

Ⓜ 01.06.2012 smg.



GOVERNO DE  
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO  
DO MINISTRO ADJUNTO  
E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor  
Presidente da Associação Portuguesa  
de Casinos  
Dr. Jorge Armindo

Lisboa, 31 de Maio de 2012

Senhor Presidente,

Serve a presente para remeter o relatório final elaborado pela Comissão Interministerial dos Jogos de Aposta Online em Portugal, da qual fui coordenador e relator, a comissão aprovou por unanimidade o relatório em 27 de Abril de 2012.

Com os melhores cumprimentos

*Feliciano*

O Secretário de Estado Adjunto do  
Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares

(Feliciano Barreiras Duarte)

Anexo: Cópia do Relatório

Comissão Interministerial dos Jogos de  
Apostas Online em Portugal

# Relatório Final e Anteprojetos de Diplomas

Abril de 2012

RELATÓRIO

Relator Feliciano Barreiras Duarte



GOVERNO DE  
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO  
DO MINISTRO ADJUNTO  
E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES



# Relatório final da Comissão Interministerial

dos

Jogos de Apostas Online em Portugal

E

Anteprojetos de Diplomas

RELATÓRIO

Relator - Feliciano Barreiras Duarte

## Índice

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS JOGOS DE APOSTAS <i>ONLINE</i> EM PORTUGAL.....	13
2.1 Da sua constituição.....	13
2.2 Do seu mandato.....	13
2.3 Da sua composição .....	14
2.4 Do seu objecto .....	15
2.5 Da metodologia dos seus trabalhos .....	16
3. DOS ASPECTOS FISCAIS DO JOGO <i>ONLINE</i> .....	18
4. DO UNIVERSO DO JOGO EM PORTUGAL .....	19
4.1 Do seu enquadramento histórico .....	19
4.2 Da sua arquitetura jurídica constitucional.....	22
4.3 Da sua arquitetura jurídico normativa .....	24
4.3 Dos jogos de casino.....	29
4.4 Dos jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa .....	31
4.5 Dos jogos dos bingos .....	31
4.6 De outras modalidades conexas com os jogos de fortuna e azar .....	32
5. DO UNIVERSO DO JOGO <i>ON LINE</i> EM PORTUGAL .....	34
5.1 Caraterização do Jogo Online.....	34
5.2 Da sua qualificação jurídico-legal.....	35



5.3	Das recentes decisões jurídicas .....	36
5.3.1	Acórdão Bwin.....	36
5.3.2	Acórdão Betclick.....	37
5.3.3	Ação da Associação Portuguesa de Casinos contra a Bwin.....	38
5.3.4	Outros Processos.....	39
5.4	Da complexidade e da quantificação económica e financeira do jogo online ilegal .....	40
5.5	Das diferenças entre o jogo offline e o jogo online .....	41
6.	DO DIREITO COMUNITÁRIO DO UNIVERSO DO JOGO NA EUROPA.....	43
6.1	Do direito do jogo na União Europeia .....	43
6.2	Da sua problematização á sua conformidade Integradora .....	47
6.3	Da especificidade normativa do Jogo Online .....	49
6.4	Das tendências da atividade do Jogo na União Europeia .....	51
7.	DA QUANTIFICAÇÃO DO VALOR ECONOMICO E SOCIAL DO UNIVERSO DO JOGO EM PORTUGAL.....	55
7.1	Do seu impacto Económico e Fiscal.....	55
7.2	Do seu volume geral no universo do Jogo.....	62
7.3	Das receitas geradas .....	62
7.4	Da correspondente distribuição das receitas .....	64
7.5	Da criação de emprego direto e indireto.....	67
7.6	Das suas contrapartidas derivadas .....	68



7.7	Da sua Importância para o sector do turismo .....	69
7.8	Da sua importância para a Área Desportiva.....	71
7.9	Da sua importância para a Economia Social .....	72
7.10	Da sua Importância para a Economia do Campo .....	74
8.	DAS EVOLUÇÕES E TENDÊNCIAS RECENTES NO UNIVERSO DO JOGO ONLINE.....	75
8.1	Da ilicitude do jogo em geral .....	75
8.2	Da ilicitude do jogo online .....	75
8.3	Das tendências das apostas desportivas.....	77
8.4	Das tendências das novas modalidades de jogos de fortuna e azar nos média em geral .....	78
9.	DA QUALIFICAÇÃO DO MODELO DE JOGO VIGENTE EM PORTUGAL .....	80
9.1	Da sua conceptualização .....	80
9.2	Da sua fiscalização e regulação .....	81
10.	DOS MODELOS VIGENTES NA EUROPA.....	83
10.1	Perspectiva Geral.....	83
10.2	Do estudo de caso sueco.....	85
10.3	Do estudo de caso do Reino Unido .....	86
10.4	Do estudo de caso francês.....	89
10.5	Do estudo de caso belga.....	93
10.6	Do estudo de caso espanhol.....	96
11.	DAS APOSTAS MÚTUAS HÍPICAS EM PORTUGAL .....	100



11.1	Da sua conformidade legal .....	100
11.2	Do seu Impacto económico.....	102
11.3	Da ilegalidade das apostas online .....	106
11.4	Do Direito Comparado .....	107
11.5	Do regime Jurídico e Fiscal a Implementar .....	111
12.	DA DEMISSÃO DO PODER ESTADUAL NA FISCALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DO JOGO ONLINE EM PORTUGAL .....	115
12.1	Do estado como mau fiscalizador e regulador.....	115
12.2	Das consequências jurídicas da má fiscalização e regulação.....	116
12.3	Das consequências económicas, jurídicas e desportivas da má regulação .	117
13.	DOS IMPACTOS NA DEMISSÃO DO ESTADO DE FISCALIZAR E REGULAR O JOGO ONLINE ILEGAL.....	119
13.1	Do seu impacto para as finanças e fisco .....	119
13.2	Do seu impacto para a economia e turismo .....	120
13.3	Do seu impacto para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa .....	121
13.4	Do seu impacto para os casinos físicos Portugueses .....	122
13.5	Do seu impacto para o desporto e futebol Português .....	126
13.6	Do seu impacto para as apostas mútuas hípicas .....	126
14.	DA PROPOSITURA DE MODELOS POSSÍVEIS PARA A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE EM PORTUGAL.....	128
14.1	Do modelo aberto ou liberal .....	128

14.2	Do modelo semiliberal mitigado.....	132
14.3	Do modelo fechado ou restrito .....	135
15.	DAS CONCLUSÕES E PROPOSTAS DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE EM PORTUGAL.....	139
15.1	Da necessidade de um pacote legislativo global para o universo do jogo em Portugal .....	139
15.2	Da autonomização da legalização das apostas mútuas hípcas online .....	153
15.3	De um novo modelo regulatório e de fiscalização para o jogo em Portugal	156
15.4	Aspetos a ter em conta no modelo que vier a ser implementado .....	165
15.5	Outras medidas .....	172
16.	SÍNTESE RELATIVA A FACTOS E NÚMEROS SOBRE O JOGO.....	175
17.	ANEXOS .....	195
17.1	ANEXO I - Documento constitutivo da Comissão Interministerial dos Jogos de Apostas Online.....	195
17.2	ANEXO II - Proposta de anteprojecto de diploma para modelo aberto ou liberal .....	196
17.3	ANEXO III - Proposta de anteprojecto de diploma para modelo semi-liberal mitigado .....	225
17.4	ANEXO IV - Proposta de anteprojectos de diplomas para modelo fechado ou restrito .....	251
17.4.1	Diploma relativo ao jogo online de fortuna e azar .....	251
17.4.2	Diploma relativo às apostas à cota desportiva .....	277



17.5 ANEXO V - Proposta de anteprojectos de diploma para apostas hípcas .....	290
17.6 ANEXO VI - Contributo do Ministério das Finanças.....	302
17.7 ANEXO VII - Relatórios das audições .....	326
17.8 ANEXO VIII - Contributo do Dr. Fernando Paes Afonso, Membro da Comissão Interministerial e Vice-Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa .....	368

RELATÓRIO

## 1. INTRODUÇÃO

O “Relatório Final da Comissão Interministerial dos Jogos de Apostas *online* em Portugal” é o resultado final do trabalho realizado pela Comissão Interministerial criada pelo XIX Governo Constitucional para proceder a um exaustivo diagnóstico, prospetivo e comparativo, da realidade legal e fáctica do jogo em Portugal e também noutros países da União Europeia. Em particular, pretendeu-se analisar a especificidade da ilegalidade do jogo *online*, matéria que tem suscitado polémica na Europa e em Portugal nos últimos anos, com acesas discussões e decisões jurídicas e com derivados impactos económicos e financeiros, em vários sectores da vida económica, social e desportiva do país.

Como fontes principais decorrentes da metodologia de trabalho estabelecida, destacam-se em primeiro lugar sucessivas audições realizadas durante três semanas, entre a Comissão Interministerial e várias entidades, que, umas mais diretamente e outras mais indiretamente, se relacionam com o que, com toda a propriedade, podemos designar como o universo do jogo em Portugal. Das referidas audições, foram retirados vários contributos, quer para o diagnóstico, quer para a propositura de conclusões e propostas, que são apresentadas na parte final do relatório.

Em segundo lugar, como fontes também determinantes, destacam-se a consulta e o estudo aturado de legislação, doutrina, jurisprudência e demais informação relevante para a sua redação final.

Do conteúdo do relatório constam, entre outras coisas, a quantificação do valor económico e social do universo do jogo em Portugal, as evoluções e tendências recentes no universo do jogo *online*, a qualificação do modelo de jogo vigente em



Portugal, vários modelos diferenciados vigentes na Europa, a conformidade legal e o impacto económico das apostas mútuas hípicas e a demissão do poder estadual na fiscalização e regulação do jogo *online* em Portugal. Além de tudo isso, também se apresentam os impactos negativos da demissão do Estado fiscalizar e regular o jogo *online* ilegal e por fim, nos últimos dois capítulos, apresentam-se três modelos possíveis para a legalização dos jogos de apostas *online* em Portugal.

Na veste de conclusões e propostas, mas também na forma de anexos, apresentam-se e fundamentam-se a necessidade de um pacote legislativo global para o universo do jogo em Portugal, assim como vários anteprojetos de diplomas, que a serem aprovados, permitirão, do ponto de vista legislativo (independentemente da opção final), colocar na legalidade o jogo *online* em Portugal. De referir, que sem a aprovação de um pacote legislativo global para o sector, dificilmente a mera legalização das apostas *online* corresponderá a uma vivência na plena legalidade. Porque a sua legalização implicará obrigatoriamente uma apertada vigilância na internet. Aliás, subjaz às conclusões apresentadas a responsabilidade maior do Estado em Portugal da atual situação da ilegalidade do jogo *online*, por se ter demitido de forma muito criticável de exercer as suas obrigações de fiscalizar e agir contra manifestas violações de vários normativos vigentes.

Justifica-se também que se enfatize que, subjacente a todo o trabalho realizado, estiveram sempre presentes alguns princípios relativos ao que conceptualmente podemos qualificar como Direito do Jogo. Princípios nucleares, como o da defesa do interesse público, da proibição geral do jogo e do combate ao vício. Também ficou claro que a atual realidade económica e social, o seu inter-relacionamento europeu e mundial em rede (considerada a importância da internet e das tecnologias de



informação e de comunicação), impõe que a abordagem de uma matéria desta complexidade, reconheça que Portugal mudou muito e que não é realista, ficarmos, nestas como noutras matérias, prisioneiros de concepções do Portugal do século XX.

O mesmo sucede em relação às concessões dos casinos físicos, a propósito daquilo que poderemos chamar a territorialidade das suas concessões. Foram aliás, várias vezes referenciadas, por várias entidades e personalidades, que essas extensões territoriais foram consideradas num período da nossa vida colectiva que nada tem a ver com o Portugal de hoje e que por isso também deveriam ser repensadas.

A terminar, faz sentido que se enfatize que, de todas as comissões criadas em Portugal nas últimas décadas para tratar dos problemas e complexidades atinentes ao jogo *offline* e *online* em Portugal, esta Comissão foi a que teve o tempo mais curto para concluir os seus trabalhos e foi aquela que trabalhou com maiores limitações. Um mês foi o tempo solicitado de início para conclusão dos trabalhos.

Aliás, em termos comparativos com o que tem sido feito noutros países, refira-se que o prazo concedido a quem regula estas matérias é, como regra, superior a três meses, à semelhança, aliás, do que sucedeu em Portugal com as anteriores comissões que se debruçaram sobre o tema. Acresce ainda ao exposto que os referidos países que regularam estas matérias, membros e não membros da União Europeia, recorrem como regra a consultoras especializadas em jogo *online*. Sublinhe-se, a título de exemplo, dois casos concretos:

- i) A Bélgica que dispôs durante 4 meses de uma equipa da consultora Gambling Compliance a trabalhar em exclusivo com o respectivo Governo na elaboração das leis e respectiva regulamentação; e,



- ii) A Austrália, para referir um país não membro, que teve durante largos meses uma equipa de especialistas da *Gaming Laboratories International* (GLI) a trabalhar em exclusivo na elaboração das referidas leis e regulamentos do jogo *online*.

De tudo isto, decorre que, considerando a complexidade das matérias e a necessidade de política e legislativamente, serem tomadas as decisões que se impõem, não é compaginável com essa necessidade legislar a correr só a pensar em satisfazer no curto prazo meras pretensões de tirar proveito de um ou outro acontecimento social, económico, desportivo ou afins.

Como se perceberá, colocar na legalidade o jogo *online* em Portugal (exceptuando aquele cuja a exploração já se encontra atribuída, por lei, à SCML) só será possível com a posterior aprovação de um pacote político e legislativo global e coerente. Porque vai ser necessário fazer o controlo das transações financeiras, o bloqueamento destas e condicionar pagamentos e ter melhor regulação e efetiva fiscalização.

Lisboa, Abril de 2012

O relator, Feliciano Barreiras Duarte



## 2. DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE EM PORTUGAL

### 2.1 *Da sua constituição*

O XIX Governo Constitucional, nos termos das disposições constitucionais e legais aplicáveis em vigor, decidiu em 22 de Fevereiro de 2012, constituir uma Comissão Interministerial para acompanhamento dos jogos de apostas *online*, na dependência orgânica e funcional do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares. Com a constituição desta Comissão Interministerial, o Governo, enquanto órgão supremo da Administração Pública e tendo por base a função executiva ou administrativa, assumiu não apenas a complexidade das matérias atinentes ao universo do jogo em Portugal, mas, em particular, a necessidade de criar as melhores condições jurídico políticas para, com bom senso e equilíbrio, trazer certo tipo de apostas *online* para a legalidade.

Considerando a tarefa hercúlea e os objectivos a alcançar, foi decidido que seria o Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares a assegurar os trabalhos da Comissão, tendo este titular delegado no seu Secretário de Estado Adjunto, que, enquanto coordenador desta Comissão Interministerial, ficou responsável pelo trabalho realizado e a apresentar pela mesma.

### 2.2 *Do seu mandato*

O mandato conferido a esta Comissão foi o de, no período de tempo de um mês, apresentar um relatório final com o diagnóstico sobre o universo do jogo em



Portugal, em particular sobre o jogo de apostas *online*, com vários caminhos e possibilidades alternativas de soluções políticas e legislativas. O objectivo muito específico é o de legalização de certas apostas *online* em Portugal, mas acautelando os seus impactos e, em particular sobre o ordenamento jurídico Português, as finanças publicas, a economia, as politicas sociais publicas e o desporto. Outro dos objectivos é o de, com a avaliação que se impõe, enquadrar e melhorar o regime jurídico relativo às apostas hípcas, *offline* e sobretudo *online*.

### 2.3 Da sua composição

Considerando a interdisciplinaridade das matérias do universo do jogo em Portugal, a definição da composição desta Comissão Interministerial assentou na necessidade de representantividade dos ministérios com maior relação com a problemática do jogo, em especial do jogo *online*. A coordenação da Comissão por parte do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, foi assegurada com a colaboração do seu Chefe de Gabinete Nuno Correia e do seu Adjunto Hugo Nogueira. Os representantes dos outros Ministérios foram os seguintes:

- Ministério das Finanças:
  - Carlos Vaz Almeida, Adjunto do Ministro de Estado e das Finanças;
  - Miguel Pimentel, Adjunto do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais;
- Ministério da Economia e Emprego:
  - Tiago Moutinho, Adjunto do Ministro da Economia e do Emprego;
  - Teresa Monteiro, Secretária-Geral do Instituto do Turismo de Portugal;
- Ministério da Solidariedade e Segurança Social:



- Vice-Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Fernando Pais Afonso;
- Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território:
  - Fernando Pires Nogueira, Adjunto do Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural;
- Presidência do Conselho de Ministros:
  - Francisco Azevedo e Silva, Adjunto do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros;
  - Tomás Moreno, Adjunto do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro;
  - João Bibe, Adjunto do Secretário de Estado do Desporto e da Juventude.

#### **2.4 Do seu objecto**

O objecto da criação e do trabalho desta Comissão Interministerial assentou, essencialmente, na recolha de um conjunto diversificado de informação relevante e na consequente sugestão de diferentes hipóteses políticas e jurídicas que permitam legalizar certo tipo de apostas *online* em Portugal, tendo por base as actuais consequências negativas, do ponto de vista político, jurídico, económico, social e desportivo decorrentes da sua actual ilegalidade.

Tendo em conta os diferentes bloqueios e estrangulamentos e os respectivos impactos negativos que esta situação de ilegalidade tem gerado, urge ultrapassar o



impasse e procurar, em simultâneo, aquilatar da possibilidade de o Estado português arrecadar (ou não), em termos de receita fiscal, cerca de 250 milhões de Euros entre 2011 e 2012, numa leitura indirecta do conteúdo do Memorando de Entendimento assinado com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu.

Foi tendo por base estas premissas que todo o trabalho foi realizado.

## 2.5 *Da metodologia dos seus trabalhos*

A metodologia dos trabalhos da Comissão Interministerial assentou, desde o início (como já foi referenciado na introdução deste relatório), numa multiplicidade de fontes que permita garantir o mais amplo conhecimento possível da realidade do jogo em Portugal e na União Europeia.

Em primeiro lugar, foi considerado o produto da realização de sucessivas audições com entidades que direta ou indirectamente se relacionam com os diferentes aspectos da actividade do jogo e pela sua possível ampliação. As entidades que estiveram presentes em audições para recolha de contributos<sup>1</sup> e que, na generalidade, os enviaram mais tarde em suporte digital e ou de papel, foram:

- A Inspeção Geral de Jogos
- A Federação Portuguesa de Futebol
- A Confederação do Turismo de Portugal

---

<sup>1</sup> Que foram tidos em conta na elaboração deste relatório e que, conseqüentemente, se juntam ao mesmo como Anexo V.



- A Associação Portuguesa de Casinos
- A Liga Portuguesa de Futebol Profissional
- A SIBS - Sociedade Interbancária de Serviços, S.A
- A ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações
- A Confederação dos Agricultores de Portugal
- A UNICRE
- A FCCN - Fundação para Computação Científica Nacional
- A Federação Portuguesa Equestre
- A Deloitte (apenas relativa a estudo sobre o jogo *online* elaborado a pedido da Santa Casa da Misericórdia)

Em segundo lugar, procedeu-se à consulta e ao estudo aprofundado da legislação, doutrina, jurisprudência e demais informação considerada relevante para a elaboração do relatório final e diplomas complementares, bem como para a estabilização das conclusões e das propostas alternativas apresentadas.



### 3. DOS ASPECTOS FISCAIS DO JOGO ONLINE

As receitas fiscais serão, porventura, a razão principal da criação da Comissão Interministerial de acompanhamento do Jogo Online. Com efeito, Portugal assumiu a obrigação no Memorando assinado com a Troika de obter relevantes acréscimos de receitas fiscais e, pensou-se na génese dos trabalhos, que o jogo online poderia atingir receitas na ordem dos 250 milhões de Euros. Valor que cedo se percebeu ser inatingível. Com efeito, as estimativas do valor do jogo ilegal online<sup>2</sup> são atualmente de 40 milhões de Euros e mesmo considerando uma taxa de imposto na ordem dos 20% - considerada muito elevada para o jogo online - é fácil concluir que as receitas não teriam relevância significativa.

Atento a estes factos e à especial complexidade da matéria, a Comissão solicitou ao Ministério das Finanças, que se pronunciasse a respeito dos aspetos fiscais e respetivo impacto na receita dos modelos regulatórios, adiante designados por modelo liberal e modelo restrito. Consequentemente, o Ministério das Finanças apresentou o contributo que é junto ao presente Relatório como Anexo IV, que confirma a impossibilidade de serem atingidos esses números. Aliás nesta como em referências a regras fiscais aplicáveis ao jogo em Portugal, estas devem ser complementadas com o referido contributo.

---

<sup>2</sup> Neste momento só o jogo online do Portal da Santa Casa é legal. Cfr. o sítio de internet: <https://www.jogossantacasa.pt/web/SCHome>



## 4. DO UNIVERSO DO JOGO EM PORTUGAL

### 4.1 *Do seu enquadramento histórico*

A origem e a prática do jogo perde-se no tempo, havendo referências a esta atividade nas antigas civilizações do Egito e da Mesopotâmia. Na civilização Romana a prática era comum, com apostas em corridas de quadrigas e lutas de gladiadores. Foram também os Romanos que, pela primeira vez, criaram lotarias, como forma de financiar serviços públicos.

Em Portugal a prática do jogo foi altamente reprimida desde a fundação da nacionalidade. Há aliás registos que indicam que, durante a primeira e a segunda Dinastias, foram aprovadas leis que proibiam semelhante prática.

No entanto, com o passar dos anos, o jogo foi sendo uma atividade tolerada, mesmo pelas classes mais altas, um pouco por toda a Europa.

A primeira lotaria de que há memória em Portugal remonta ao século XVII, mais precisamente a 1688, no decurso do reinado do Rei D. Pedro II. Nessa altura, o erário público estava extremamente necessitado de fontes de financiamento, devido ao esforço de guerra que suportava desde a restauração de 1640.

Só no reinado de D. Maria I, em 1783, foi criada a primeira lotaria com carácter regular. Nessa altura a exploração de uma lotaria anual foi atribuída à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML). Os lucros dessa exploração eram repartidos em benefício do Hospital de São José e Casa dos Expostos e ainda da Real Academia das Ciências.



Esta exploração, por parte da SCML foi algo que, salvo algumas interrupções esporádicas, se manteve até aos dias de hoje. Evidentemente que a participação do Estado nos lucros destes jogos foi variando.

Ao longo do século XIX a fazenda pública foi ganhando progressivamente terreno em matéria de repartição dos lucros.

Data de Novembro de 1926 o primeiro diploma a regular a exploração de lotarias, atribuindo à SCML a sua exploração, em nome do Estado. Mais tarde, em 1955 foi confirmada a exploração que a SCML fazia das lotarias nacionais, em regime de monopólio, em comparticipação e por conta do Estado, a quem cabia a definição da utilização das receitas para fins assistenciais. Foi também dada a possibilidade da SCML explorar apostas mútuas.

Em 1961, foi atribuído por decreto à SCML a exploração de concursos de apostas mútuas sobre prognósticos desportivos, nascendo assim o Totobola. As receitas foram também afetas a fins assistenciais e a promoção do desporto e da educação física.

Por decreto de 1982, foi criado um novo jogo de apostas mútuas designado por Totoloto. No entanto este só viria a ser regulamentado em 1985, em conjunto com o Totobola.

Na atualidade, a SCML explora uma diversidade de jogos que vão desde a Lotaria Nacional até ao Euromilhões. São hoje designados por Jogos Sociais do Estado, tendo o regime de exclusividade sido atribuído à SCML e estendido, desde 2003, também à exploração de jogos por via de suporte electrónico.

Em paralelo ao fenómeno dos Jogos Sociais, o Estado sentiu necessidade de regulamentar o jogo de casino, designação que corresponde aos jogos de fortuna ou azar, na qual se enquadra também o jogo do bingo.

Se em parte foi o reconhecimento de alguma incapacidade de reprimir esta prática, por outro lado veio a revelar-se uma boa fonte de receita. Assim, em 1927, estabeleceu-se o regime de jogo lícito que, para além de manter a exploração por parte da SCML, passou a permitir jogo em casinos localizados em áreas territorialmente delimitadas que se designaram por zonas de jogo. Inicialmente foram criadas oito zonas de jogo, que sofreram alterações ao longo dos tempos. Atualmente estão criadas, nos termos da lei, 10 zonas de jogo, sendo que apesar de todas estarem concessionadas, apenas 8 se encontram em exploração:

Zonas de jogo concessionadas e em exploração:

- Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Funchal, Póvoa do Varzim, Troia e Vidago-Pedras Salgadas

Zonas de jogo concessionadas, mas que ainda não iniciaram a exploração:

- Porto Santo e Açores

Estão ainda concessionadas 2 salas de máquinas - na Ilha Terceira e no Faial - mas que também ainda não iniciaram a exploração.

A exploração dos jogos de fortuna e azar é reservada ao Estado e só pode ser exercida por entidades a quem o Estado adjudicar uma concessão.



A legalização parcial do jogo foi, assim, por um lado, a forma de controlar o fenómeno, tendo, por outro lado, constituído uma importante atividade contributiva e geradora de receitas.

#### **4.2 Da sua arquitetura jurídica constitucional**

O jogo, com todas as suas particularidades, sempre foi uma área bastante sensível de regular. Ao longo da História, o Estado teve sempre a noção da reprovação social e ética que o fenómeno encerrava, tentando monitorizar tanto quanto possível a sua prática, e canalizando as suas receitas para objectivos de inquestionável valor comunitário e social.

O Estado desde cedo compreendeu a necessidade de fazer compatibilizar a prática do Jogo com a promoção do bem-estar e qualidade de vida, das pessoas, famílias e populações. Daí que não seja difícil perceber a razão da intenção de apertado controle que o Estado exerce sobre o jogo não autorizado, bem como a moldura penal prevista para quem o pratica, embora a exequibilidade desse controle se tenha revelado, na prática, pouco eficiente, ao mesmo passo que a moldura penal se justificava ser mais gravosa, designadamente no novo e complexo contexto em que se desenvolve, atualmente, o universo do jogo.

A este título, será interessante analisar uma passagem de um acórdão do Tribunal Constitucional<sup>3</sup>, sobre o fundamento da punição penal da exploração não autorizada de jogos de fortuna ou azar, em 27 de Fevereiro de 2002: “A punição penal da

---

<sup>3</sup> Acórdão n.º 99/02, Processo n.º 482/01.

exploração de jogos de fortuna ou azar não autorizados não se destina primacialmente a impedir a prática de uma atividade - 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 atividade 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”.

Existe, portanto, uma preocupação permanente com valores éticos e de cidadania que ao Estado cumpre preservar.

Por outro lado e sublinhando mais uma vez a importância e sensibilidade desta matéria, cabe antes de mais à Assembleia da República legislar sobre o universo do jogo em Portugal. O Governo atua aqui sob autorização, como se pode depreender das alíneas a), b), c) e i) do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.



#### 4.3 *Da sua arquitetura jurídico normativa*

A regulação dos jogos de fortuna e azar, no ordenamento jurídico português, é feita através do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 10/95 de 19 de Janeiro (Lei do Jogo), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro, e o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, republicado pelo Decreto-Lei n.º 317/2002, de 27 de Dezembro.

Em Portugal vigora o princípio geral da proibição dos jogos de fortuna ou azar. A prática fora dos locais e das condições definidas por lei é punida no âmbito de legislação penal em vigor.

A exploração dos jogos de fortuna ou azar está reservada ao Estado. Este tem o direito de os explorar diretamente ou atribuir a exploração a terceiros, concessionando-a. O Estado conserva a reserva de exploração como forma de defender o interesse geral e a ordem pública.

Relativamente aos contratos de concessão das zonas de jogo, estes consideram-se contratos de direito público, uma vez que não existe igualdade entre os sujeitos, podendo o Estado estabelecer as condições a que devem obedecer os interessados, reservando-se o direito de escolher, de entre os candidatos, quem entender. O Estado está, pois, dotado de um poder de autoridade, não atuando como simples particular.

As empresas concessionárias devem estar constituídas sob a forma de sociedades anónimas, a quem o Estado adjudica mediante contrato administrativo. É isso que



decorre do artigo 9.º da Lei do Jogo. Esta condição, que estipula o tipo de sociedade, tem como intuito que as empresas concessionárias estejam dotadas de estrutura sólida para gerir todas as vertentes deste complexo negócio que abarca várias áreas e disciplinas, desde logo jurídicas. Estas são empresas que atuam sob uma dupla condição: concessionárias e sociedades comerciais. Assim, regem-se simultaneamente pela legislação comercial e pela regulamentação da atividade do jogo.

Estas concessões obrigam, a par de outras imposições legais e contratuais fixadas casuisticamente para cada zona de jogo, à entrega de contrapartidas iniciais que decorrem da atribuição da concessão, assim como de contrapartidas anuais, calculadas em função dos resultados apurados (receita bruta).

A utilização das receitas provenientes das contrapartidas iniciais está, em princípio, consignada à realização de investimentos nos municípios onde se situam os casinos, nos termos definidos legal e contratualmente, embora se tenham verificado relevantes exceções, tal como ocorreu com o Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, que prorrogou, em média, por 15 anos, todas as concessões de jogo no território continental e cujas contrapartidas iniciais, no montante 251,6 milhões de Euros, a preços de 2001, ficaram consignados, na sua larguíssima maioria, ao PIQTUR - Programa de Investimentos para a qualificação do Turismo Português.

Quanto às contrapartidas anuais, estão afetas, por força da lei e dos contratos de concessão, a diversos fins, nomeadamente:

- a) Orçamento do Estado;



- b) Turismo de Portugal, I.P.- prossecução da política de turismo, através do financiamento de obras e investimentos no sector, realização de ações de promoção do Destino Portugal e formação de recursos humanos para o sector;
- c) Obras com interesse turístico a realizar nos municípios onde se localizam os casinos ou em municípios adjacentes, bem como ações de promoção turística nos mesmos municípios;
- d) Subsídios a entidades com relevância social sediadas nas zonas de jogo onde se situam casinos, que suportam atividades de apoio social e de saúde, desportivas, culturais e de apoio à juventude;
- e) Proteção e sustentabilidade ambiental;
- f) Fomento cultural.

As receitas do jogo destinam-se, ainda, a financiar a atuação do serviço que procede à inspeção e fiscalização da atividade de jogo - Serviço de Inspeção de Jogos, que constitui uma unidade orgânica do Turismo de Portugal, I.P..

Todas estas receitas provenientes da atividade de exploração do jogo em casinos são entregues ao Turismo de Portugal, I.P., com exceção da receita do Estado, que é entregue diretamente pelos concessionários ao Tesouro, que procede à sua gestão e atribuição nos termos das consignações legalmente estabelecidas.

A exploração do jogo do bingo fora dos casinos foi permitida em 1982 com a publicação do Decreto-Lei n.º 277/82, de 16 de Julho, que instituiu a prática, e do Decreto Regulamentar n.º 41/82, de 16 de Julho, que regulamentou aquele diploma.

Atualmente, esta matéria é regulada pelo Decreto-Lei n.º 31/2011, de 4 de Março e pela Portaria n.º 128/2011, de 1 de Abril, tendo sido revogada toda a anterior legislação.

As receitas geradas pelo jogo do Bingo são distribuídas às seguintes entidades:

- a) Instituto Português do Desporto e Juventude de Portugal, I.P.;
- b) Entidades Regionais de Turismo;
- c) Turismo de Portugal, I.P..

A exploração dos Jogos Sociais encontra-se atribuída à SCML, cuja natureza jurídica está legalmente definida 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 da Solidariedade e Segurança 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 exclusivo da SCML relativamente à lotaria nacional está consignado no decreto-lei n.º 40 397, de 14 de Novembro de 1955, alterado pelos Decretos-Lei n.º 11/88, de 15 de Janeiro e n.º 96/91, de 26 de Fevereiro.

No caso das apostas mútuas e lotarias, a sua exploração é regulada pelo Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 317/2002, de 27 de Dezembro). Por força desta legislação, o direito de promover apostas mútuas e lotarias é reservado ao Estado, que concedeu à SCML a sua organização e exploração em regime de exclusividade para todo território nacional. Estes dois grandes grupos



de jogos, lotarias e apostas mútuas, são, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de Agosto, explorados sob a alçada do Departamento de Jogos da SCML, resultado de uma fusão de dois departamentos preexistentes.

Já relativamente à exploração dos Jogos Sociais em suporte electrónico, este encontra-se regulado pelo Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro. Este diploma teve como objectivo autorizar a SCML a distribuir os seus produtos por via electrónica e, por outro lado, dar-lhe o exclusivo de exploração de jogos em suporte electrónico, proibindo assim a utilização desses meios a outro operador.

Os resultados líquidos da exploração dos Jogos Sociais do Estado, pela Santa Casa são utilizadas para projetos que visam prosseguir os seus fins estatutários. Esta corresponde a uma percentagem de 28%. A outra parcela de 72% é distribuída nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, por um conjunto de Ministérios aí previstos para financiar políticas públicas de saúde, segurança social, cultura, desporto e educação, entre outras.

No que concerne ao regime fiscal aplicado aos jogos, até 2009 este baseava-se essencialmente nas receitas de IRS tributadas sobre os prémios dos jogadores.

Com a reforma de 2009 o objecto de tributação é o valor das apostas em sede de Imposto do Selo, mantendo-se apenas a tributação à taxa de 25% sobre o valor dos prémios do bingo.

Os Jogos Sociais são tributados em sede de Imposto do Selo, à taxa de 4,5% sobre o valor da aposta.

Em sede de IRC a cobrança é residual, uma vez que estes organismos responsáveis pela gestão das concessões, beneficiam de um regime de exclusão de tributações.

Relativamente ao IVA, este incide sobre as prestações de serviços relativas a ofertas de jogo e, nos casinos, relativamente a todos os serviços não conexos diretamente com o jogo, designadamente, restauração, bares, espetáculos e animação artística e cultural.

#### **4.3 Dos jogos de casino**

Neste momento encontram-se em exploração 8 zonas de jogo, das 10 que foram concessionadas, o que corresponde a 11 casinos em atividade.

Segundo o artigo 4.º da Lei do Jogo:

*“1 - Nos casinos é autorizada a exploração, nomeadamente, dos seguintes tipos de jogos de fortuna ou azar:*

- a) Jogos bancados em bancas simples ou duplas: bacará ponto e banca, banca francesa, boule, cussec, écarté bancado, roleta francesa e roleta americana com um zero;*
- b) Jogos bancados em bancas simples: black jack/21, chukluck e trinta e quarenta;*
- c) Jogos bancados em bancas duplas: bacará de banca limitada e craps;*
- d) Jogo bancado: keno;*