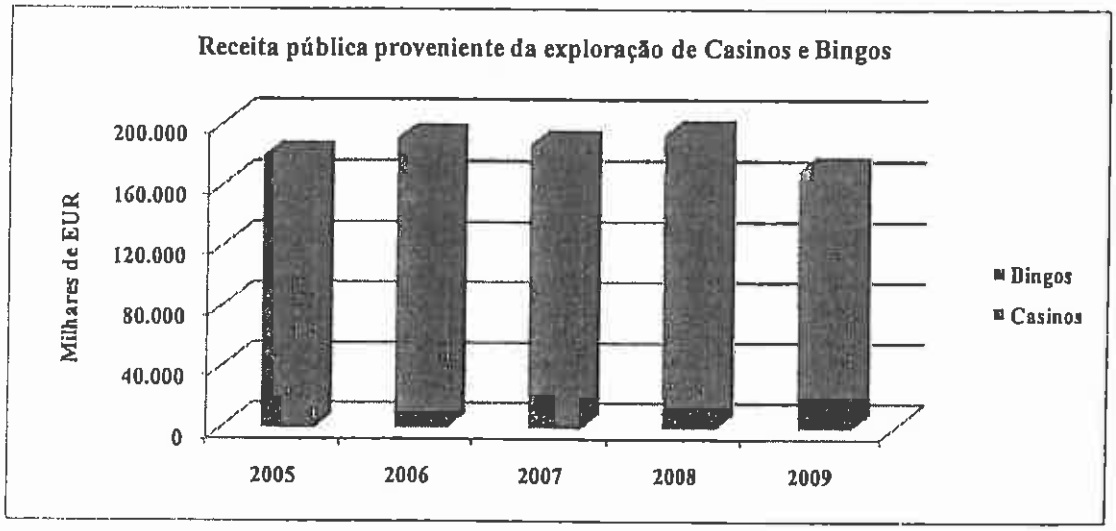
Como reporta o quadro que segue, no quinquénio referenciado, foram liquidadas receitas públicas de valor aproximado a 920 milhões de euros decorrentes da exploração dos casinos e salas de bingo. Verifica-se contudo, uma persistente tendência de quebra nas receitas brutas de exploração do jogo do bingo,

porventura devido ao incremento e maior sofisticação da oferta dos jogos de casino, à diversidade e valor dos prémios oferecidos pelos jogos da SCML, mas, de modo determinante, pela oferta de jogo *online*.

Milhares de euros

Receita pública		
Ano	Casinos	Bingos
2005	152.078	27.728
2006	166.059	25.442
2007	163.837	23.783
2008	173.009	21.447
2009	150.224	20.432
TOTAL	805.207	118.832

Fonte: Base de dados do SIJ do TP



2.3. Distribuição das receitas

As receitas geradas pela exploração dos casinos são afectadas, por força dos contratos de concessão e também da legislação e regulamentação que os suporta, nomeadamente, aos seguintes fins:

- Orçamento de Estado;
- Actividade de formação, fomento, promoção e cooperação, do Turismo de Portugal, IP, como entidade responsável pela concretização das metas estabelecidas no PENT;

- Obras com interesse turístico a realizar nos municípios onde se localizam os casinos e em municípios adjacentes;
- Subsídios a entidades com relevância social sediadas nas zonas de jogo onde se localizam casinos, que suportam, entre outras, actividades de apoio social e de saúde, desportivas, culturais e de apoio à juventude;
- Protecção e sustentabilidade ambiental;
- Fomento cultural.

Por sua vez, as receitas geradas pelo jogo do bingo são distribuídas às seguintes entidades do sector público[35]:

- Instituto do Desporto de Portugal, IP;
- Instituto Português da Juventude, IP;
- Entidades Regionais de Turismo;
- Turismo de Portugal, IP.

Os proveitos líquidos geradas pelos jogos sociais do Estado explorados pela SCML são distribuídos pelas seguintes entidades do sector público:

Ministério da Administração Interna	Protecção civil, emergência e socorro; associações de bombeiros voluntários; financiamento de iniciativas de prevenção dos riscos sociais e prévenção da criminalidade junto dos mais vulnerávels; policiamento de espectáculos desportivos
Ministério das Finanças e da Administração Pública	Orçamento de Estado
Presidência do Conselho de Ministros	Instituto do Desporto de Portugal - fomento de actividades e infra-estruturas desportivas; promoção e desenvolvimento do futebol Instituto Português da Juventude - o fomento das actividades e infra-estruturas juvenis
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social: desenvolvimento de programas de apoio social; cobertura parcial das despesas efectuadas pelas instituições de solidariedade social no domínio da acção social; instituições particulares de solidariedade social que prossigam modalidades de acção social; prevenção e reabilitação de deficientes e de apoio a deficientes graves e profundos; programas e projectos de combate à pobreza e exclusão social; projectos especiais de apoio a crianças carenciadas e em risco incluindo os referentes à recuperação e educação especial; de crianças com deficiência; projectos e acções de auxílio à população idosa carenciada; medidas e projectos de apoio à família e à criança Fundação INATEL - turismo social e sénior, termalismo social e sénior, da organização dos tempos livres, da cultura e do desporto populares
Ministério da Saúde	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
Ministério da Educação	Apoio ao desporto escolar e investimentos em infra-estruturas desportivas escolares; projectos especiais destinados a estudantes do ensino secundário que revelem mérito excepcional
Ministério da Cultura	Fundo de Fomento Cultural
Instituto de Desporto da Madeira	Apoio ao desporto escolar e investimentos em infra-estruturas desportivas escolares
Fundo Regional do Desporto dos Açores	Apoio ao desporto escolar e investimentos em infra-estruturas desportivas escolares.
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Desenvolvimento de projectos integrados nos seus fins estatutários

[35] Cfr. Resoluções do Conselho de Ministros nºs. 17/96, de 8 de Fevereiro e 179/96, de 12 de Setembro.

2.4. Geração de emprego

Os casinos, salas de bingo e a SCML constituem pólos geradores de emprego directo e indirecto afectando à sua operação profissionais de jogo, pessoal auxiliar, administrativo e técnico e ainda pessoal associado às áreas de suporte, manutenção e serviços.

No que reporta à SCML esta afecta directamente à actividade do seu DJSCML cerca de 390 postos de trabalho, de um total de cerca de 3900, em que se integram os serviços de protecção social e de saúde.

Existem 4224 mediadores de venda de apostas mútuas, 4103 mediadores de lotaria instantânea e 802 mediadores de lotaria clássica e popular, a operar por todo o país.

Por sua vez, ainda que não haja qualquer interferência da SCML na gestão dos mediadores, a comercialização dos seus jogos da SCML permite afirmar que cada um afectará prioritariamente a esse fim pelo menos um posto de trabalho.

Poderemos, nesta medida, concluir que a actividade de jogo desenvolvida pela SCML é geradora no mínimo de 9230 postos de trabalho directo e indirecto, o que reflecte o impacto global da operação de jogo no mercado de trabalho nacional, conforme evidenciado no quadro.

Volume total de emprego	
	Postos de Trabalho
Casinos	**6.289**
Estoril	3.582
Pvarzim	1.004
Espinho	455
FFoz	462
Algarve	487
Chaves	148
Madeira	151
SCML	**9.230**
Jogo	5.378
Otserviços	3.852
Bingos	**970**
Norte	358
Lisboa	597
Sul e Ilhas	15
Total	**16.489**

Fonte: APC, ACB e Relatório & Contas SCML

De referir por último, que também o investimento, formação e promoção do turismo nacional dependem fundamentalmente das receitas do jogo devendo, nessa medida, ser levado em conta, uma vez que, de acordo com os últimos números reportados pela Conta Satélite do Turismo, em 2005, representou 7,8% da oferta global de emprego.

Capítulo 3 - Contrapartidas e fiscalidade dos jogos

2.5. Contrapartidas

As concessões para exploração dos casinos e salas de bingo impõem, por norma, a entrega de contrapartidas iniciais decorrentes do processo de adjudicação e de contrapartidas anuais apuradas em função dos resultados do exercício, conforme se evidencia no quadro seguinte:

(em euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Imposto Especial de Jogo	88.952.748,32	107.908.761,36	111.703.235,55	110.342.781,26	105.262.491,02	524.170.017,51
Imposto de selo sobre acessos	518.810,00	303.492,00	277.011,00	238.152,00	128.195,00	1.465.660,00
Subsídios para planeamento e construção de emp. Turísticos do Estado	1.202.836,58	1.190.146,71	1.161.220,71	1.166.980,89	1.103.065,32	5.824.250,21
Execução do aproveitamento do areal da praia	120.283,66	119.014,66	116.122,07	116.698,09	110.306,53	582.425,01
Comparticipação nos prejuízos das piscinas	160.646,83	165.626,89	169.601,93	173.841,98	173.841,98	843.559,61
Compensação dos encargos com o SIJ	6.267.004,84	5.388.088,81	6.276.629,05	6.273.364,01	6.231.568,21	30.436.654,92
Verbas destinadas à formação turística	1.299.336,77	1.340.877,09	1.407.769,98	1.410.347,70	1.458.026,20	6.916.357,74
Subsídios a entidades com relevância social	779.602,06	923.540,90	844.662,00	917.900,35	945.261,76	4.410.967,07
Comparticipação na requalificação ambiental	0,00	0,00	0,00	286.766,92	281.784,24	568.551,16
Contrapartidas pela prorrogação dos contratos de concessão	22.363.976,74	22.835.767,01	718.592,44	0,00	0,00	45.918.336,19
Contrapartida Inicial do casino Lisboa *	0,00	8.104.238,01	8.610.873,29	8.557.500,00	217.500,00	25.490.111,30
Remanescente da contrapartida	30.412.997,19	17.779.131,28	32.551.195,92	43.524.872,28	34.312.203,60	158.580.400,27
Sub-total da receita proveniente dos casinos	152.078.242,99	166.058.684,72	163.836.913,94	173.009.205,48	150.224.243,86	805.207.290,99
IRS sobre prémios de jogo	14.547.081,18	13.820.021,36	12.839.112,38	11.713.456,94	11.275.176,73	64.194.848,59
Receita para as outras entidades do sector público	13.180.523,24	11.622.702,58	10.944.060,02	9.733.559,22	9.156.434,13	54.637.279,19
Sub-total da receita proveniente dos bingos	27.727.604,42	25.442.723,94	23.783.172,40	21.447.016,16	20.431.610,86	118.832.127,78
Total	179.805.847,41	191.501.408,66	187.620.086,34	194.456.221,64	170.655.854,72	924.039.418,77

* - A primeira prestação da contrapartida inicial do casino de Lisboa foi paga em 2003.

2.6. Fiscalidade

Até à reforma de 2009, as receitas fiscais associadas à exploração do jogo e aos rendimentos que dele decorrem prendiam-se no essencial com a tributação em IRS dos prémios obtidos pelos jogadores. Esta tributação pressupunha a qualificação de todos os tipos de ganhos de jogo como incrementos patrimoniais, com excepção dos prémios provenientes do Euromilhões. Assim, até

àquela data[36], os ganhos de jogos (não sujeitos ao regime do imposto especial sobre o jogo) pagos por entidades residentes no território nacional, a residentes ou não residentes, estavam genericamente sujeitos a tributação por retenção na fonte a título definitivo, a taxas de 35% (para totoloto, jogo do loto, sorteios e concursos) e de 25% (para lotarias, apostas mútuas e bingo).

Desde 2009, é o valor das apostas que é objecto de tributação em sede de imposto do selo, de acordo com a Tabela Geral anexa ao Código do Imposto do Selo, incidente sobre o valor das apostas, designadamente as representadas por bilhetes, boletins, cartões, matrizes, rifas ou tômbolas, mantendo-se a tributação à taxa de 25% sobre o valor dos prémios do bingo.

Os prémios dos jogos sociais do Estado - Euromilhões, Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totogolo, Totoloto e Joker, são tributados em sede de Imposto de Selo, à taxa de 4,5% sobre o valor da aposta, incluídos no preço de venda.

A tributação em sede de IRC da receita proveniente da tributação dos lucros da exploração do jogo tem carácter residual, conquanto, a generalidade dos organismos com atribuições na gestão e exploração de jogos concessionados ou atribuídos pelo Estado encontram-se abrangidos pelo regime de exclusão de tributação ou pelas isenções subjectivas ali previstas.

No que concerne ao IVA, este imposto incide sobre as prestações de serviços relativas a ofertas de jogo, incluindo a venda de cartões para o bingo e as vendas electrónicas[37].

A informação disponível na base de dados da Direcção-Geral dos Impostos, que permite identificar valores de receita fiscal especificamente relacionados

---

[36] Mais concretamente, até 1 de Setembro de 2009, data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 175/2009, de 4 de Agosto, e as alterações introduzidas pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, ao Código do IRS e ao Código do Imposto do Selo e respectiva Tabela anexa.

[37] Conforme descritas no ponto 4 da Lista exemplificativa das prestações de serviços por via electrónica, consagrada no Anexo D ao Código do IVA: *"Fornecimento de música, filmes e jogos, incluindo jogos de azar e a dinheiro, de emissões ou manifestações políticas, culturais, artísticas, desportivas, científicas ou de lazer."*

com a actividade do jogo, revela que os montantes arrecadados no período de 2005 a 2009 foram os seguintes:

(em milhares de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
IRS - PRÉMIOS DE JOGOS, LOTARIAS, RIFAS, APOSTAS MÚTUAS, SORTEIOS, CONCURSOS	123.842	106.751	93.822	87.917	70.515
IS - JOGO	562	331	254	557	13.621
TOTAL	124.404	107.082	94.076	88.474	84.136

Sendo este o enquadramento em sede de jogo *offline*[38], uma abordagem à capacidade geradora de receitas provenientes do jogo *online* ilegal nos últimos anos, dá-nos, ao invés, uma perspectiva clara de uma área muito crítica ao nível do controlo fiscal, exonerada de tributação no território nacional até à presente data.

O facto de as empresas responsáveis pela oferta de jogo *online* operarem a partir de servidores instalados fora do território nacional sem que aqui possuam estabelecimento estável, representante ou empresas associadas, impede a sujeição à tributação em sede de IRC, por não se verificarem os pressupostos legais.

Nem mesmo a incidência fiscal sobre os prémios de quaisquer lotarias e apostas postos à disposição de residentes nacionais (que constituíam, até 2009, rendimento sujeito a IRS) era possível assegurar, quando os devedores de tais importâncias fossem operadores com aquelas características, visto que, ao contrário do que sucedia com os prémios pagos pela SCML, não se encontravam sujeitos à obrigatoriedade de retenção na fonte da taxa liberatória, no momento da colocação desses rendimentos à disposição dos beneficiários.

Por sua vez, o enquadramento em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) das prestações de serviços relacionadas com a oferta de jogo *online*

[38] Nestas receitas incluem-se as provenientes dos jogos da SCML explorados *online*.

não é, por si só, facilitador duma efectiva tributação e arrecadação de imposto no território português, nem mesmo após a alteração das regras de localização das operações tributáveis que vigorarão a partir de 1 de Janeiro de 2015.

Sendo variável o enquadramento em função do local a partir do qual os operadores realizam a operação tributável (considerando-se, para este efeito, o local onde está instalado o servidor) e da qualidade dos adquirentes deste serviço (consumidores particulares ou sujeitos passivos) constata-se que, por regra, se os jogos e apostas são disponibilizados a residentes nacionais não sujeitos passivos de IVA (v.g. particulares), a partir de um EM da UE funciona o princípio geral consagrado na Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao Sistema Comum do IVA, da tributação na origem, ou seja, a receita fica alocada ao EM da sede do prestador do serviço.

Já se os mesmos jogos de azar e a dinheiro fornecidos por via electrónica fossem disponibilizados aos mesmos utilizadores por um operador não localizado (sem sede, estabelecimento estável ou domicílio) no território comunitário, passaria a incidir IVA sobre tais serviços no território nacional. Todavia, nestas situações, quando o operador disponibiliza, a partir do exterior, jogos a apostadores localizados em diferentes EM, subsiste a possibilidade deste poder optar pelo regime especial de registo em IVA num único desses Estados, aí cumprindo todas as obrigações fiscais, nomeadamente a entrega do IVA liquidado por taxas nacionais em função da localização dos apostadores/jogadores, verbas que o país de registo posteriormente transferirá para os EM onde se localizem os apostadores, mas sempre a pedido do EM da residência do jogador.

Exercida esta opção pelo operador este fica obrigado a disponibilizar por via electrónica, mas só a pedido da Administração Fiscal, os registos das operações envolvendo jogadores localizados em Portugal, de forma a permitir o apuramento e a fiscalização do imposto devido nessas operações.

Caso não opte pelo registo único, o operador fica obrigado a registar-se em IVA em cada um dos Estados comunitários onde se localizam os apostadores que efectuem apostas *online* no sítio por ele disponibilizado.

O que se detecta, porém, face à informação recolhida junto da DGCI, é que os operadores que - conforme é assumido publicamente - têm vindo a disponibilizar serviços de jogo *online* a apostadores residentes em Portugal não se encontravam registados em IVA no território nacional, nem existiam transferências de receitas de outros EM que indiciassem a existência de operadores que tivesse optado por centralizar o registo noutro EM.

4. Evolução recente da actividade

4.1. Jogo online

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

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

Tendo em vista acautelar, por um lado, os índices estabelecidos de mercado e, por outro, garantir o respeito pelos princípios de protecção concorrencial estabelecidos nos contratos de concessão das zonas de jogo, foi submetido ao Governo, em 2003, um projecto de lei visando enquadrar e regulamentar esta valência da actividade de jogo. Não tendo tal projecto merecido acolhimento, o quadro normativo hoje em vigor é o estabelecido pela designada "Lei do Jogo"[39] e pelo Decreto-Lei nº 282/2003, de 8 de Novembro, que possibilita que apostas dos jogos explorados pela SCML sejam efectuadas por via electrónica, através da internet, telemóvel, multibanco, telefone fixo, televisão, televisão interactiva e por cabo, entre outros meios.

[39] Decreto-Lei nº 422/89, de 2 de Dezembro.

Não sendo possível dimensionar em termos definitivos a oferta e volume de negócios do jogo *online*, os indicadores facultados ao grupo de trabalho, nomeadamente, quanto a apostas desportivas no mercado nacional, apontam para cerca de 600 milhões de euros.[40]

A ausência de dados disponíveis, nacionais e internacionais, não permite ao GT confirmar o valor mencionado. Todavia o número referenciado a ser correcto, representaria aproximadamente 50% do volume total de jogo da SCML em 2009, incluindo Euromilhões.

Por sua vez, os valores globais apontados para os contratos de patrocínio realizados entre operadores de apostas *online* e clubes desportivos das 1ª e 2ª Ligas Nacionais de Futebol, são indiciadores de um apreciável interesse económico, justificativo de tais investimentos, embora a ausência de pagamento de impostos constitua um forte argumento para que tal ocorra.[41] [42]

Tudo indica, nesta perspectiva, que, tratando-se embora de mercado de pequena dimensão, a oferta de jogo em Portugal apresenta ainda alguma margem de crescimento ou, dito de outra forma, que existe uma franja de mercado não enquadrada e, por isso, à margem das licenças e da tributação em vigor, a qual vem sendo aproveitada por operadores ilegais.

Donde se conclui que, não obstante o que ficou dito, os operadores de jogo *online* não pagarão impostos relativamente às apostas recolhidas no território nacional.

---

[40] Cfr. Notícias da comunicação social e audição da EPFL e da LPFP.
[41] Vd. - http://www.futebol365.pt/noticias/artigo.asp?id=32919&cat=Nacional
[42] Vd. - http://www.futebolfinance.com/sagres-renova-patrocinio-com-federacao-portugue-sa?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+FutebolFinance+%28Futebol+Finance%29

4.2. Jogos de fortuna ou azar e modalidades afins oferecidas por canais de comunicação social

A par da oferta de jogo *online* são ainda oferecidos ao público, através de canais de televisão, estações de rádio e imprensa escrita, jogos promocionais, apostas, sorteios, concursos de conhecimento, passatempos interactivos e outros que, pelas suas características, integram, na generalidade dos casos, a definição legal dos jogos de fortuna ou azar.

Entre os tipos mencionados predominam os que atribuem aleatoriamente prémios com valor económico ou quantias em dinheiro, a quem realizar chamadas com valor acrescentado para números telefónicos determinados. O grau de probabilidade de acerto por parte do jogador é aqui equivalente ao que ocorre nos jogos de fortuna ou azar. A aleatoriedade que determina o conceito de jogo de fortuna ou azar está também presente neste tipo de jogos, confirmando, assim, essa natureza.

Não obstante e diversamente das modalidades dos jogos de fortuna ou azar concessionadas ou atribuídas, que são objecto de tributação específica e agravada em razão da sua envolvente social, os jogos oferecidos nos termos descritos, apesar de apresentarem um maior grau de exposição e, dessa forma, uma mais acentuada probabilidade de fragilização do jogador, são tributados no mesmo plano de um qualquer bem de consumo inofensivo, de forma desenquadrada e desregulada, não obstante o disposto na "Lei do Jogo".

4.3. Apostas desportivas

As apostas desportivas compreendem dois sistemas de jogo: o sistema totalizador de apostas e o sistema de apostas à cota.

O sistema totalizador de apostas consiste na utilização de parte do montante global das apostas efectuadas pelos jogadores para a composição dos diversos prémios a atribuir. Cada jogador celebra um contrato de jogo com os demais, através do operador. Este não participa no jogo, limitando-se a reco-

lher apostas e a distribuir prémios. As apostas neste sistema podem ser simples ou múltiplas.[43]

As apostas à cota são um sistema de jogo que assenta no prognóstico sobre um acontecimento de um dado evento desportivo ou outro com uma determinada probabilidade definida pelo operador para cada acontecimento (coeficiente) sendo o prémio pago em função do valor da aposta realizada multiplicada pelo coeficiente definido. O coeficiente é definido em bases decimais ou fraccionadas. As apostas podem ser:

a) simples[44] ou múltiplas; [45]
b) fixas[46]ou variáveis.[47]

4.4. Jogo ilícito – marginalidade e práticas do foro criminal

Retomando a parte já citada do preâmbulo do Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, percebemos que também o legislador de então considerou, quanto à actividade de jogo em casinos, tal como havia já feito quanto às lotarias, que a forma mais eficaz de prevenir as práticas e os efeitos nocivos do jogo passava pela sua regulamentação e permissão controlada.

Com a evolução tecnológica e o surgimento do jogo através da internet foram de algum modo restauradas as circunstâncias que conduziram à legalização da actividade no início do século passado.

---

[43] Aposta simples - corresponde a um prognóstico de resultados por cada uma das competições constantes do bilhete.
Aposta múltipla – consiste na realização de vários prognósticos por resultado possível de cada uma das competições constantes do bilhete, nos limites definidos pelo operador. O valor da aposta múltipla corresponde ao número de combinações de prognósticos.

[44] A aposta simples ("single bet") - aposta num só evento com apenas um prognóstico. No caso de bom prognóstico, o montante apostado é devolvido em conjunto com o lucro determinado pela seguinte fórmula : Lucro = Montante apostado x (Quota-1). No caso de perda da aposta, o operador de apostas fica com o montante apostado.

[45] Aposta múltipla combinada ("combination bet")
Envolve vários prognósticos em vários eventos. A aposta é ganha logo que ocorra uma parte dos prognósticos.

[46] Apostas fixas – o coeficiente é definido antes do início do registo das apostas e não sofre alterações até ao fecho do registo das apostas.

[47] Apostas variáveis – o coeficiente é definido em cada momento pelo operador, podendo sofrer variações durante o período de registo das apostas.

A proliferação da oferta e a facilidade em aceder ao jogo através da internet recriou o mercado de procura, mobilizando camadas sociais muito jovens, contribuindo para acentuar a sua fragilidade natural e desviando-as dos seus desígnios temporais de aprendizagem e profissionalização.

A legalização dos jogos de fortuna ou azar, na sua dupla vertente de lotarias e casinos, contribuiu, no início do século precedente, para atacar dois importantes objectivos do legislador: i) *"retirar o jogo da rua"*; ii) convertê-lo numa actividade contributiva mediante adjudicação da sua exploração. O volume e constância evidenciados na geração de receitas são demonstrativos, neste ponto, da eficácia da medida.

Por sua vez, a criação de um quadro legal de acesso à prática e exploração do jogo e a adopção de uma moldura sancionatória criminal para as práticas ilícitas no domínio dos jogos de casino, assim como a punição como transgressão pelo direito penal secundário da exploração, promoção, divulgação, publicidade ou venda de lotarias ou apostas diferentes da lotaria da SCML (fossem nacionais, estrangeiras, ou simplesmente assentes nos sorteios da SCML) constituíram também instrumento determinante para a redução do jogo ilegal. A partir do ano de 1985, a prática de apostas fora do quadro legal, entretanto criado para o totobola e totoloto, passou a ser punida no âmbito do direito das contra-ordenações. Este regime sancionatório foi entretanto alargado para abranger a exploração de todos os jogos ilegais de lotarias e apostas, mesmo quando explorados através da internet.

Temos assim, que o quadro legal sancionatório se consubstancia:

a) Jogos sociais do Estado – sanções contra-ordenacionais;
b) Casinos e bingos – sanções administrativas, contra-ordenacionais e criminais;
c) Modalidades afins dos jogos de fortuna e azar – sanções contra-ordenacionais.[48]

[48] Modalidades afins e jogos de fortuna ou azar – análise conceptual em anexo

São autoridades administrativas para instruir, organizar e aplicar sanções no domínio do jogo ilegal:

a) Lotarias e apostas – DJSCML;
b) Casinos e bingos - Serviço de Inspecção de Jogos do Turismo de Portugal;
c) Modalidades afins dos jogos de fortuna e azar – Governo Civil da área onde a infracção é cometida.

5. Caracterização da actividade do jogo na UE

Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, bem como com a jurisprudência do TJUE na ausência de legislação comunitária os EM têm o direito de regular os respectivos mercados de jogo a dinheiro.

Esta regulamentação, contudo, tem de ser efectuada no respeito pelas normas do TJUE relativas à necessidade, adequação, proporcionalidade e não-discriminação, tendo em conta a protecção do interesse público.

O quadro legal vigente, pela sua diversidade, levou a um número crescente de questões prejudiciais relativas a casos no domínio do jogo a dinheiro junto do TJUE e, bem assim, está base dos processos de infracção abertos pela COM contra alguns EM, por forma a verificar se as medidas de limitação do fornecimento transfronteiriço de serviços de jogos de apostas em linha, principalmente apostas desportivas, são compatíveis com o direito comunitário.

Não obstante a proliferação de decisões do TJUE, a conflitualidade tende a crescer porque o jogo *online* facilmente ultrapassa as fronteiras de um EM e, mesmo, da UE.

Para além da inexistência de um mercado único do jogo *online*, já apontada, este caracteriza-se por ter um efeito de escala, isto é, envolve um grande número de transacções, circunstância que dificulta a fiscalização e adopção de medidas repressivas sobre as condutas ilegais.

Os principais problemas identificados na UE relativamente ao jogo *online* são os seguintes:

a) Fraude (operadores vs. consumidores, consumidores vs. consumidores e consumidores vs. operadores);
b) Branqueamento de capitais;
c) Publicidade enganosa;
d) Jogo por consumidores vulneráveis.

Não obstante a dificuldade em estabelecer uma definição comum, o Grupo de Trabalho de Estabelecimentos e Serviços (Jogo e Apostas) do Conselho da UE concluiu que "jogo ilegal pode ser definido como o jogo em que os operadores não cumprem a legislação nacional do país onde os serviços são oferecidos, desde que essas leis nacionais estejam em conformidade com os princípios do Tratado da União".[49]

Os EM, além deste entendimento comum, concordam que é necessário, e deve ser efectiva, a implementação de mecanismos de coordenação contra o jogo ilegal.[50]

O Conselho Europeu da competitividade de 10 de Dezembro de 2010, reconheceu formalmente que "a necessidade de regulamentar efectivamente os serviços de jogo requer que os Estados-membros possam supervisionar a prestação de serviços de apostas no seu território por meio da regulação das autoridades públicas, de acordo como estabelecido nas legislações nacionais".[51]

Surgiram iniciativas legislativas em alguns países da UE[52] visando, embora de modo diverso, a permissão controlada ou o simples impedimento da oferta de jogo *online*, ou o reforço do monopólio alargando a exploração dos jogos *offline* à internet e, dessa forma, o controlo e tributação adequados da actividade autorizada. Por outro lado, registam-se ainda iniciativas no sentido de enquadrar e regulamentar a parcela de jogo que opera marginalmente através da plataforma da internet, recorrendo para tanto à filtragem de conteúdos, ao bloqueio de sítios, e à filtragem e bloqueio de transacções bancárias, com resultados diferenciados.

A estas medidas não é estranha a pressão efectuada pelo movimento desportivo, com o apoio da Comissão Europeia, que reclama a "protecção dos direitos

---

[49] "Relatório Progresso" da Presidência Espanhola, conclusão 1, pág. 12.
[50] Idem, pág. 6.
[51] Conclusões sobre o Quadro Legal de Jogos e Apostas dos EM na UE.
[52] Bem como nos EUA, onde foram adoptadas medidas restrilivas impondo o bloqueio dos sítios da internet onde o jogo não autorizado é colocado e a proibição de transacções bancárias para pagamento do mesmo.

dos titulares da organização de competições desportivas, a necessidade de intervenção transfronteiriça das autoridades nacionais no combate à fraude", bem como contra "a viciação de resultados e a criminalidade no mercado de apostas desportivas...".[53]

Numa perspectiva transversal, pode-se apresentar o seguinte quadro quanto à permissão do jogo *online*:[54]

Regulação	Liberalização	Proibição	Propostas de alteração do quadro legal em discussão[55]
Áustria	*Irlanda*	Alemanha	Alemanha
Bélgica	Malta	Chipre	Bélgica
Dinamarca	*Reino Unido*	Grécia	Eslovénia
Eslovénia		Holanda	Espanha
Espanha		Lituânia	Finlândia
Estónia		Polónia	Grécia
Finlândia		Portugal	Holanda
França		Roménia	Hungria
Hungria			Polónia
Itália			Reino Unido
Letónia			Irlanda
Luxemburgo			
República Checa			
Suécia			
Total 14	3	8	11

Origem: Relatório de Progresso da Presidência Espanhola.

Um outro aspecto que merece destaque é o facto de todos EM terem uma ou mais autoridade pública, legalmente prevista, que licencia, regula e controla o jogo. Mas, mesmo nesta matéria, existem diferenças, porquanto alguns EM configuram essa entidade como uma entidade de regulação independente (casos da Bélgica, da Holanda, da França, da Itália, do Reino Unido e de Malta), enquanto outros a enquadram no âmbito de um determinado ministério (casos da Áustria, do Chipre, da Espanha, da Estónia, da Grécia, da Hungria e da Polónia), existindo ainda outros modelos.

[53] Contributo da LPFP, pág. 50.
[54] Embora não se encontrem mencionados no Relatório, o jogo *online* é permitido na Bulgária e na Eslováquia.
[55] Seja no senlido da regulação seja da proibição.

O GT procurou igualmente conhecer os regimes em vigor sobre o jogo *online* nos Estados europeus elaborando e remetendo, para tanto, às respectivas autoridades reguladoras o questionário. Com base nas respostas obtidas, bem como em outros elementos coligidos, foram elaborados quadros que constam em anexo.

6. Perspectivas de enquadramento do jogo *online*

Em Portugal a população residente ronda 10,6 milhões de cidadãos dos quais pouco mais de metade são cidadãos activos, com emprego e maiores de idade que reúnem em princípio condições civis e materiais para aceder e praticar jogos de fortuna ou azar.[56]

O mercado nacional de jogo, embora tenha pequena dimensão e diminuta elasticidade, incorpora fenómenos de jogo marginal, nomeadamente, o jogo *online*, os quais, por força da desregulamentação existente, não são tributados, impondo-se que sejam convenientemente enquadrados e integrados na actividade contributiva.

Neste contexto, o GT analisou diversos cenários susceptíveis de integrar uma decisão do Governo sobre esta matéria e procurou avaliar as consequências e hierarquizar alternativas, tendo concluído ser necessário enquadrar e regulamentar a oferta do jogo *online* e o respectivo modelo de controlo e monitorização. Neste sentido, foram ponderados três cenários, a saber:

a) 1.º cenário: Alargamento do regime em vigor;
b) 2.º cenário: Adjudicação controlada de novas licenças;
c) 3.º cenário: Liberalização da actividade.

6.1. Alargamento do regime em vigor

Neste primeiro cenário, mantêm-se intactos os direitos constituídos dos casinos e salas de bingo quanto aos jogos que actualmente exploram; da SCML quanto aos jogos sociais do Estado

I. Quanto aos casinos e salas de bingo, permitindo aos concessionários, isoladamente ou em parcerias, a extensão *online* dos jogos previstos na Lei do Jogo e objecto dos respectivos contratos de concessão, incluindo os jogos de apostas hípicas;

[56] Vd. - http://www.por7ugal.net/

II. Quanto à SCML, integrando no conjunto dos jogos sociais do Estado explorados *offline* e *online*, ou através de outras redes de suporte, de jogos de apostas à cota sobre os resultados de eventos desportivos ou outros, jogos de apostas hípicas e jogos de apostas sobre sorteios de números.

Permite ainda aos concessionários, isoladamente ou mediante parcerias, a extensão dos respectivos contratos de concessão à exploração *online* dos jogos previstos na "Lei do Jogo", incluindo apostas hípicas; à SCML, integrando no conjunto dos jogos sociais do Estado explorados *offline* e *online* ou através de outras redes de suporte, as apostas à cota sobre os resultados de eventos desportivos ou outros, as apostas hípicas e as apostas sobre sorteios de números.

Quanto à exploração das apostas hípicas pelos casinos, a representante do MTSS colocou, como questão de princípio, que esta solução não signifique, em caso algum, a possibilidade de organizar apostar sobre competições hípicas estrangeiras. O GT considera que esta questão poderá ser ponderada em momento posterior.

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

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

a) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas à cota e de todas as apostas desportivas[57] exploradas pela SCML, destinada ao Orçamento de Estado;
b) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas desportivas mútuas e à cota exploradas pela SCML, a distribuir

[57] Esta percentagem pode ser afectada mediante um adiantamento por parte da SCML com valores de um fundo de um jogo social existente em montante a fixar o qual é depois gradualmente reposto.

pelas entidades cujos eventos são utilizados para realização das apostas;

c) Uma percentagem sobre o valor das vendas das apostas desportivas mútuas e à cota para as modalidades cujos eventos não sejam utilizados para as apostas desportivas;

d) Contrapartidas iniciais decorrentes do alargamento do âmbito das actuais concessões de casinos e bingos à oferta *online* nas modalidades actualmente concessionadas;

e) Contrapartidas anuais constituídas mediante dedução de uma percentagem sobre as receitas brutas geradas pela exploração *online* de jogos de casino e bingo;

f) Uma percentagem sobre o valor das vendas dos jogos de apostas hípicas exploradas pelos casinos, para as modalidades cujos eventos não sejam utilizados para as apostas desportivas.

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

O representante do MP entende que deve ser deduzida uma percentagem ao valor das inscrições para os torneios de póquer que reverte para as modalidades cujos eventos não sejam utilizados para as apostas desportivas, entendendo o GT que esta questão poderá ser ponderada em momento posterior.

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

Contudo, pressupõe a existência de um quadro legal consistente e um regime sancionatório administrativo do tipo contra-ordenacional para os dois tipos de

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

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

6.2. Adjudicação controlada de novas licenças

Neste cenário mantêm-se parcialmente os direitos conferidos à SCML por lei e direitos contratuais dos actuais concessionários de casinos e salas de bingo. Consequentemente deve ser criado um novo regime que permita a adjudicação de licenças para exploração apenas *online* de apostas à cota sobre apostas desportivas e póquer, a colocar no mercado mediante concurso público.

Mantém-se, ainda, a exploração de todos os jogos sociais do Estado *offline e online* pela SCML, e promove-se a extensão *online* dos jogos decorrentes dos actuais contratos de concessão de casinos e bingos, com excepção do póquer.

Mediante licença admitir-se-iam operadores exclusivamente *online* para apostas desportivas à cota e póquer, podendo os actuais operadores, se nisso tiverem interesse, constituírem-se opositores ao concurso público internacional para adjudicação das licenças identificadas (desportivas à cota e póquer), no respeito pelas normas técnicas dos serviços de jogo a dinheiro da sociedade da informação, que teriam de ser aprovadas pelo Estado após obtenção do acordo da COM e dos outros EM na sequência do procedimento obrigatório de notificação prévia.

Nesta perspectiva, a SCML deixa de beneficiar do regime de exclusividade quanto à exploração de apostas desportivas mantendo no entanto as apostas desportivas mútuas que lhe estão atribuídas.

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

a) Contrapartidas iniciais decorrentes do alargamento do âmbito das actuais concessões de casinos e bingos à oferta *online*;
b) Contrapartidas iniciais dos operadores de apostas desportivas à cota online e de póquer;
c) Contrapartidas anuais constituídas mediante dedução de uma percentagem sobre as receitas brutas geradas pela exploração dos jogos *online*;

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

Em desabono deste cenário pode verificar-se:

a) Diminuição substancial das receitas públicas face ao cenário anterior;
b) Litigância por parte dos concessionários dos casinos em virtude de ser criado um sistema de licenciamento específico para o póquer *online*;
c) Inconsistência no sistema legal e aumento dos riscos sociais, uma vez que mantém em regime de monopólio jogos teoricamente menos aditivos e licencia jogos com maior potencial de dependência;
d) Aumento de custos para o Estado com a fiscalização, controlo e supervisão das condições de exploração dos jogos *online*;
e) Risco de abertura de um processo de infracção da COM.

6.3. Liberalização da actividade

Esta hipótese consiste na criação de licenças para o jogo *online* independentes da exploração *offline* dos respectivos jogos, para as apostas desportivas à cota e para cada jogo de casino, incluindo o póquer e o jogo do bingo.

Este cenário põe em causa a integridade dos direitos constituídos, legalmente quanto à SCML e contratualmente quanto aos concessionários de casinos e de salas de bingo.

Pode gerar, em razão do incumprimento pelo Estado das cláusulas de protecção concorrencial previstas nos contratos de concessão de algumas zonas de jogo, processos de litigância e indemnizações compensatórias às empresas concessionárias.

Pressupõe um significativo alargamento da oferta e o correspondente crescimento das receitas brutas, face aos previsíveis:

a) Aumento do número de casinos em exploração;
b) Permissão para a exploração de jogos de máquinas (Slot-Machines) fora dos casinos;
c) Aumento do número de salas de bingo em exploração;
d) Aumento do número de operadores e uma maior diversidade na tipologia dos jogos *online*, nomeadamente, de apostas desportivas e póquer.

Tal não determina, contudo, um crescimento simétrico da receita pública dependendo das condições contratuais, da repartição dos proveitos entre os operadores e o Estado, que pode estabelecer:

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

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

Em desabono deste cenário, pode verificar-se:

a) Diminuição das receitas públicas face ao primeiro cenário;
b) Litigância por parte dos concessionários dos casinos em virtude de ser criado um sistema de licenças para os jogos de casino *offline* e *online*,que põe em causa os contratos em vigor;
c) Aumento exponencial dos riscos de dependência e dos custos de saúde e protecção social;
d) Aumento de custos para o Estado com a fiscalização, controlo e supervisão das condições de exploração dos jogos *online*.

Esta opção impõe, por sua vez, a criação de regras técnicas para todos os jogos *online* a serem notificadas previamente à COM aos outros EM, sobre a definição do número e tipo de jogos a licenciar, condições de licenciamento e definição das condições de exploração concreta de cada um dos jogos licenciados, regras de protecção dos consumidores, número de licenças a adjudicar e a abertura dos respectivos concursos públicos.

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

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

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

Por último, registe-se que em todos os cenários se prevê a salvaguarda, em diferente medida, dos direitos dos organizadores sobre as respectivas competições desportivas.

7. Soluções de controlo da oferta de jogo *online*

O GT teve a oportunidade de ouvir a propósito do assunto versado neste capítulo diversas entidades, nomeadamente, nas áreas bancária e das comunicações, para além peritos reputados na matéria, cujos contributos permitiram concluir, designadamente, que:

Segundo a SIBS:

a) A eficácia da solução a adoptar passa pela implementação de meios que permitam impedir a oferta de conteúdos relacionados com o jogo, através do bloqueio ou filtragem de sítios na internet e das transacções bancárias dirigidas a esse fim;
b) São utilizados cartões de débito e de crédito em cerca de 80% dos pagamentos de serviços realizados através da internet;
c) Todos os POS, operações MBnet e transacções efectuadas através da internet, com excepção das que ocorrem em cerca de 3000 ATM's internos dos bancos, são por ela controlados;
d) Na rede MB, 97% dos cartões são utilizados para transacções realizadas em Portugal e 3% para transacções realizadas no estrangeiro;
e) Os cartões Barclays, NetNet e Citibank não são objecto do seu controlo, representando, porém, apenas 0,15% do volume total das transacções;
f) A Unicre opera uma pequena percentagem de POS, a partir de servidores localizados no estrangeiro, que não é controlada pela SIBS sempre que não forem realizadas com recurso a cartões *on-us* ou não utilizem a rede MB[58];
g) As operações realizadas em Portugal entre bancos estrangeiros e empresas nacionais ou estrangeiras não são por ela controladas;

[58] Cartões *on-us* são cartões de instituições portuguesas emitidos pela SIBS de acordo com uma numeração interna e cartões *not-on-us* são cartões emitidos por instituições estrangeiras

h) É tecnicamente possível o bloqueio de sítios da internet que sirvam de alojamento à oferta de jogo ilegal. Esta medida envolve, contudo, alguma margem de risco face à possibilidade de afectar actividades legais;

i) É tecnicamente possível o bloqueio de transacções bancárias destinadas à exploração ou à prática de jogo *online*. Contudo, trata-se também de uma operação arriscada em virtude de poder impedir transacções legais;

j) É tecnicamente possível o bloqueio de cartões bancários usados para transacções ilícitas. A SIBS controla 95% das transacções que envolvam cartões *on-us* e *not-on-us;*

k) Pode bloquear os códigos bancários que identificam as actividades de jogo (MCC's *gambling* e *betting*), contudo:
   - Existe uma classificação internacional de trocas comerciais com categorias e sub-categorias de códigos. Para as empresas internacionais é difícil alterar os códigos mas para as empresas portuguesas estes podem ser criados;
   - O bloqueio das transacções através dos MCC's é uma solução relativamente segura ainda que, bloquear apenas pelo código possa pôr em causa operações permitidas e proibidas. Há, portanto, que adoptar soluções complementares de controlo, de modo a não afectar as operações permitidas;

l) Pode intervir facilmente sobre sítios não permitidos mas apenas por instrução dos bancos ou por força de lei;

m) Os cartões de crédito Visa-Portugal, Mastercard-Portugal, JCB, Discover e Amex-BCP, dispõem de códigos identificadores das transacções para o jogo. Podem inibir-se as transacções com recurso a filtros informáticos;

De acordo com a ANACOM:

a) Tem acesso a todas as comunicações e pode cortar endereços IP's não autorizados, contudo:

- É difícil dimensionar a medida sem pôr em causa serviços de terceiros que não era previsto afectar;
- Só poder intervir no âmbito da directiva do comércio electrónico;
- Autoriza os ISP's a operar mas não tem competência para fazer cessar a sua actividade;
- Os conteúdos utilizados pelos ISP's não são da sua responsabilidade;
- De acordo com a lei do comércio electrónico os ISP's não são responsáveis pelos conteúdos mas tão só pela comunicação;
- A única medida ao alcance da ANACOM enquadra-se no regime geral das contra-ordenações e o poder sancionatório tem como limite mais gravoso a apreensão de bens.

b) A solução de menor risco pode passar pela filtragem de conteúdos, à semelhança do que já ocorre com outras actividades, contudo:
   - Há que envolver os ISP's no processo de filtragem impondo, se necessário, penalizações para casos de incumprimento;

Segundo o BdP:

a) Não tem competência nem capacidade para controlo ou proibição de operações com cartões bancários;
b) Encontra-se disponível no mercado um número cada vez maior de meios de pagamento, bem como de organizações (ex: *Paypal)* a actuar nesse domínio;
c) Existem mais de 50, algumas sediadas em EM da UE, que podem operar em Portugal mas o BdP não controla o que fazem, nem dispõe de instruções para intervir nessa matéria;
d) A Noruega responsabilizou as instituições financeiras pela filtragem das transacções cujo código esteja relacionado com o jogo. Em Portugal não existe essa tradição excepto para ope-

rações relacionadas com terrorismo e branqueamento de capitais. Contudo, desde que haja lei, o BdP pode controlar.

Finalmente, de acordo com a FCCN:

a) A FCCN é responsável pela atribuição de domínios *.pt*. Os demais são da responsabilidade do ICANN;
b) Portugal é dos poucos países que não liberalizou o registo de domínios. O registo de um domínio *.pt* obriga à detenção de uma marca comercial registada;
c) É possível impedir o acesso aos jogos sem intervir no domínio;
d) Não há entidade mandatada a nível nacional para determinar a aplicação de filtros sobre conteúdos pelo que, tal apenas fará sentido através de autoridade reguladora do jogo;
e) Pode utilizar-se a filtragem como instrumento dissuasor mediante redireccionamento para uma página de sensibilização ("*close garden*");
f) Todos os ISP's podem aplicar filtros, contudo, tal imposição pode gerar alguma resistência devido a uma eventual quebra na velocidade e qualidade do serviço e também porque pode ser utilizado para outros fins. A perda de qualidade do serviço pode resolver-se, porventura, com uma filtragem a dois tempos, instalando uma máquina por ISP, o que representa um encargo variável, consoante os casos, entre 25 e 100 mil euros/máquina.

7.1. Outras opções de segurança

Para além do que ficou dito e perante a eventualidade de uma decisão favorável à adjudicação de licenças para a exploração de jogos online, o GT questionou-se também quanto a soluções de alojamento dos servidores por onde venha a correr a oferta de jogo, na certeza de se tratar de factor determinante e garante da segurança e fiabilidade de toda a operação, quer quanto ao controlo e protecção dos dados quer quanto à integridade física e lógica dos equipa-

mentos. Nesta perspectiva, colocam-se três cenários distintos em função da solução a adoptar:

Cenário 1 – Os servidores são adquiridos pelas entidades adjudicatárias das licenças para exploração de jogo *online*, que respondem também pela sua manutenção e alojamento.

Vantagens:

- Não apresenta encargos para o Estado;
- As entidades adjudicatárias são responsáveis pela qualidade e disponibilidade dos serviços.

Constrangimentos:

- Não há controlo físico sobre o servidor que fica mais exposto à manipulação e à fraude;
- O controlo lógico e a integridade dos algoritmos tendem a ser mais complexos.

Cenário 2 – Os servidores são adquiridos pelas entidades adjudicatárias das licenças de exploração de jogo *online*, mas instalados fisicamente em local controlado por entidade oficial com competências técnicas e/ou de regulação, que garanta a integridade e inviolabilidade física e lógica dos equipamentos.

Vantagens:

- O controlo lógico e a integridade dos algoritmos tendem a ser mais simples;
- O acesso físico aos servidores é controlado pela entidade responsável pelo alojamento.

Constrangimentos:

- A responsabilidade da qualidade e disponibilidade dos serviços é partilhada pelas entidades adjudicatárias das licenças e pela entidade oficial responsável pelo alojamento;

- Os encargos com o alojamento são integralmente suportados pelo Estado.

Cenário 3 – Os servidores escaláveis são adquiridos pelo Estado e instalados fisicamente em local controlado por entidade oficial com competências técnicas e/ou de regulação, que garanta a integridade e inviolabilidade física e lógica dos equipamentos.

Vantagens:

- O controlo lógico e a integridade dos algoritmos tendem a ser mais simples;
- O acesso físico aos servidores é totalmente controlado pela entidade responsável pelo alojamento.

Constrangimentos:

- A responsabilidade pela qualidade e disponibilidade dos serviços é apenas da entidade responsável pelo alojamento;
- Os encargos com o alojamento são integralmente suportados pelo Estado.

De salientar, no entanto, que a imputação ao Estado dos custos iniciais com a aquisição e manutenção dos equipamentos pode ser reduzida ou eliminada com a integração de parte ou da totalidade desses encargos no preço das licenças, transferindo dessa forma o ónus para as entidades adjudicatárias.

8. Impacto social do jogo

O jogo a dinheiro provoca fenómenos de dependência, consoante o tipo mais ou menos aditivo de jogos explorados. A protecção dos consumidores e dos públicos vulneráveis, especialmente crianças, jovens, idosos e pessoas em situação de desequilíbrio financeiro ou emocional, constitui por natureza da actividade, uma das tarefas prioritárias do Estado.

Recentemente tornou-se necessário evidenciar essa preocupação, sistematizando e dando visibilidade às práticas que a exercitam e promovem. A sistematização e o evidenciar das preocupações com a protecção dos consumidores, prevenção da ruína dos patrimónios individuais e familiares, prevenção do vício, da fraude e do crime associados à actividade, encontram-se consagrados nos *standards* internacionais de certificação em jogo responsável.

O TJUE reconhece que o nível de protecção nacional "*tem de ter em conta a escala de valores e tradições morais, culturais, sociais e religiosas*" e que "*devido à falta de contacto directo entre o consumidor e o operador, os jogos de fortuna ou azar oferecidos na internet comportam riscos de natureza diferente e de uma importância acrescida em relação aos mercados tradicionais desses jogos, no que se refere a eventuais fraudes cometidas pelos operadores contra os consumidores*"[59].

A permanente expectativa do resultado constitui o elemento catalisador do interesse e factor que determina o grau de afectação de uma determinada modalidade de jogo, a uma categoria mais ou menos aditiva. Tal tem relevância na opção política de decidir se um jogo de fortuna e azar deve ser explorado, em todo o território nacional, incluindo a internet, como jogo social do Estado, ou se deve apenas ser explorado em locais determinados, incluindo a replicação dos mesmos, através de instrumentos e mecanismo de supervisão e controlo, na internet.[60]

---

[59] Vide, respectivamente, Acórdão Schindler e Acórdão BWin versus SCML.
[60] Para mais desenvolvimentos, ver anexo sobre jogo responsável.

8.1. Acesso ao jogo

A legislação produzida em Portugal em matéria de jogo estabelece regras claras quanto a quem, e em que condições, pode frequentar os locais de jogo e particularmente, quem os não pode frequentar.

O factor idade pesa também na determinação do legislador ao estabelecer as condições de acesso aos casinos. Já o Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, estabelecia a proibição de entrada nas salas de jogo "*Aos menores de ambos os sexos e aos que viverem sob tutela ou curatela*"[61].

Este regime foi alterado no sentido permissivo, sendo os acessos gradualmente liberalizados para os casinos e salas de bingo, com a ressalva de que os jogadores sejam maiores de idade.

O surgimento recente da modalidade de póquer "*hold'em*" e a sucessão de torneios mundiais publicitados nos meios de comunicação social, atraiu para o jogo muitos jovens dando origem a uma nova dimensão na tipologia do jogador, caracterizada pela sua juventude.

8.2. Jogo problemático

A preocupação com o jogo entre menores de idade assume-se como um eixo de particular valorização na esfera da prevenção dos problemas de jogo. A prevenção impõe-se no sentido de controlar e educar os cidadãos (pais, educadores e os próprios jovens) para que o jogo seja encarado e se mantenha o acto de jogar como recreativo e lúdico, evitando cenários de patologia. Está provado que os hábitos de jogo (o lúdico ou o excessivo) se começam a construir na adolescência coincidindo com o processo de maturação emocional e cognitivo[62].

---

[61] Cfr. Artigo 32º, 1º

[62] «Youth Gambling: a clinical and research perspective» Deverenski, J. & Gupta, R. in http://www.camh.net/egambling/issue2/feature/index.html

Por isso é necessária uma lei clara e uma auto-regulação com um sistema interno de *checks and balances*, no sentido de abordar esta faixa etária que dispõe de competências informáticas e de funcionalidades tecnológicas que lhe facilitam a fuga ao controlo parental ou vigilância. De igual modo se impõe a hetero-regulação promovida pelo Estado junto dos concessionários, como garantia de sustentabilidade da exploração responsável do jogo.

Daí que interesse ter em linha de conta, não só o ganho económico que se pode alcançar com o jogo *online* mas também a intervenção para prevenção, controlo, encaminhamento e acompanhamento de situações problemáticas e de patologia, e a dimensão dos custos que tal origina no sistema nacional de saúde e de protecção social.

Um problema raramente tem só uma causa e, no que diz respeito ao jogo patológico, os diferentes passos que confluem para a dependência incluem o ambiente sociocultural de referência, traços de personalidade, mecanismos de socialização e outras circunstâncias. Mas, como diria Wittgenstein[63], "lá onde está o problema está também a solução".

O género, a idade, os valores de referência, a situação geográfica, são exemplos de factores que influenciam a manifestação de consumos que geram dependência.

Sabemos, pela literatura[64], que os homens têm perfis de aditividade diferentes das mulheres e jogam de maneira diferente. Por exemplo, os homens começam a jogar mais cedo (em idade) e as mulheres têm um percurso mais curto mas mais radical nas consequências que a proximidade física ao local de jogo e a toda a movimentação social que isso acarreta. Tal tem também influência na maneira mais rígida ou mais permissiva com que se aborda o problema do jogo. As filiações religiosas e a solidez das suas práticas influenciam a forma

[63] Cit em Edgar Morin, *O Paradigma Perdido*. Publicações Europa-America, Lisboa:1981.
[64] Por exemplo Johnson, B. (2003); *Phycological Addiction, Physical Addiction and Addictive Character* em Tatiana A. Santos, «*O Jogo Patológico: uma revisão da literatura*» in http://www.psicologia.com.pt/artigos/textos/A0375.pdf

como se encara o *pecado* do jogo e o valor que se dá ao dinheiro que vem da sua prática.

Segundo Schaffer,[65] os diferentes estilos de vida podem ser compreendidos à luz das suas consequências e por conseguinte pode agir-se sobre a sociedade de tal modo que a emissão de estímulos apropriados pode aumentar os comportamentos saudáveis e diminuir os comportamentos desviantes e vice-versa.

A integração do sujeito no seu contexto familiar, laboral ou numa rede de suporte mais alargada permite o acesso a indicadores sobre o impacto do jogo no ambiente social do jogador, pessoas de referência e estrutura familiar de apoio. O vício demora a instalar-se da mesma forma que o processo do seu abandono é longo, mas não tem de ser necessariamente desacompanhado.

Segundo Villa & Canal[66] (1998) existem quatro tipos de jogadores: social, problema, profissional e patológico. O jogador patológico tem tendência a apresentar características narcísicas da personalidade sendo os seus mecanismos de defesa por excelência a negação e a omnipotência. O recurso a estes mecanismos de defesa permite compreender a crença do jogador patológico nas suas próprias capacidades de ganhar sobrepondo-se a qualquer pensamento racional. Para Johnson,[67] o sistema da negação de uma adição tem como função exactamente proteger a relação com a própria adição. Encontra-se o uso da racionalização, projecção da responsabilidade, minimização da sua conduta. No jogador patológico, a negação é muito frequente através de pensamentos como *"as raspadinhas são baratas por isso não chegam a contar como jogo".*[68]

O mais recente trabalho sobre a epidemiologia da dependência do jogo em Portugal, coordenado pelo Professor Doutor Henrique Lopes, por iniciativa da SCML, não arrisca uma taxa global de prevalência da dependência, conside-

---

[65] Shaffer, H; *A Critical View of Pathologjcal Gambling.*Harvard Medical School, Harvard: 2003.
[66] Villa & Canal, *El juego Patologico. Prevention, evaluatión y tratamiento en la adolescencia.* Madrid: Ediciones Piramide, 1998.
[67] Johnson, B. (2003); Phycological Addiction, Physical Addiction and Addictive Character in Tatiana A. Santos,« *O Jogo Patológico: uma revisão da literatura*» in http://www.psicologia.com.pt/artigos/textos/A0375.pdf
[68] Idem

rando-a equivalente à dos restantes países europeus, onde vigora um sistema de exploração do jogo em regime de exclusivo para o território nacional. Ao invés nos sistemas jurídicos com vários operadores do mesmo tipo de jogo a disputarem os consumidores, os dados indiciam que as taxas tendem a ser mais elevadas[69].

8.3. Publicidade

As experiências realizadas por Ivan Pavlov demonstraram que o organismo identifica um estímulo associando-o a um dado ambiente. A constante exposição ao estímulo leva a que o organismo, que antes lhe era indiferente, tenda a responder-lhe gradualmente de modo mais condicionado.

Nessa medida, a publicidade ao jogo deve ser acautelada e doseada, integrar elementos de racionalização do consumo, apelar à diversão e não ao enriquecimento fácil, nem à resolução dos problemas financeiros do jogador.

Daí que a regulamentação hoje em vigor em Portugal se apresente algo desajustada gerando, em alguns aspectos, efeitos negativos.

A publicidade aos jogos sociais do Estado explorados pela SCML é expressamente permitida, como a excepção a excepção constante do artigo 21º do Código da Publicidade. Ao invés, aos casinos apenas é autorizado publicitar a sua existência e as actividades culturais que neles se desenvolvem, não obstante as contrapartidas anuais dos concessionários integrarem, como uma das parcelas a deduzir, encargos suportados com a animação e promoção turística das zonas de jogo.

Como reporta o quadro, esta rubrica totalizou, no quinquénio usado como referência, cerca de 53 milhões de euros, dos quais 17 milhões foram deduzidos às contrapartidas anuais constituindo, portanto, despesa pública.

[69] Para mais desenvolvimentos ver anexo respectivo.

ENCARGOS COM ANIMAÇÃO E PROMOÇÃO TURISTICA - ART.º 5 do Decreto-Lei n.º 275/2001

Milhares de euros

Encargos com animação e promoção turística		
Ano	Montantes gastos pelas concessionárias	Dedução à contrapartida
2005	9.301,00	2.966,00
2006	10.659,00	3.420,00
2007	11.543,00	3.716,00
2008	11.415,00	3.680,00
2009	10.432,00	3.293,00
TOTAL	53.350,00	17.075,00

Apresenta-se, em vista disto, algo incoerente que a lei do jogo e os contratos de concessão imponham aos concessionários dos casinos investimento na promoção da actividade e ao Estado que nele comparticipe e, depois, um outro normativo lhes restrinja a publicidade aos jogos propriamente ditos, admitindo-a no entanto aos jogos da SCML e aos bingos.

A limitação à publicidade institucional por parte dos casinos e a permissão quer institucional quer aos próprios jogos por parte da SCML e bingos afigura-se questionável.

A publicidade constitui factor diferenciador da procura e compreende-se que publicitar jogos de azar ou uma peça de teatro não representam exactamente a mesma coisa, mas não deve induzir a ideia de um jogo bom e um jogo mau[70].

A publicidade à actividade de jogo que realce os aspectos lúdicos e o entretenimento, através de um consumo moderado do jogo a dinheiro, pode ser permitida na medida em que os efeitos negativos do consumo sejam, tanto quanto possível, reduzidos ao mínimo.

[70] O Código de Ética e Publicidade e Marketing do DJSCML, que se anexa, proíbe expressamente a referência a 'jogo bom'.

A publicidade à oferta de jogo, devidamente enquadrada, legalmente delimitada, regulada e fiscalizada com independência integra, como outras actividades, motivos lúdicos e de diversão, que satisfazem necessidade de entretenimento.

A exploração do jogo assenta, de igual modo na confiança que o jogador deposita na integridade e probidade do operador, bem como na fiscalização e supervisão do Estado. Nesta medida, a publicidade aos produtos disponíveis e a boa imprensa (publicidade favorável indirecta conseguida com artigos de opinião na imprensa, participações em programas de rádio, televisão, entrevistas, prémios internacionais, certificações e a publicidade institucional), são importantes para promover a segurança e idoneidade da oferta e, por essa via, incrementar as receitas com benefício para o país, contribuindo, do mesmo passo e em igual medida, para dissuadir o consumo de jogo ilegal, canalizando-o para o circuito legal.

A publicidade desempenha um papel indispensável como canalizador das práticas de jogo ilegal para os circuitos legais controlados e isso foi claramente reconhecido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Placannica, em que se refere, nomeadamente: *"...uma política de expansão controlada no sector dos jogos de fortuna e azar pode ser cabalmente coerente com o objectivo de atrair os jogadores que exercem actividades de jogos e apostas clandestinas, e como tais proibidas, para actividades autorizadas e regulamentadas. (....) Para atingir este objectivo, os operadores autorizados devem constituir uma alternativa fiável, mas simultaneamente atraente, a uma actividade proibida, o que pode, em si mesmo, implicar a oferta de uma extensa gama de jogos, uma publicidade de uma certa envergadura e o recurso a novas técnicas de distribuição"*, como consta em anexo.

Enquanto arte de criar artificialmente no consumidor a necessidade de adquirir um determinado produto ou serviço, a publicidade pode, diversamente, no caso do jogo, desempenhar um papel preventivo de consumos problemáticos e dissuasor do recurso à oferta ilegal, justificando-se a revisão das normas que a

regulam de modo a que a publicidade actue como verdadeiro meio de atingir os fins e objectivos do Estado em matéria de jogo legal.

Conclusões e propostas

Em face do exposto, o GT concluiu que:

a) O monopólio estatal da exploração dos jogos é ainda a figura dominante no quadro europeu;
b) A manutenção do monopólio estatal do jogo sem qualquer alteração aos mecanismos legais e tecnológicos que suportem a posição proibicionista por omissão actualmente em vigor, revela-se uma opção pouco eficaz e alheia à realidade da disseminação ilegal do jogo *online*;
c) As apostas *online* são hoje um fenómeno social relevante e em crescimento;
d) Registam-se iniciativas legislativas, já adoptadas ou em discussão, na maior parte dos EM da UE visando a permissão controlada ou o reforço do sistema em vigor para o jogo *online*;
e) A ausência de regulamentação específica em Portugal tem contribuído para a fragilização da regulação existente;
f) A oferta de jogo em Portugal apresenta ainda alguma margem de crescimento em razão da existência de uma franja de mercado não enquadrada;
g) A ausência de regulamentação vem sendo aproveitada por operadores ilegais, à margem da legalidade e da tributação correspondente;
h) É prioritário garantir a prossecução de uma política nacional de jogo equilibrada;
i) Um eventual alargamento da oferta não pode deixar de ter em conta a natureza específica que a actividade reveste, não apenas no plano social mas também no plano económico;

j) É necessário enquadrar e regulamentar a oferta online de jogos a dinheiro e o respectivo modelo de controlo e monitorização, mediante o alargamento do regime em vigor.

Por forma a concretizar a conclusão vertida na alínea j) propõe-se:

A – A adopção de instrumentos legislativos que permitam:

- Criar para a SCML a obrigação legal de explorar as apostas à cota, como decorrência do disposto no Decreto-Lei n. 84/85, de 28 de Março, de modo a combater eficazmente os operadores ilegais neste domínio;
- Explorar, pela SCML e concessionários dos casinos, jogos de apostas hípicas *online* e *offline*, sobre eventos reais ou em modo virtual;
- Criar, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, (que atribui à SCML o direito de explorar as apostas mútuas desportivas e sobre sorteios de números denominados totobola, totoloto e todos os que vierem a ser criados no seu âmbito), o jogo de apostas à cota sobre eventos desportivos e sobre sorteio de números, atribuindo à SCML a sua exploração nos termos do diploma referido;
- Definir que a receita das apostas à cota é constituída pelo montante total das apostas registadas, menos impostos e deduções legais a criar para a exploração destes jogos nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março;
- Estabelecer que, em função disso, a receita das apostas desportivas, mútuas à cota (apurada nos termos do n.º 1 do artigo 14º do Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março) será destinada a prémios uma percentagem variável de acordo conforme definido no regulamento dos jogos;

- Estabelecer um quadro legal consistente e um regime sancionatório administrativo do tipo contra-ordenacional para os tipos de jogo em causa (casinos/bingos e Lotarias/apostas). No caso das lotarias e apostas, esse quadro consiste na revisão da Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho; No caso dos casinos e bingos, na integração do jogo online na legislação aplicável.

B – A adopção de um conjunto de medidas legais de controlo que passam por:

- Filtrar o conteúdo ilegal dos sites após redireccionamento de URL;
- Criar e actualizar listas negras de operadores ilegais a transmitir periodicamente aos ISP's;
- Criar mecanismos de bloqueio de transacções de pagamentos feitas através de cartões de crédito e de débito, com utilização dos códigos internacionais (MCC - gambling e betting).

O cenário proposto salvaguarda, na melhor medida, os direitos dos organizadores sobre as respectivas competições desportivas.

Em sede de procedimento legislativo deverão ser ouvidos quanto às medidas propostas as seguintes entidades:

- BdP;
- ANACOM;
- FCCN;
- APC;
- LPFP;
- SCML.

Em face do que ficou dito, estas são as conclusões resultantes da reflexão do GT sobre a política nacional de jogo e sobre o quadro legal vigente, nomeadamente na vertente *online*, e propostas consideradas adequadas em vista à sua revisão.

Lisboa, 10 de Dezembro de 2010

O representante do MEID e coordenador do GT

António Alegria

A representante do MEFAP

Susana Rodrigues

O representante do MP

José Fanha Vieira

A representante do MEID

Rita Magalhães

A representante do MTSS

Ana Paula Barros