

Relatório UTAO n.º 17/2025

Impacto orçamental da Proposta de Alteração n.º 212C à POE/2026

Coleção: Publicações não periódicas

19 de novembro de 2025

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo foi elaborado por António Antunes e Vítor Nunes Canarias.

Título: Impacto orçamental da Proposta de Alteração n.º 212C à POE/2026

Coleção: Publicações não periódicas

Relatório UTAO N.º 17/2025

Data de publicação: 19 de novembro de 2025

Data-limite para incorporação de informação: 17 de novembro de 2025

Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Figuras.....	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos.....	i
Sumário executivo	1
1 Introdução.....	3
2 Caracterização da Proposta de Alteração.....	3
3 Metodologia e dados	4
4 Análise aos dados obtidos para a realização da previsão quantitativa da PA	7
5 Aspetos qualitativos da PA	8
Anexo 1: PA-212C	9

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Exemplo de tributação diferenciada após englobamento de ganhos de jogos e apostas <i>online</i> por via da aplicação das taxas progressivas do IRS	5
Tabela 2 – Elementos solicitados à AT	6

Índice de Figuras

Figura 1– Impacto orçamental de uma medida (previsão do cenário alternativo vs previsão do cenário base)	5
--	---

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
APAJO	Associação Portuguesa de Apostas e Jogos <i>Online</i>
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
COFAP	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
IEJO	Imposto Especial de Jogo <i>Online</i>
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de euros
OBR	<i>Office for Budget Responsibility</i>
OE	Orçamento do Estado
PA	Proposta de Alteração
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPL	Proposta de Lei
RJO	Regime Jurídico dos Jogos e Apostas <i>Online</i>
SRIJ	Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

- 1. Este relatório avalia o impacto orçamental previsível da aprovação eventual da Proposta de Alteração n.º 212C à Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.ª (PPL n.º 37/XVII/1), relativa ao Orçamento do Estado para 2026.** Corresponde a uma iniciativa legislativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do LIVRE, tendo este Partido solicitado à UTAO a avaliação do respetivo impacto orçamental.
- 2. A PA-212C visa introduzir a tributação em sede do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) aos ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas online, por jogadores individuais nas plataformas licenciadas em Portugal.** A medida de política orçamental em avaliação preconiza uma receita adicional em sede de IRS ao propor a introdução da tributação a jogadores individuais com ganhos líquidos anuais superiores a 500€, através da aplicação da taxas gerais de IRS. A Proposta de Alteração 212C encontra-se reproduzida no Anexo 1.
- 3. O enquadramento fiscal da atividade de jogos e apostas online em Portugal recai exclusivamente sobre os operadores licenciados, sendo que os ganhos obtidos pelos jogadores não se encontram sujeitos a tributação, nem implicam quaisquer obrigações declarativas.** O setor é regulado pelo Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online ([Decreto-lei n.º 66/2015](#), de 29 de abril) e conta atualmente com 17 entidades autorizadas. A receita bruta das operações é tributada através do Imposto Especial de Jogo Online (IEJO), não sendo, contudo, tributáveis em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas nem de Imposto do Selo, os rendimentos diretamente decorrentes do exercício das atividades sujeitas ao IEJO.
- 4. As entidades contactadas informaram de que não dispõem qualquer conjunto de dados solicitado pela UTAO, constatando-se assim a existência de uma lacuna na informação disponível, bem como nos mecanismos e procedimentos geradores de dados relativos aos ganhos obtidos por jogadores em jogos e apostas online.** A UTAO questionou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), o Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ) e a Associação Portuguesa de Apostas e Jogos Online (APAJO). A atual ausência de tributação e de obrigação declarativa, constitui um entrave à existência de informação estruturada e, sobretudo, de procedimentos e mecanismos que permitam aferir os ganhos dos jogadores em jogos e apostas online.
- 5. A ausência de informação relativa aos ganhos líquidos dos jogadores de jogos e apostas online inviabiliza a quantificação do impacto orçamental da PA-212C.** Uma análise de impacto mais robusta exigiria o acesso a microdados que permitissem identificar, para cada jogador, os ganhos anuais superiores a 500€, articulando-os com os rendimentos previamente declarados para correta aplicação das taxas progressivas de IRS após englobamento. Em alternativa, seria possível realizar uma estimativa simplificada baseada apenas em dados agregados — nomeadamente o total de ganhos líquidos acima do limiar de 500€ — adotando pressupostos de taxação, como a aplicação de uma taxa semelhante à dos jogos sociais do Estado (20%) ou de uma taxa média de IRS ajustada ao perfil sociodemográfico dos jogadores. Contudo, a ausência absoluta de dados disponíveis sobre ganhos líquidos inviabiliza, no atual contexto, o exercício quantitativo de avaliação do impacto orçamental da PA-212C.
- 6. Para a execução de estudos como o solicitado relativamente à PA-212C será necessário alterar a situação atual, criando mecanismos e procedimentos que suprimam a lacuna na informação disponível.** Para ultrapassar esta limitação, uma possível solução passaria pela introdução de um mecanismo obrigatório de reporte dos ganhos líquidos dos jogadores em jogos e aposta online, designadamente à AT.
- 7. A introdução de tributação sobre os ganhos dos jogadores individuais em jogos e apostas online pode, potencialmente, visar atenuar a externalidade negativa associada a comportamentos aditivos.** No entanto, para este fim, a utilização da tributação anual em sede IRS proposto na PA como instrumento corretivo pode revelar-se menos eficaz, uma vez que não incide diretamente sobre o preço de cada aposta — onde o sinal económico seria mais imediato — mas apenas sobre os ganhos líquidos

anuais dos jogadores. Assim, o seu efeito dissuasor pode ser mais limitado do que o de uma tributação que atua diretamente sobre a frequência ou o valor das apostas.

8. Alguns efeitos da implementação da tributação prevista na PA-212C dependerão da reação dos operadores e da sensibilidade dos jogadores num mercado particularmente permeável a alterações regulatórias.

1 Introdução

9. O presente relatório pretende avaliar o impacto previsível no saldo orçamental de 2026 da Proposta de Alteração n.º 212C à Proposta de Orçamento do Estado para 2026 (POE/2026). A Proposta de Alteração (PA) n.º 212C foi apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido LIVRE, que requereu a avaliação de impacto orçamental pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), ao abrigo do artigo 75.º-A da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#) (Lei de Enquadramento Orçamental, LEO).

10. Este pedido de avaliação foi solicitado por mensagem de correio-e transmitida à UTAO na tarde de 10 de novembro, através da Equipa de Apoio à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP). Nos termos do artigo 75.º-A da LEO, na redação introduzida pela alteração de 18 de agosto de 2020, o estudo deve ser remetido à COFAP “em tempo útil” (vide número 5 desse artigo), o que se depreende corresponder a um prazo compatível com a discussão e votação da PA à POE/2026 na AR. De acordo com o calendário de aprovação do OE/2026, a votação de todos os objetos decorrerá nos dias 20, 21, 24 e 26 de novembro. Em virtude do agendamento subsequente das discussões e votações na especialidade, o estudo referente à PA-212C deverá ser remetido à COFAP até ao dia 19 de novembro, véspera do dia da votação desta proposta.

11. A PA-212C visa introduzir a tributação, em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), sobre os ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas online por jogadores individuais nas plataformas licenciadas em Portugal. A medida de política orçamental em avaliação preconiza uma receita adicional em sede IRS ao propor a introdução da tributação a jogadores individuais com ganhos líquidos anuais superiores a 500€, através da aplicação das taxas gerais do art.º 68.º do Código do IRS.

12. Para a elaboração do presente estudo, a UTAO solicitou à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ) e à Associação Portuguesa de Apostas e Jogos Online (APAJO), informação e dados quantitativos primários indispensáveis para os cálculos da UTAO. Importa, desde já, agradecer a resposta aos pedidos formulados por esta Unidade, não obstante estas tenham comunicado não dispor da informação solicitada. Face ao conteúdo da referida proposta, foram solicitados pela UTAO dados sobre os ganhos líquidos dos jogadores em plataformas online licenciadas, o valor total apurado em 2024 (superior a 500€ por jogador) e a respetiva distribuição por escalões de IRS.

13. A estrutura do presente relatório é a seguinte. Após a Introdução, a Secção 2 descreve sucintamente o mercado de jogos e apostas online em Portugal e caracteriza a PA, destacando o conteúdo e o objetivo da mesma. A Secção 3 dá a conhecer a metodologia, os dados necessários e os elementos obtidos para a realização do exercício previsional. A Secção 4 faz uma análise crítica à ausência de informação disponível para a realização da análise de impacto quantitativo da PA. Por fim a Secção 5 apresenta, de forma resumida, alguns aspetos de natureza qualitativa da PA.

2 Caracterização da Proposta de Alteração

14. É útil, de forma resumida, começar por contextualizar a atividade dos jogos e apostas online em Portugal. Este enquadramento é relevante porque a PA preconiza a tributação dos ganhos líquidos dos jogadores de jogos e apostas online. A atividade em causa é regulada pelo Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (RJO), que se encontra plasmado no [Decreto-Lei n.º 66/2015](#), de 29 de abril e suas posteriores alterações. De acordo com o relatório mais recente do SRIJ,¹ existem atualmente 17 entidades autorizadas à atividade de exploração de jogos e apostas online em Portugal, detentoras de um total de 30 licenças —13 relativas à exploração de apostas desportivas à cota e 17 referentes à exploração de jogos de fortuna ou azar. Em 2024, a receita bruta das entidades exploradoras ascendeu a 1,1 mil M€. No primeiro semestre de 2025, registou-se um crescimento homólogo de 9,4%. A receita bruta

¹ [SRIJ – Relatório 2.º trimestre 2025, de 08 de setembro](#) – Registo da atividade de jogo online em Portugal.

das entidades exploradoras encontra-se abrangida pelo Imposto Especial de Jogo *Online* (IEJO), não sendo, contudo, tributáveis em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas nem de Imposto do Selo os rendimentos diretamente decorrentes do exercício das atividades sujeitas ao IEJO. A taxa aplicável do IEJO varia em função do tipo de atividade: 25% para jogos de fortuna ou azar e 8% para apostas desportivas à cota. Em 2024, o valor cobrado de IEJO ascendeu a 335 M€, tendo a respetiva cobrança registado, no primeiro semestre de 2025, um crescimento homólogo de 0,9%. No final de 2024, o número de registos de jogadores² em plataformas licenciadas em Portugal ascendia a 4,7 milhões, tendo este número aumentado para 4,9 milhões no final do 1.º semestre de 2025. Deste total, com prática de jogo avultam 1,1 milhões. Os registos de jogadores indicam que a maioria reside nos grandes centros urbanos, sendo que, no final do 1.º semestre de 2025, os jogadores com nacionalidade portuguesa representavam 94,6% do total de registos. Paralelamente, os registos de jogadores com menos de 35 anos representavam 55,3% do total de registos, sendo que 21,8% correspondiam a registos de jogadores com menos de 25 anos. O regime fiscal incide sobre os operadores de jogos, excluindo os ganhos dos jogadores, os quais não estão sujeitos a retenção na fonte nem vinculados à declaração desses montantes em declarações fiscais específicas.

15. A Proposta de Alteração visa instituir a tributação dos ganhos líquidos, provenientes de jogos e apostas online, por jogadores individuais nas plataformas licenciadas em Portugal, mediante a aplicação das taxas gerais do IRS. Para o efeito, é proposta a alteração o artigo 60.º da Proposta de Lei n.º [37/XVII/1º](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2026. A referida alteração prevê a revisão do artigo 9.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), através da adição da alínea f) ao número 1 desse artigo, a qual define como incremento patrimonial — desde que não considerados rendimentos de outras categorias — “*Os ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas feitas online, em plataformas licenciadas, quando superiores a 500€ anuais*”. Na prática, os ganhos líquidos que excedam o montante anual de 500€ passam a ser considerados incrementos patrimoniais, sendo englobados no rendimento global do contribuinte e sujeitos à taxa marginal correspondente ao respetivo escalão de rendimento coletável, assegurando assim a aplicação do princípio de progressividade do IRS.³ Importa referir que, atualmente, os ganhos obtidos pelos jogadores em jogos e apostas *online* não se encontram sujeitos a tributação em sede de IRS, nem a obrigação de declaração fiscal específica. De acordo com o proponente, esta alteração “... visa alinhar a contribuição fiscal dos jogadores que obtêm ganhos significativos com a tributação aplicada a outros rendimentos de capital ou do trabalho...”.

3 Metodologia e dados

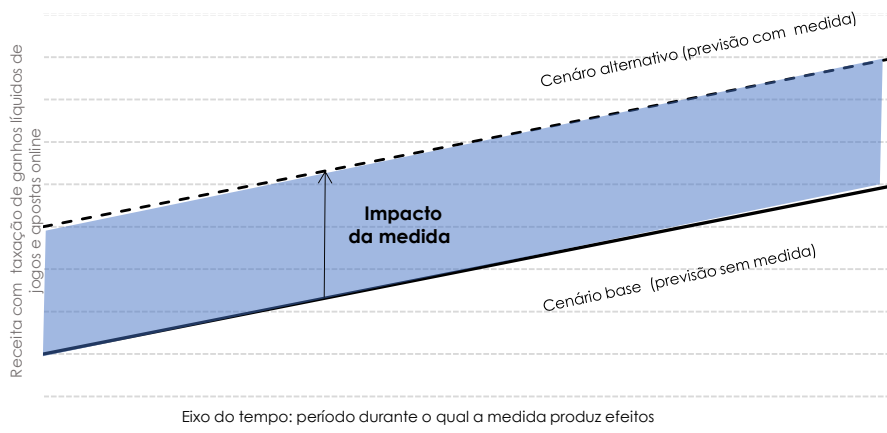
16. O impacto orçamental ex ante corresponde à previsão do efeito nas finanças públicas de uma medida legislativa “nova” comparada com o cenário em que a medida não é introduzida. Este cenário, apelidado de “cenário base”, corresponde ao enquadramento legislativo existente, que decorre das projeções de evolução da receita de IRS previstas e incluídas na POE/2026. Pretende-se uma previsão feita antes do cenário base ter decorrido e antes da medida ser executada. Por isso, o impacto orçamental que se visa apurar neste documento tem natureza *ex ante*, ou seja, é uma previsão do que poderá acontecer. A inclusão da medida nova no enquadramento vigente constitui o cenário prospetivo alternativo. Sendo cada PA uma medida nova, este estudo contém um cenário alternativo a confrontar com o cenário base. A medida de política nova determina a introdução da tributação em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) dos ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas *online* por jogadores individuais nas plataformas licenciadas em Portugal, quando superiores a 500€. A diferença entre o cenário alternativo e o cenário base, num determinado período de tempo, dá a previsão de impacto orçamental decorrente da adoção da medida nova associada a esse cenário alternativo. A Figura 1 ilustra a comparação pretendida.

² Um mesmo sujeito pode estar registado em uma ou mais entidades.

³ Caso o contribuinte tenha obtido ganhos líquidos que se traduzem na subida de um ou mais escalões de IRS, então serão aplicadas as taxas marginais dos respetivos escalões.

17. A previsão do impacto orçamental da PA é realizada apenas contemplando o efeito direto da medida, ou seja, o impacto nas contas públicas ignorando qualquer alteração comportamental que a implementação da medida possa acarretar nos agentes económicos.

Figura 1– Impacto orçamental de uma medida (previsão do cenário alternativo vs previsão do cenário base)



Fontes: Adaptação da UTAO de gráfico em documento do OBR - (Policy costings and our forecast, Briefing Paper n.º 6, 2014).

18. A UTAO solicitou a informação necessária para elaborar a previsão do impacto orçamental à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ) e à Associação Portuguesa de Apostas e Jogos Online (APAJO). A proposta de alteração 212C visa instituir a tributação em sede de IRS ganhos líquidos obtidos por jogadores em jogos e apostas online. Atualmente não existe qualquer tributação aplicável a estes rendimentos, nem obrigação de os declarar nas respetivas declarações fiscais. Neste contexto, e considerando a possibilidade de inexistência de informação fiscal disponível sobre esta matéria, a UTAO entendeu dirigir os pedidos de informação não só à AT, tendo alargado o âmbito da recolha a outras entidades com responsabilidades relevantes na atividade em causa, designadamente o SRIJ e a APAJO, com vista à obtenção dos elementos necessários à análise da proposta. Nesse sentido, a UTAO formalizou, na tarde do dia 11 de novembro, um pedido por escrito a estas entidades. Para a realização de uma previsão mais precisa do impacto da introdução da tributação previsto na Proposta de Alteração, é indispensável dispor de microdados relativos a dois tipos de informação: i) os dados referentes aos ganhos líquidos por jogador que excedam 500 € anuais; e ii) o escalão de rendimento coletável em que cada jogador/contribuinte se encontrava antes do englobamento dos ganhos líquidos obtidos. A conjugação destes elementos permite aferir, para cada contribuinte, o impacto fiscal decorrente da aplicação das taxas progressivas do IRS sobre os ganhos líquidos provenientes de jogos e apostas online. Um mesmo ganho líquido anual pode ser tributado a taxas de IRS diferentes, consoante o escalão de rendimento coletável em que o contribuinte se situe após o englobamento dos rendimentos (Tabela 1).

Tabela 1 – Exemplo de tributação diferenciada após englobamento de ganhos de jogos e apostas online por via da aplicação das taxas progressivas do IRS
(em euros e taxas de impostos em percentagem)

	Rendimento coletável em 2026 (antes da inclusão de ganhos líquidos de jogos e apostas online > 500€ anuais)	Rendimento de ganhos líquidos de jogos e apostas online > 500€ anuais	Rendimento coletável em 2026 (após inclusão de ganhos líquidos de jogos e apostas online > 500€ anuais)	Taxa marginal escalões de IRS (POE/2026)	Tributação adicional (após inclusão de ganhos líquidos de jogos e apostas online > 500€ anuais)
	(1)	(2)	(3) = (1)+(2)	(4)	(5) = (2)x(4)
Jogador/contribuinte A	0,0	8 000,0	8 000,0	12,5%	1 000,0
Jogador/contribuinte B	20 000,0	8 000,0	28 000,0	24,1%	744,4 ¹
				31,1%	1 539,8 ¹
Jogador/contribuinte C	87 000,0	8 000,0	95 000,0	48%	3 840,0

Fontes: MF (PPL n.º 37/XVII/1) e UTAO. | Notas: (1) Significado da nota 1 no interior da Tabela 1– O rendimento de 8000€ referente a ganhos líquidos é taxado da seguinte forma: o valor de 3089€, obtido da diferença entre os 20 000€ (rendimento coletável anterior do contribuinte B) e o limite do 4.º escalão do IRS, é calculado com aplicação da taxa marginal de 24,1%. Sobre o valor remanescente

de 4911€ é aplicada a taxa marginal do 5.º escalão (31,1%). (ii) Por uma questão de simplificação, o rendimento correspondente aos ganhos líquidos é adicionado ao rendimento coletável, e não ao rendimento global, dos contribuintes. (iii) Na ausência de informação sobre a composição e o rendimento coletável de cada contribuinte, assumiu-se as taxas aplicáveis a um agregado familiar constituído por um trabalhador solteiro sem descendentes. Também se assumiu ausência de impacto nas deduções e nos abatimentos à coleta permitidos por lei.

19. O pedido de informação dirigido à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) integrou três questões e foi acompanhado por um ficheiro em formato Excel, solicitando o respetivo preenchimento com dados anonimizados (Tabela 2). As questões colocadas foram as seguintes:

- i) A AT dispõe de dados relativos aos ganhos líquidos por jogador em jogos e apostas realizados *online*, em plataformas devidamente licenciadas? Essa informação é disponibilizada à AT pelas próprias plataformas ou por outra entidade?
- ii) Caso a AT disponha dessa informação, qual foi o valor total dos ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas *online*, em plataformas licenciadas, no último ano disponível (2024?), considerando apenas ganhos superiores a 500 euros anuais por jogador?
- iii) É possível disponibilizar uma decomposição do valor total referido na questão anterior por escalões de IRS, de modo a permitir compreender a distribuição dos ganhos pelos diferentes níveis de rendimento? Em anexo junta-se uma tabela em Excel com o formato ideal pretendido.

O pedido de informação remetido ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ) e à Associação Portuguesa de Apostas e Jogos Online (APAJO) incluiu apenas o conteúdo das duas primeiras questões, atendendo a que estas entidades, naturalmente, não dispõem de informação relativa a outros rendimentos fiscais dos jogadores.

Tabela 2 – Elementos solicitados à AT
(em euros)

Jogador	Ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas feitas online, em plataformas licenciadas no último ano disponível (2024?), considerando apenas ganhos superiores a 500€ anuais por jogador	Escalão do IRS do jogador antes de inclusão de ganhos de jogo online
1	1 000,00 €	4
2	2 500,00 €	3
3	400,00 €	7
...	700,00 €	2
...

Fontes: UTAO.

20. As entidades contactadas informaram de que não dispõem qualquer conjunto de dados solicitado pela UTAO. No e-mail de resposta enviado no dia 14 de novembro, a AT esclareceu:

- **“Informa-se que nos termos do art.º 45.º do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online conjuntamente com o art.º 9.º/2/g/DL n.º 129/2012, a entidade competente para a liquidação dos impostos especiais sobre o jogo é o Turismo de Portugal, IP. Os rendimentos do jogo deixaram de estar sujeitos a IRS, pelo que a AT não dispõe da informação pretendida.”**

Na resposta recebida na tarde de 13 de novembro o SRIJ informou:

- **“Embora as entidades exploradoras de jogos e apostas online reportem diariamente ao SRIJ os prémios pagos aos jogadores, a análise e o tratamento da informação recebida não contempla o cálculo dos ganhos líquidos recebidos por cada jogador em cada entidade exploradora (ou no total das mesmas).”**
- **“As entidades habilitadas para prestar a informação pretendida serão cada uma das entidades licenciadas para a exploração de jogos e apostas online relativamente aos jogadores registados nos respetivos sítios na Internet.”**

Finalmente, a APAJO, no dia 12 de novembro, respondeu ao pedido efetuada dando conta que:

- **“...No que toca às informações solicitadas, a APAJO não centraliza dados do setor, esse papel cabe ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (integrado no Turismo de Portugal).”**

4 Análise aos dados obtidos para a realização da previsão quantitativa da PA

21. Face aos elementos recolhidos, constata-se a existência de uma lacuna na informação disponível, bem como nos mecanismos e procedimentos geradores de dados relativos a ganhos obtidos por jogadores em jogos e apostas online. Esta apreciação decorre das respostas recebidas aos pedidos de informação formulados pela UTAO. Segundo o conteúdo dessas respostas, contribui para esta insuficiência o facto dos ganhos obtidos pelos jogadores em jogos e apostas *online* não se encontrarem sujeitos a tributação em sede de IRS, nem à obrigação de declaração fiscal específica. Por um lado, a AT justifica a ausência de elementos com o facto destes rendimentos não serem tributáveis em IRS, acrescentando que a entidade competente para a liquidação dos impostos especiais sobre o jogo é o Turismo de Portugal, I.P. Por outro lado, o SRIJ, integrado na estrutura do Turismo de Portugal, apesar de dispor de informação diversificada relativa ao registo de jogadores — nomeadamente grupo etário, área de residência e nacionalidade — esclarece que “...a análise e o tratamento da informação recebida não contempla o cálculo dos ganhos líquidos recebidos por cada jogador, em cada entidade exploradora ou no total das mesmas”. Por fim, a APAJO esclarece não centralizar dados do setor, pelo que a informação relativa aos ganhos dos jogadores se encontra exclusivamente nas entidades exploradoras das respetivas plataformas. Adicionalmente, não é exequível, num curto espaço de tempo, recolher informação de um número tão elevado de entidades exploradoras privadas, tanto pela dispersão dos dados como pela sensibilidade dos microdados necessários.⁴ A atual ausência de tributação destes ganhos constitui, assim, um fator que inibe a existência de informação estruturada e, sobretudo, de procedimentos e mecanismos capazes de aferir os ganhos dos jogadores em apostas *online*.

22. A ausência de dados disponíveis sobre os ganhos líquidos dos jogadores de jogos e apostas online não permite a execução da quantificação do impacto orçamental da PA-212C. Como referido nos parágrafos 15 e 18, uma análise de impacto orçamental mais rigorosa exigiria o acesso a microdados que permitissem identificar, para cada jogador, os ganhos líquidos obtidos em plataformas licenciadas quando superiores a 500€ anuais. Paralelamente, seria necessário articular essa informação com os rendimentos coletáveis previamente declarados, de modo a posicionar cada contribuinte no respetivo escalão de IRS e aplicar a taxa progressiva correspondente após o englobamento dos rendimentos adicionais. Em alternativa, caso não fossem disponibilizados microdados, mas apenas dados agregados relativos à base de incidência — isto é, o montante total de ganhos líquidos superiores ao limiar de 500 € no ano de 2024 — a UTAO poderia recorrer a uma previsão simplificada. Essa abordagem permitiria mitigar parcialmente a limitação de informação mediante a adoção de pressupostos de taxação, como a aplicação de uma taxa uniforme de 20%, semelhante à utilizada no Imposto do Selo aplicável aos jogos sociais do Estado. Em alternativa, poderia ser utilizada uma taxa média efetiva de IRS ajustada ao facto de uma parte relevante dos registos de jogadores se situar abaixo dos 35 anos e, tendencialmente, apresentar níveis de rendimento mais baixos. No entanto, e apesar de todas as diligências efetuadas, a total inexistência de dados disponíveis sobre os ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas *online* inviabiliza a elaboração de uma análise quantitativa de impacto orçamental da PA-212C.

23. Para a execução de uma análise de impacto orçamental no âmbito do solicitado na PA-212C será necessário alterar a situação atual e criar mecanismos e procedimentos que suprimam a lacuna na informação disponível, relativa aos ganhos obtidos por jogadores em jogos e apostas online. A situação decorrente do regime fiscal vigente — em que tais ganhos não são tributados nem objeto de qualquer obrigação declarativa específica — contribui para a ausência de informação, uma vez que as entidades intervenientes não têm incentivo nem obrigação legal de compilar, estruturar ou reportar estes dados (como se depreende das respostas das entidades consultadas). Para ultrapassar esta limitação, uma possível solução passaria pela introdução de um mecanismo obrigatório de reporte dos ganhos líquidos dos jogadores em jogos e aposta *online*, designadamente à Autoridade Tributária e Aduaneira, que

⁴ O enquadramento legal atualmente aplicável limita a capacidade da UTAO de solicitar informação a entidades externas aos serviços e organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública, conforme previsto na Lei n.º 13/2010, de 19 de julho. Embora exista um histórico de cooperação de entidades públicas fora dessa tutela (como o INE, o Banco de Portugal ou o IGFSS), tal colaboração não é juridicamente vinculativa. Nas avaliações de propostas de alteração às POE, marcadas por urgência e imprevisibilidade, esta limitação dificulta, e por vezes inviabiliza, o acesso atempado a dados essenciais. A obtenção de informação proveniente de entidades do setor privado revela-se ainda mais problemática, condicionando significativamente a capacidade de análise da UTAO.

dispõe da informação necessária para articular estes valores com os rendimentos de IRS dos contribuintes e permitir, no futuro, que sejam realizados estudos, como o solicitado no pedido de análise de impacto orçamental da PA-212C.

5 aspetos qualitativos da PA

24. Apesar de não ser possível, com a informação disponível, calcular o impacto orçamental quantitativo da PA, apresentam-se, de forma resumida, alguns aspetos de natureza qualitativa.

25. A presente medida, caso seja aprovada, tem carácter permanente e traduz-se num incremento da arrecadação de receita fiscal, com impacto positivo no saldo orçamental. A Proposta de Alteração em análise visa instituir a tributação de rendimentos até agora isentos representando, assim, em caso de aprovação, um aumento da receita de IRS e um efeito favorável sobre o saldo orçamental. Importa salientar que a Proposta de Alteração não delimita temporalmente a sua aplicação. Deste modo, tratando-se de uma medida de carácter permanente, o respetivo impacto orçamental refletir-se-á nos exercícios de 2026 e seguintes.

26. Alguns efeitos da implementação da tributação prevista na PA-212C dependerão da reação dos operadores e da sensibilidade dos jogadores num mercado particularmente permeável a alterações regulatórias. A introdução de tributação sobre os ganhos líquidos de jogadores de jogos e apostas *online* poderá influenciar, de forma incerta, o comportamento da procura por parte dos jogadores. Do ponto de vista qualitativo, esta atividade económica é marcada por inovação constante e forte competição entre operadores, fatores que podem amplificar ou atenuar os efeitos comportamentais da tributação. A sensibilidade dos jogadores à introdução de um custo fiscal adicional poderá variar significativamente consoante o perfil do jogador, podendo alguns segmentos ajustarem a sua intensidade de jogo enquanto outros poderão procurar alternativas menos reguladas. Paralelamente, a tributação destes ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas *online* pode ser encarada como um alinhamento à tributação aplicada a outros rendimentos de capital ou de trabalho, reforçando a coerência do sistema fiscal e promovendo maior equidade contributiva. Contudo, a introdução de um novo imposto num mercado recente e em crescimento pode gerar efeitos indiretos não negligenciáveis, como eventuais deslocações para plataformas não licenciadas ou a necessidade de adaptação dos operadores a obrigações acrescidas de reporte e conformidade.

27. A introdução de tributação sobre os ganhos dos jogadores individuais em jogos e apostas *online* pode, potencialmente, visar atenuar a externalidade negativa associada a comportamentos aditivos. Teoricamente, e do ponto de vista económico, um imposto pode funcionar como um mecanismo de internalização dos impactos sociais do jogo, incorporando no custo da atividade um sinal de preço que tende a desencorajar consumos excessivos, sobretudo entre jogadores mais sensíveis ao rendimento disponível. Em paralelo, permite reduzir a transferência dos custos sociais do jogo problemático para o sistema público, reforçando o papel da política fiscal como instrumento de moderação comportamental e de mitigação de externalidades negativas inerentes à atividade (ex. o impacto das doenças de saúde mental no SNS). Neste sentido, a tributação pode funcionar não apenas como fonte de receita, mas também como instrumento de mitigação dessas externalidades. No entanto, para este fim, a utilização da tributação anual em sede IRS proposta na PA como instrumento corretivo pode revelar-se menos eficaz, uma vez que não incide diretamente sobre o preço de cada aposta — onde o sinal económico seria mais imediato — mas apenas sobre os ganhos líquidos anuais dos jogadores. Assim, o seu efeito dissuasor pode ser mais limitado do que o de uma tributação que atue diretamente sobre a frequência ou o valor das apostas.

Anexo 1: PA-212C

1.ª Subst. 212C



Proposta de Lei n.º 37/XVII/1ª

Aprova o Orçamento do Estado para 2026

PROPOSTA DE ADITAMENTO

**Título VI
Disposições fiscais**

**Capítulo I
Impostos diretos**

**Secção I
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares**

**Artigo 60.º
[...]**

Os artigos 9.º, 68.º e 70.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

**«Artigo 9.º
[...]**

1 - Constituem incrementos patrimoniais, desde que não considerados rendimentos de outras categorias:

- a) As mais-valias, tal como definidas no artigo seguinte;
 - b) [...]
 - c) [...]
 - d) [...]
 - e) [...]
 - f) Os ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas feitas online, em plataformas licenciadas, quando superiores a 500€ anuais.
- 2 - [...]

1.ª Subst. 212C

3 - [...]
4 - [...]»

Nota Justificativa:

O mercado de jogos e apostas online em Portugal tem registado um crescimento exponencial nos últimos anos, tanto no volume de receitas como no número de utilizadores. O último trimestre de 2024 foi particularmente revelador: o mercado atingiu um recorde histórico de 323 milhões de euros em receita bruta, um crescimento de 42,1% face ao mesmo período do ano anterior, e o número de registos de jogadores ultrapassou os 4,7 milhões. No segundo trimestre de 2025, esse número aumentou para 4,9 milhões. Estes números evidenciam a consolidação de um setor de grande escala económica e com relevância crescente para as finanças públicas.

O regime fiscal atual concentra a tributação nos operadores de jogos, deixando de fora os ganhos dos jogadores, que não estão sujeitos a retenção na fonte nem obrigados a declarações fiscais específicas. Esta ausência cria um desequilíbrio e permite a existência de ganhos significativos que não contribuem de forma proporcional ao financiamento das políticas públicas.

Esta proposta visa corrigir esta lacuna, instituindo a tributação dos ganhos líquidos obtidos em jogos e apostas online por jogadores individuais nas plataformas licenciadas em Portugal, através da aplicação da taxa progressiva normal do IRS. Desta forma, alinha-se a contribuição fiscal dos jogadores que obtêm ganhos significativos com a tributação aplicada a outros rendimentos de capital ou trabalho, promovendo justiça fiscal e maior equidade contributiva.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrçamental.aspx