



OBSERVATÓRIO

JOGO REMOTO

1. Protecção dos jogadores vulneráveis
2. Prevenção do jogo de menores
3. Combate à fraude
4. Salvaguarda da privacidade
5. Jogo transparente e honesto
6. Celeridade e precisão dos pagamentos
7. Marketing responsável
8. Satisfação dos Clientes
9. Envolvência segura

JOGO REMOTO

TELEDIAGNÓSTICO

Prevenção do Jogo Excessivo

Desde 2004

DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO

**RESPOSTAS ÀS QUESTÕES COLOCADAS PELA COMISSÃO NO
LIVRO VERDE SOBRE O JOGO EM LINHA NO MERCADO INTERNO
PORTUGAL**

DEPARTAMENTO DE JOGOS DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA

1 - Tem conhecimento de quaisquer dados ou estudos disponíveis sobre o mercado do jogo em linha na União Europeia que poderiam contribuir para a elaboração de políticas aos níveis da UE e nacional? No caso afirmativo, incluem esses dados ou estudos operadores licenciados exteriores à UE presentes no mercado da UE?

Existem alguns estudos e bastantes dados sobre o actual mercado **lícito** de Jogo em linha na UE. Através dos **relatórios anuais dos operadores legais em cada Estado Membro** é possível delinear o perfil e estrutura deste mercado, bem como a sua importância/dimensão face ao mercado de jogo tradicional (off-line).

O universo dos dados sobre o volume de negócio dos operadores licenciados é ainda complementado por relatórios elaborados por empresas privadas, acessíveis mediante aquisição, tais como o **La Fleur Almanac**, que compila anualmente dados de vendas das Lotarias de Estado ao nível mundial, e a **GBGC** - Global Betting & Gaming Consultants.

Todavia os lucros provenientes exclusivamente da exploração de apostas não são identificados separadamente de outros proveitos, como os obtidos em bolsa, em venda de software e em todas as outras actividades paralelas, que não a exploração concreta do jogo a dinheiro, o que dificulta a sua comparabilidade com os dados fornecidos pelos operadores legais e impede a sua comparabilidade/fiabilidade.

No entanto, os estudos que poderiam contribuir para a elaboração de políticas ao nível da UE não têm tido a possibilidade de acompanhar a rápida evolução tecnológica sobretudo no que diz respeito às funcionalidades de novos sites de jogo. *A priori* os diferentes critérios éticos, sociais, morais e religiosos que as comunidades nacionais evidenciam face ao jogo em geral, e ao jogo em linha em particular, traduzidos em diferentes classificações e entendimento dos jogos, bem como em diversos regimes jurídicos consoante o tipo de jogos, dificultam uma abordagem de conjunto e uma normalização dos dados, situação evidente no estudo “Study of Gambling Services in the Internal Market of the European” encomendado ao ISLC (Instituto Suíço de Lei Comparada) pela Comissão Europeia em 2005. Um estudo posterior encomendado pela Associação Europeia de Lotarias à London Economics, “The Case for State Lotteries”,

de 2006, tentou colmatar estas dificuldades. Qualquer um destes dois estudos necessita, no entanto, de actualização urgente e consistente.

Outras empresas privadas que se ocupam da análise da indústria do Jogo, nomeadamente a *Gambling Compliance*¹, a GBGC² e a MECN - *Media & Entertainment Consulting Network*³, elaboram estudos com alguma frequência sobre temas que vão desde análises jurídicas e de mercado, projecções e tendências de evolução para alguns sectores do jogo passando por questões como a liberalização e a privatização e o jogo transfronteiriço. No entanto, enquanto estes estudos poderão contribuir em parte para um melhor entendimento das tendências europeias, grande parte da análise depende de estimativas e agregações de dados insuficientes no que respeita à exploração dos jogos, escondendo muita informação dos operadores e nem sempre correspondem aos dados publicados oficialmente. Os dados disponibilizados nestes estudos não devem, por isso, ser tidos como completos ou totalmente fiáveis e devem ser utilizados com especial reserva.

Acontece que o principal problema que se coloca à grande maioria dos Estados-Membros (EM) da UE é a presença nos seus mercados de operadores não licenciados. Esta presença ilícita e, conseqüentemente, não monitorizável pelas entidades oficiais, compromete não só a actividade dos operadores lícitos bem como a rigorosa avaliação do verdadeiro volume do mercado de jogo em linha, em Portugal ou qualquer outro país da UE, implicando desvios na avaliação das conseqüências sociais nefastas que estão a ser geradas.

Em Portugal, como em muitos outros EM da UE, vigora o princípio da proibição geral. Ora, o direito de explorar jogos de fortuna e azar a dinheiro está reservado ao Estado. Este atribuiu, em nome e por conta do Estado, a exploração dos Jogos de Lotaria e Apostas Mútuas à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), bem como a exploração dos jogos de Casino e Bingo a um conjunto de entidades privadas, em regime de contrato de concessão, após concurso público para o efeito.

Actualmente, apenas a SCML detém a autorização para explorar em linha os jogos que lhe estão atribuídos – os denominados Jogos Sociais do Estado. Qualquer outro operador que não um destes, mesmo que licenciado noutra EM da UE, não tem autorização para comercializar jogos a dinheiro, *em linha* ou *off-line*, em Portugal.

Em 2010 o peso dos canais remotos (internet e SMS) atingiu cerca de 3,7% das receitas dos Jogos Sociais do Estado sendo que desde 2004 a SCML tem o direito exclusivo de explorar os jogos em linha, como mero canal de distribuição.

Em matéria de jogos de fortuna e azar os serviços de jogos oferecidos em linha não diferem dos jogos oferecidos fisicamente, apenas variando os canais remotos alternativos de oferta. Deste modo, apesar dos jogos em linha apresentarem riscos específicos, consideramos que não existe um mercado de jogos em linha, existindo sim meros canais alternativos de distribuição.

¹ **Gambling Compliance (2009)**, *Market Barriers: A European On-line Gambling Study*

² **GBGC (2009)**, *Interactive Gambling Report*, Global Betting & Gaming Consultants e (2009), *Credit Card Report*, Global Betting & Gaming Consultants

³ Exemplos de alguns títulos: *Future on-line gambling, On-line gambling trends, On-line Poker, Cross-Border Gambling*

No entanto, ainda há falta de estudos consistentes e de dados sobre a matéria dos jogos de fortuna ou azar em linha, envolvendo os operadores privados nos mercados ilegais não licenciados/autorizados pelo Estado Membro da prestação do serviço (os eufemisticamente denominados mercado preto e cinzento).

Existem alguns estudos que podem contribuir para uma abordagem mais aprofundada nas matérias de jogo em linha e assim auxiliar na elaboração de estratégias políticas. Alguns são bem conhecidos, focalizando numa perspectiva mais ampla as questões estratégicas e políticas, outros são mais centrados em assuntos específicos da indústria do jogo.

Há um conjunto de dados disponíveis sobre jogos de fortuna ou azar, incluindo lotarias, e dimensão do mercado (incluindo proporções em linha e tradicional), que necessitam de actualização urgente e consistente, tanto ao nível metodológico como teórico.⁴

É de realçar que os estudos existentes sobre mercado de jogo e as suas potencialidades são realizados pelos operadores privados ou encomendados por estes, devendo este facto ser tido em linha de conta.

Para além disso, não há transparência e fidedignidade quanto aos dados que servem de base aos mesmos estudos, uma vez que não são verificáveis nem se encontram disponíveis publicamente, sendo vendidos comercialmente. Por outro lado, os estudos dão resultados muito díspares relativamente ao mesmo tipo de jogo no mesmo mercado nacional, o que revela que os seus pressupostos não são os mesmos (baseiam-se em dados não realísticos e têm um critério discricionário para incluir os operadores ilegais). Por outro lado, é importante conhecer como é feito o combate à fraude nos jogos, à evasão fiscal, ao crime de branqueamento através dos jogadores conluiados, protecção efectiva dos jogadores mais vulneráveis, em termos materiais ou emocionais.

Outra objecção importante, como já referimos, é a própria dinâmica deste sector dos serviços de jogo a dinheiro na UE que pode incluir alterações dos mercados nacionais, desenvolvimento da tecnologia ou atribuição de licenças, podendo pôr em causa a coerência dos estudos citados neste Livro Verde.

Pelo que, esses dados disponibilizados pelos estudos devem ser utilizados com especial reserva.

⁴ **GBGC** (2010), *Global Gambling Report 5th Edition*, Global Betting & Gaming Consultants; **La Fleur** Almanac (annual); **SICL** (2006). *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, Swiss Institute for Comparative Law for the European Commission. Lausanne, June; **London Economics** (2006). *The Case for State Lotteries: A report for the State Lottery and Toto Association*. London, June; **MECN - Media & Entertainment Consulting Network (vários anos)**: Denmark's gambling market, Swiss gambling market, French gambling market, Balkan gambling market, Belgian/Dutch gambling markets, Italian gambling market, German Betting Market, German gambling market, Spanish gambling market, Eastern Europe Report; **Specific Studies for the Online sphere Gambling Compliance** (2009), *Market Barriers: A European on-line Gambling Study*; **MECN - Media & Entertainment Consulting Network** (various years): Future on-line gambling, On-line gambling trends, On-line Poker, Cross-Border Gambling; **Payment Blocking GBGC** (2009), *Interactive Gambling Report*, Global Betting & Gaming Consultants; **GBGC** (2009), *Credit Card Report*, Global Betting & Gaming Consultants; **Trends in the Gambling Market MECN** (2010) *Casual gaming and gambling*, Media & Entertainment Consulting Network; **Terrapinn** (2010) *The Future of Social Gaming*, Lottery Benchmarking, Privatization in gambling; **Academic paper concerned with the Gaming Demand in Europe** (crucial subject matter for political cross-nation goals); Viren, M (2006), *The Economics of Scale and Scope in the Lottery Industry*. Turku University, Finland.

2 - Tem conhecimento de dados ou estudos disponíveis sobre a natureza e dimensão do mercado negro de serviços de jogo em linha? (operadores não licenciados)

Em primeiro lugar é necessário afirmar que não nos parece relevante a distinção entre operadores de mercado cinzento e negro, uma vez que o factor distintivo deve ser marcado pela actuação dos operadores que actuam legalmente, em conformidade com as regras nos respectivos Estados-Membros, e que aqueles que actuam ilegalmente, independentemente de terem ou não uma licença noutra Estado-Membro.

Tendo em consideração que o mercado negro é entendido como todo o conjunto de operadores que actuam de forma ilegal, isto é sem autorização, num qualquer Estado-Membro da UE, não há conhecimento de um estudo a nível europeu que avalie a dimensão deste mercado. Aliás, é um aspecto de difícil avaliação dada a natureza ilegal da actuação destes operadores.

É possível encontrar informações sobre operadores privados específicos nos seus relatórios anuais, principalmente aqueles que se encontram cotados em bolsa, mas permanece o desconhecimento sobre a origem das receitas que produzem, uma vez que as apresentam de forma global. A *Gaming Intelligence*, outra empresa de informação sobre o mercado do jogo, fornece, mediante subscrição, uma listagem dos operadores privados em actividade e algumas informações sobre a natureza das suas operações, nomeadamente os sites que operacionalizam, as receitas globais nos anos mais recentes e o país em que se encontram sediadas mas também sem estratificação das receitas.

Também está disponível na *MeCN - Media & Entertainment Network Consulting* (2005), Perfil da Empresa *Betfair*.

Num estudo encomendado pela Associação Europeia de Lotarias (AELTE), o responsável pela sua autoria, Klaus Lohse, um antigo Director de Marketing da Danske Spil, a Lotaria Dinamarquesa, conseguiu reunir parte desta informação pública (e disponível na internet) sobre um conjunto de conhecidos operadores privados de grande dimensão, ilegais em vários EM da UE. Entre outras conclusões deste estudo, contam-se as seguintes:

- Aproximadamente 37% da receita líquida de jogo teria origem nas apostas desportivas, 33% no Poker, 22% em jogos de Casino, 3% do Bingo e 5% noutros jogos;
- As vendas realizadas no mercado Europeu representam cerca de 84% das receitas totais;
- Com todas as dificuldades na avaliação deste número, foi estimado que os impostos pagos por estes operadores na Europa representam apenas 0,37% da receita total.

Não havendo conhecimento de um estudo a nível europeu que avalie a dimensão deste mercado, e por conseguinte, não sendo possível dimensionar em termos definitivos a oferta e volume de negócios do jogo em linha, foi feita uma estimativa para o caso Português no âmbito dum Grupo de Trabalho Ministerial constituído no final de 2010 para a avaliação de política sobre o Jogo em linha para o país. De acordo com os

indicadores que o grupo de trabalho conseguiu reunir⁵, o volume do mercado de apostas desportivas não licenciadas no mercado nacional seria de cerca de 600 milhões de euros.

O mesmo Grupo de Trabalho obteve dados sobre a utilização dos meios de pagamento electrónico (cartões de débito, de crédito, MBNET, homebanking, etc.) segundo os quais apenas 1.5 milhão de portugueses utiliza meios de pagamento electrónico ou a internet para fazer transacções (incluindo as de jogo). Tal significaria uma média de 800.000 euros de jogo em apostas desportivas por pessoa que utiliza a internet o que é incoerente, a menos que o universo total dos jogadores utilizasse pagamento por cartões pré-pagos tipo pay-pal⁶.

3 - Qual é a sua experiência, se é que teve, no que diz respeito a operadores de jogo em linha baseados na UE e licenciados num ou mais Estados-Membros que prestem e promovam os seus serviços noutros Estados-Membros da UE? Qual é a sua opinião sobre o seu impacto nos mercados correspondentes e seus consumidores?

Os operadores que actuam ilegalmente em Portugal, e que se encontram licenciados noutros Estados-Membros, criam diversos impactos no mercado e nos consumidores.

Há um conjunto de operadores de jogo em linha sediados na UE que promovem e prestam serviços noutros Estados-Membros, sem autorização, e se dirigem aos consumidores nas respectivas línguas oficiais desses Estados-Membros. Esta situação faz prova do objectivo claro por parte de tais operadores de prestarem os seus serviços aos jogadores portugueses, por exemplo, o que é evidenciado, desde logo, quer pelo facto de os respectivos sites se encontrarem também redigidos em língua portuguesa, quer pelo facto de, sobretudo no que respeita às apostas desportivas, ali se possibilitar aos cidadãos portugueses a realização de apostas em competições desportivas nacionais.

Estas promoções e prestações de serviços ilegais são feitas também com desrespeito pelo direito comunitário que não exige o reconhecimento mutuo de licenças entre Estados-Membros em matéria de jogo, dadas as especiais características da actividade e os riscos que comporta.

Este regime foi objecto de apreciação pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (Processo C-42/07; Jornal Oficial nº C 267 de 07/11/2009 p. 0009 – 0009) – em sede de pedido de decisão prejudicial suscitada por um tribunal nacional – em particular no que respeita à conformidade, face aos artigos 43.º, 49.º e 56.º do Tratado CE, da legislação nacional que reserva para um determinado organismo (in casu SCML) o direito de explorar, em regime de exclusivo, para todo o território nacional, jogos de fortuna ou azar, maxime lotarias e apostas, considerando infracção a promoção, organização, exploração e angariação, inclusive pela Internet, de apostas mútuas sobre eventos desportivos e proibindo uma empresa que exerce a actividade de exploração de apostas mútuas e lotarias por via electrónica, com sede noutro Estado-Membro, de promover, organizar e explorar essas apostas mútuas e lotarias pela Internet e colocar à disposição dos vencedores o valor dos prémios.

⁵EPFL e LPFP - Ligas Portuguesa e Europeia de Futebol Profissional.

⁶ Dados da SIBS, sendo que apenas 1,5% dos pagamentos electrónicos são feitos do sistema tradicional de cartões de crédito, débito, MBnet e homebanking.

O Tribunal de Justiça concluiu pela conformidade da proibição com o ordenamento comunitário, reconhecendo, pois, a justificação do referido regime de exclusivo.

É frequente os operadores ilegais escudarem-se na circunstância de serem operadores estabelecidos e licenciados noutros Estados-Membros da UE (sobretudo em Gibraltar, Malta e no Reino Unido) para justificarem o facto de prestarem e promoverem os seus serviços e produtos em Portugal, mesmo que não sejam titulares de qualquer licença ou autorização válida para operar especificamente neste país (invocando, portanto, a liberdade de prestação de serviços assegurada pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Além deste argumento, surge também um outro, falacioso, intimamente relacionado com o meio utilizado por tais operadores (sobretudo a Internet) para prestar os seus serviços. Invocam que, uma vez que os respectivos servidores se situam fora do território português (mais propriamente, no território de outros Estados-Membros da União Europeia), não se poderá afirmar que os seus serviços são prestados em Portugal, mas sim nesses mesmos Estados-Membros (assim se obstando à aplicação da lei portuguesa em matéria sancionatória contra-ordenacional), na medida em que apenas seriam puníveis, pelas autoridades portuguesas competentes (*in casu*, pelo Departamento de Jogos da SCML), os factos ilícitos de tipo contra-ordenacional praticados em território português.

Tendo o regime de direito exclusivo para todo o território nacional, relativamente às lotarias e apostas sido atribuído à SCML – os Jogos Sociais do Estado, e estendida a exploração desses Jogos Sociais em suporte electrónico à mesma SCML, toda a oferta de jogo em linha fora deste quadro jurídico é ilegal como foi reconhecido pelo TJUE no Acórdão identificado.

Os vários processos de contra-ordenação levantados contra operadores ilegais são demonstrativos da continuação da actividade ilícita, sem respeito pelo direito português, o qual inclusivamente já foi escrutinado positivamente pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (Acórdão Liga Portuguesa de Futebol Profissional, proc. C-42/07), sendo que a lei portuguesa não se alterou desde o julgamento.

A situação de relativa impunidade, favorecida pela actuação de alguns serviços da Comissão Europeia, em que os operadores ilegais vivem, tem impactos de várias ordens:

- Impacto promocional

Em Portugal estão em curso vários processos de contra-ordenação no qual figuram como arguidos operadores de jogo em linha licenciados noutros Estados-Membros da UE e com sedes em Gibraltar, Malta e no Reino Unido, que prestam e promovem os seus serviços em Portugal.

O impacto destes operadores no mercado de Jogo *Em linha* em Portugal é variável consoante a sua exposição e promoção pública. Verifica-se que foi enorme o impacto dos operadores ilegais, como a Bwin.com e a Betfair.com, tiveram, e têm, em Portugal. Constituíram-se patrocinadores oficiais das principais ligas/torneios/campeonatos desportivos e fizeram crer ao consumidor português que a sua presença era permitida em Portugal.

Houve um desvio dos consumidores de jogo em linha do único site permitido em Portugal, o que se encontra atribuído aos Jogos Sociais do Estado – aqueles que são explorados em regime de exclusivo pela SCML – para estes sites de jogos ilegais, fazendo, conseqüentemente, diminuir as receitas do jogo em linha, destinadas aos fins e entidades de solidariedade social, cultural e desportiva.

- Impacto na protecção do consumidor

As campanhas de publicidade e patrocínio dos operadores pode fazer crer aos consumidores que os jogos em linha por si oferecidos são lícitos e que têm as mesmas garantias que são dadas pela SCML, que está sujeita ao controlo directo do Estado e sujeita a um forte e transparente escrutínio. O que não se verifica na restante oferta fora do actual quadro jurídico.

Entendemos que a ausência de políticas eficazes de jogo responsável por parte dos operadores ilegais de jogos em linha é uma questão prática importante. Naturalmente, é muito mais difícil, por exemplo, assegurar o controlo da idade dos jogadores em linha, assim como é mais difícil avaliar e prevenir potenciais situações de dependência de jogo ou de fraudes cometidas, uma vez que o jogador está fora das habituais linhas de controlo formal e informal, quando joga em linha, bem como pela falta de contacto directo entre o jogador e o operador.

Nestes operadores a política de jogo responsável está condicionada e submetida ao seu único e verdadeiro objectivo: o lucro. Por um lado, não acautelam os consumidores mais vulneráveis, utilizando políticas comerciais e estratégias de fidelização do consumidor (e.g. ofertas iniciais de somas avultadas e bónus de jogo para reinvestimento pelo apostador). Por outro lado, não retribuem à sociedade o que esta lhes entrega, aplicando altas percentagens das receitas (80% a 95%) para prémios como atractivo para estimular o jogo – contrariamente à SCML que distribui todos os seus resultados líquidos às boas causas e que arrecada imposto sobre o preço das apostas.

Adicionalmente, a oferta de jogos proporcionada por aqueles operadores é infinitamente mais diversificada e, por isso mesmo, mais aliciante, direccionando o consumidor de página em página, levando-o a aceder às formas mais variadas de jogo (tais como o póquer ou outros jogos de casino, apenas disponíveis nas salas dos casinos autorizados em Portugal). Junto dos cidadãos que jogam em linha o jogo é considerado leve, viciante, simples e com resultados imediatos. Os jogos são variados, diversificados e imaginativos, por exemplo, a quantidade de apostas que se pode efectuar num só jogo de futebol, não só o resultado, como o nome dos marcadores, os minutos em que se marcam os golos, etc.

Quanto ao impacto de tais operadores sobre os mercados nos quais prestam os seus serviços e respectivos consumidores, parece-nos que, de facto, há uma grande receptividade dos consumidores perante a oferta, na medida em que é fácil e rápido efectuar apostas através de tais sites. Mesmo com a implementação do site de jogos da SCML, a oferta de jogos proporcionada por aqueles operadores é bastante mais diversificada e, por isso mesmo, mais cativante/aliciante. Nos sites de tais operadores é possível encontrar concentrados num só “local”, não só jogos paralelos aos explorados, promovidos e organizados pela SCML, mas também outro tipo de jogos mais aditivos (como o póquer ou outros jogos de casino) aos

quais os cidadãos portugueses só podem “aceder” quando se deslocam às salas de casino situadas em Portugal.

No entanto, o impacto é bastante negativo pois os jogadores durante as primeiras semanas jogam e ganham mas depois de atingirem uma certa frequência de jogo deixam de ganhar e mesmo quando as suas colocações anteriores são premiadas e a aposta de novo repetida já não é aceite pelo sistema. Isto acontece sobretudo nas apostas desportivas com apostas ao vivo e as queixas que surgem são em grande parte provenientes de jovens universitários estudantes das áreas de tecnologias, que contactam a SCML para saber como podem reagir para obter indemnizações ou simplesmente para denunciar o que consideram ser desonesto (apesar de durante algum tempo terem ganho importantes somas dinheiro que sabiam ser ilegal).

- Impacto na integridade do jogo

Com os grandes montantes que conseguem gerar – acima de tudo com jogos de casino – os operadores ilegais podem promover actividades através de publicidade e patrocínios de grande aceitação junto do público, como os eventos desportivos, mas que faz recear que essa publicidade e patrocínio possam ter influência nos próprios resultados das competições e eventos desportivos.

Não se pode excluir a possibilidade de um operador, que patrocina certas competições desportivas sobre as quais aceita apostas e certas equipas que participam nessas competições, se encontrar numa situação que lhe permite influenciar, directa ou indirectamente, o resultado e, assim, aumentar os seus lucros.

- Impacto nas receitas do Estado

Tal como já referido na questão n.º 2, o facto de estes operadores actuarem de forma ilegal nestes mercados dos EM, de que Portugal é um exemplo, produz uma dificuldade óbvia na captação de imposto, bem como causando diminuição nas receitas para as boas causas.

4 - Qual é a sua experiência, se é que teve, no que diz respeito a operadores de jogo em linha exteriores à UE licenciados que prestem e promovam os seus serviços em Estados-Membros da UE? Qual é a sua opinião sobre o seu impacto no mercado da UE e seus consumidores?

Como referido na resposta à questão 2, não nos parece relevante a distinção entre operadores de mercado cinzento e negro, uma vez que o factor distintivo deve ser marcado pela actuação dos operadores que actuam legalmente, em conformidade com as regras nos respectivos Estados-Membros, e que aqueles que actuam ilegalmente, independentemente de terem ou não uma licença noutra Estado-Membro.

A maioria dos operadores têm o comportamento descrito na resposta à questão 3 pagando somas avultadas até terem o consumidor fidelizado e depois aumentam a velocidade dos jogos de números e de abertura e fecho das apostas de modo a que: primeiro deixam de pagar os prémios ganhos, depois começam a devolver apostas premiadas e depois começam a abrir e fechar os jogos tão depressa que o jogador não tem hipótese de perceber se ganhou ou perdeu e passa a ter de confiar apenas no que operador lhe diz. Nessa fase já não consegue deixar de jogar e sempre vai ganhando um pouco de vez em quando o que mantém os jogadores presos.

5 - Caso existam, quais são, em seu entender, os problemas jurídicos e/ou práticos que a jurisprudência dos tribunais nacionais e do TJUE levanta no domínio do jogo em linha? Em particular, existem problemas de segurança jurídica ao nível do seu mercado nacional e/ou da UE relativamente a estes serviços?

Em Portugal não existem problemas de segurança jurídica relativamente ao jogo em linha, conforme jurisprudência do TJUE (Acórdão *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, processo C-42/07) que confirmou a compatibilidade da legislação portuguesa, *maxime* a relativa ao jogo em linha, com o Tratado.

Foi decidido pelo TJUE que a legislação portuguesa é coerente com os objectivos que visa alcançar e que a SCML é uma entidade idónea para explorar o jogo devido ao seu controlo pelo Estado.

Não estando regulamentada a exploração em linha dos jogos de casino e bingo urge que esta questão seja encarada pelo Estado de modo a evitar litigância com os concessionários de casinos e bingos e com a respectiva fiscalização.

6 - Considera que o direito nacional e o direito derivado da UE vigentes, aplicáveis aos serviços de jogo em linha, regulamentam devidamente esses serviços? Em particular, considera estar assegurada a coerência/compatibilidade entre, por um lado, os objectivos de ordem pública prosseguidos pelos Estados-Membros neste domínio e, por outro, as medidas nacionais em vigor e/ou o comportamento efectivo dos operadores públicos ou privados que prestam serviços de jogo em linha?

A legislação dos Estados-Membros tem vindo a ser aplicada, tendo em conta o princípio da subsidiariedade decorrente do direito comunitário. Os Estados-Membros em sede de reunião do Conselho têm vindo a considerar que é necessário estabelecer uma cooperação entre si e com a Comissão ao nível do combate aos operadores ilegais, através de troca de informações relativamente à actividade dos operadores não autorizados e outras medidas no sentido de garantir a coerência e consistência da legislação.

Verifica-se um esforço por parte dos Estados-Membros para que as suas legislações sejam coerentes com os objectivos de combate ao crime e à fraude, atenuando os riscos de ruína dos patrimónios e evitar que o jogo afecte os consumidores mais vulneráveis como os menores, dentro do quadro da jurisprudência do TJUE.

Os operadores de jogo em linha licenciados noutros Estados-Membros da UE e com sede especialmente em Gibraltar, Malta e no Reino Unido, que prestam e promovem os seus serviços ilegalmente também em Portugal são a causa do crescimento exponencial do jogo em linha. O impacto destes operadores no mercado de jogo em linha em Portugal é variável consoante a sua exposição e promoção pública.

Para além disso, verifica-se que vários operadores de países fora da UE oferecem jogos na UE sem qualquer autorização, através da utilização de certo tipo de plataformas de marca branca (para aumentar a liquidez total disponível sob o jogo e, conseqüentemente, a atractividade dos jogos em causa) e, assim, criar um sistema completamente aberto, sem qualquer aprovação regulatória e sem controlo.

No que diz respeito à coerência/compatibilidade entre os objectivos de ordem pública prosseguidos pelos Estados-Membros e as medidas nacionais em vigor e/ou o

comportamento efectivo dos operadores, é relevante mencionar o considerando 107 do Acórdão do TJUE denominado *Markus Stoss* (processo C-316/07 e outros), pelo qual o Tratado deve ser interpretado do seguinte modo:

i) Para poderem justificar um monopólio público relativo às apostas em competições desportivas e às lotarias, como os dos processos principais, com base num objectivo de prevenção da incitação a despesas excessivas ligadas ao jogo e de luta contra a dependência do jogo, as autoridades nacionais em causa não têm necessariamente de conseguir apresentar um estudo que demonstre a proporcionalidade dessa medida e que seja anterior à sua adopção;

ii) O facto de um Estado-Membro privilegiar esse monopólio face a um regime de autorização da actividade de operadores privados no âmbito de uma regulamentação de carácter não exclusivo é susceptível de preencher o requisito da proporcionalidade, desde que, no que respeita ao objectivo de um alto nível de protecção dos consumidores, a instituição desse monopólio seja acompanhada pela criação de um quadro normativo que garanta que o seu titular estará em posição de prosseguir, de maneira coerente e sistemática, tal objectivo através de uma oferta quantitativamente moderada e qualitativamente adequada em função desse objectivo e sujeita a um controlo estrito das autoridades públicas;

iii) O facto de as autoridades competentes de um Estado-Membro poderem ser confrontadas com certas dificuldades para se assegurarem do respeito desse monopólio por organizadores de jogos e de apostas estabelecidos no estrangeiro, que celebram, via Internet e em violação desse monopólio, apostas com pessoas que se encontram sob a alçada territorial dessas autoridades, não é susceptível, enquanto tal, de afectar a eventual conformidade desse monopólio com as referidas disposições do Tratado;

iv) Numa situação em que um órgão jurisdicional nacional verifique, simultaneamente:

- Que as medidas de publicidade do titular do monopólio e relativas a outros tipos de jogos de fortuna e azar igualmente propostos por ele não se limitam ao necessário para canalizar os consumidores para a oferta desse titular, desviando-os de outros canais de jogo não autorizados, mas visam encorajar a propensão dos consumidores para o jogo e estimulá-los a participar activamente para efeitos de maximização das receitas dessas actividades;
- Que podem ser explorados outros tipos de jogos de fortuna e azar por operadores privados que detenham uma autorização;
- Que, no que respeita a outros tipos de jogos de fortuna e azar não abrangidos por esse monopólio e que apresentem ainda um potencial de risco de dependência superior aos jogos sujeitos a esse monopólio, as autoridades competentes levam a cabo ou toleram políticas de expansão da oferta susceptíveis de desenvolver ou estimular as actividades de jogo, nomeadamente para maximizar as receitas por ele geradas;

Esse tribunal nacional pode legitimamente vir a considerar que o monopólio não é adequado a garantir a realização do objectivo de prevenção do incitamento a despesas excessivas ligadas ao jogo e de luta contra o jogo patológico, reduzir as ocasiões de

jogo e limitar as actividades nesse domínio de maneira coerente e sistemática, fins para os quais foi criado.

O TJUE também considerou que a instituição de uma medida tão restritiva como um monopólio, que só se pode justificar pelo objectivo de garantir um nível particularmente elevado de protecção dos consumidores, deve ser acompanhada pela criação de um quadro normativo adequado a garantir que o titular desse monopólio poderá prosseguir, de maneira coerente e sistemática, o objectivo fixado por meio de uma oferta quantitativamente moderada e qualitativamente adequada em função desse objectivo e sujeita a um controlo rigoroso das autoridades públicas.

É reconhecido pelo TJUE que as transacções ilícitas na internet podem, particularmente quando têm um carácter transnacional, ser mais difíceis de fiscalizar e punir que outros tipos de comportamentos ilícitos não específicos apenas no domínio dos jogos e das apostas. Também se reconhece que os Estados de modo nenhum estão desprovidos de meios jurídicos que lhes permitam garantir, tão eficazmente quanto possível, o respeito das normas que aprovam para quem actua na Internet e, por uma razão ou por outra, pertence à sua jurisdição.

No que diz respeito à legislação Portuguesa, a jurisprudência comunitária já confirmou a compatibilidade desta com o Tratado UE no caso *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* (C-42/07), bem como a sua coerência desta com os objectivos de ordem pública.

As medidas nacionais em vigor (respeitantes à protecção do consumidor e integridade do jogo, distribuição dos resultados do jogo, utilização da publicidade, combate à fraude e ao branqueamento de capitais, entre outras) são coerentes com os objectivos de ordem pública em Portugal.

7 - De que modo a definição de serviços de jogo em linha *supra* difere das definições ao nível nacional?

A definição apresentada pela Comissão é no essencial a definição que se retira por via interpretativa da legislação portuguesa.

O direito de explorar os serviços de jogo em linha no território nacional português (incluindo o espaço radioeléctrico, o espectro hertziano terrestre analógico e digital, a internet, bem como quaisquer outras redes públicas de telecomunicações) foi concedido à SCML em regime de exclusividade para os jogos já por si explorados na rede física, como um novo canapelo que qualquer definição de serviços de apostas em linha é retirada da legislação aplicável à SCML (Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro).

Como referido na resposta 5 urge encarar a exploração dos jogos de casinos e bingo na internet como extensão das actuais concessões.

8 - Os serviços de jogo oferecidos pelos meios de comunicação social são considerados jogos de fortuna ou azar ao nível nacional? Existe uma distinção entre jogos promocionais e jogos de fortuna ou azar?

Os tipos de jogos permitidos no território português estão incluídos na Lei do Jogo (Decreto-Lei n.º 422/89, 2 de Dezembro), com excepção dos Jogos Sociais do Estado – aqueles que são explorados pela SCML – lotarias e apostas. Os jogos permitidos oferecidos pelos meios de comunicação social são, nos termos da lei, considerados modalidades afins de jogos de fortuna ou azar – jogos promocionais e não jogos de fortuna ou azar. A definição de modalidades afins de jogos de fortuna ou azar, incluindo lotarias e apostas, já não se encontra adequada à realidade que se vive sobretudo na televisão.

Os jogos promocionais incluem rifas, tómbolas, sorteios, concursos, anúncios, quiz e espectáculos de entretenimento, ou seja, jogos semelhantes aos jogos de azar, mas que atribuem como prémios coisas com valor económico e não dinheiro, mas onde a esperança de ganho reside tanto na perícia como na sorte do jogador.

Ao contrário, os jogos que acontecem todos os dias nos “media” sem qualquer controlo, oferecem dinheiro mediante chamadas de valor acrescentado, valor acrescentado que é repartido entre a operadora de média e a operadora de telecomunicações, ficando para o jogador uma ínfima parte do valor apostado, dado o montante dos prémios em causa e os custos do valor acrescentado – a aposta - (pelo menos 0,50€) das chamadas. Esta situação exige regulamentação dos Estados Membros de acordo com os seus valores e concepções morais predominantes.

9 - São oferecidos serviços de jogo em linha transfronteiras em instalações licenciadas destinadas ao jogo (por exemplo, casinos, salões de jogos ou lojas de corretor) ao nível nacional?

Não. Em Portugal não é permitida a oferta de jogo em linha transfronteiras.

10 - Quais são as principais vantagens/dificuldades resultantes da coexistência, na UE, de sistemas e práticas nacionais diferentes para o licenciamento de serviços de jogo em linha?

Os Estados-Membros da UE têm, no âmbito do princípio da subsidiariedade, um elevado poder discricionário para determinar os termos de organização e exploração dos jogos de fortuna ou azar, incluindo o jogo em linha, tanto ao nível da política de jogo como do nível de protecção dos consumidores.

Este poder discricionário é limitado pela necessidade de adequação entre os objectivos que justificam as restrições às liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento e a política de jogo de cada Estado-Membro.

O TJUE já considerou que existem riscos acrescidos na prática do jogo em linha (*Acórdão Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, proc. C-42/07) – tais como a falta de contacto directo entre o consumidor e o explorador do jogo, o fácil e permanente acesso ao jogo em linha, o potencial alto volume e frequência de oferta, num ambiente caracterizado pelo isolamento, anonimato e ausência de linhas de controlo do jogador – pelo que é natural que os Estados-Membros tenham níveis de protecção diferentes, tendo em conta razões de ordem cultural, religiosa e social.

Deste modo, os Estados-Membros da UE têm que ser mais cautelosos e restritivos na aplicação das suas políticas relativamente ao jogo em linha devido aos riscos acrescidos e às razões de ordem pública com ele relacionadas.

É relevante mencionar que a jurisprudência do TJUE, nos termos do Tratado, em derrogação às liberdades de prestação de serviços e de estabelecimentos, fundada em razões imperiosas de interesse geral, aceita que não se aplique o reconhecimento mútuo de licenças. Assim sendo não é por um operador se encontrar licenciado num determinado Estado-Membro que isso lhe permite, sem mais, actuar num outro Estado-Membro no qual não obteve autorização para operar.

Por conseguinte, um Estado-Membro pode entender que, o simples facto de um operador oferecer legalmente serviços nesse sector, em linha, noutro Estado-Membro, onde tem a sede e já está, em princípio, sujeito aos requisitos legais e ao controlo por parte das autoridades competentes desse Estado-Membro, não pode ser considerado como uma garantia suficiente de protecção aos consumidores nacionais contra os riscos de fraude e de criminalidade. Esta situação ficou demonstrada nas dificuldades encontradas, nesse contexto, pelas autoridades do Estado-Membro de estabelecimento, em avaliar as qualidades e a integridade profissionais dos operadores (*Acórdão Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, proc. C-42/07).

Assim, os serviços de jogo em linha são uma parte integrante da política de jogo dos Estados-Membros, sendo permitido como um mero canal alternativo (internet, SMS, etc.), mantendo-se a consistência da legislação e da política de jogo.

A garantia de um ambiente de jogo responsável e transparente é uma das principais funções do Estado que assim assegura uma justa redistribuição das receitas geradas por esta actividade. Criar, implementar e desenvolver mecanismos próprios de controlo, exige um conhecimento concreto da realidade de jogo, da sua função e impacto social e económico.

A principal vantagem da coexistência, dentro da União Europeia, de sistemas e práticas nacionais diferentes para o licenciamento de jogos *em linha* é a de possibilitar a cada Estado-Membro definir, em cada momento, a política que assegura os objectivos de ordem pública cuja prossecução se visa. Os consumidores de tais jogos são diferentes de país para país, porquanto são igualmente diferentes as realidades socioeconómicas desses países; assim sendo, a protecção e defesa desses consumidores exige medidas distintas em cada Estado-Membro.

No entanto, até ao presente, o hiato entre os diferentes enquadramentos legais tem sido aproveitado pelos operadores (sem licença) para seu benefício próprio, em total desconsideração pela segurança dos jogadores e pelas responsabilidades do Estado, o que exerce uma enorme pressão junto dos vários Estados-Membros. Três factores contribuíram para que os operadores ilegais conseguissem explorar o jogo à margem da lei: a não aplicação das obrigações fiscais de tributação das operações ilegais previstas nas leis nacionais por força da 6ª directiva do IVA; a centralidade do lucro e o *know-how* (adquirido num ambiente *em linha* muito competitivo); e fragilidade dos instrumentos que garantem o cumprimento da lei. Estas circunstâncias proporcionam aos operadores ilegais uma capacidade de estimular as exigências do mercado, facto que

se opõe claramente às obrigações e capacidade de resposta dos operadores licenciados sujeitos que estão a uma forte regulamentação nos mercados dos países em que operam.

Terminar com esta situação e prevenir outras idênticas exige que os Estados-Membros partilhem experiências no sentido de encontrar princípios a partir dos quais cada país possa estruturar as suas próprias políticas de jogo.

Mas a co-existência de vários sistemas e enquadramentos legais tem também a vantagem de incentivar uma multiplicidade de respostas para fazer face às consequências inesperadas. Havendo diversas formas de apresentar e trabalhar com o jogo existirão também variadas estruturas organizadas para detectar e neutralizar os problemas que surgem.

No entanto, a abordagem nacional ao processo do jogo deve ser incentivada de forma a manter e fomentar uma relação estável e duradoura com e entre os jogadores, desde a aposta inicial até à visibilidade do reinvestimento das receitas. Assim se cumprem três grandes objectivos: protege-se aqueles que jogam hoje, potencia-se uma imagem positiva para aqueles que venham a jogar no futuro e evitam-se cenários de jogo excessivo e problemático.

Outra vantagem da co-existência de diferentes sistemas é a possibilidade de podemos identificar uma resposta rápida e ajustada à vontade e hábitos dos habitantes nacionais. A percepção dos objectivos e das expectativas da população faz com que as instituições nacionais estejam em melhores condições de proximidade para corresponder de uma forma concreta, adaptada e célere.

O facto de o jogo ser uma actividade milenar, e pelas suas consequências fortemente regulamentado, faz com que a legislação nacional e internacional esteja fortemente enraizada nas respostas que foram estruturadas para o jogo tradicional, o que torna difícil uma atitude flexível e rápida como as que caracterizam o mercado do jogo em linha.

Os operadores privados estão neste momento mais habilitados para canalizar para lucro próprio o dinheiro dos consumidores por vários motivos: pela imprevidência que os operadores clássicos mostraram face a esta nova forma de jogar; por possuírem um *know-how* sobre os produtos adquirido num ambiente sem lei e sem limites, o que os torna muito competitivos e muito perigosos para os consumidores; agindo à margem das legislações em vigor, que naturalmente recusam cumprir; estes operadores fomentaram e orientaram as exigências da procura, de forma a esta encaixar no tipo de respostas que podiam dar; a sua capacidade para responder e acompanhar as exigências do mercado é proporcional à sua capacidade para o manipular e distorcer.

O facto de existir muita oferta (com as suas especificidades legais, fiscais e tecnológicas) e a necessidade de fomentar um processo transparente obriga a que as plataformas tenham informação disponível e perceptível, sobre as suas condições de utilização, probabilidades de ganho ou responsabilidade social do operador entre outras.

11 - Com destaque para as categorias acima mencionadas, como se encontram reguladas ao nível nacional as comunicações comerciais relativas a serviços de jogo

em linha? Existem problemas específicos nessas comunicações comerciais transfronteiras?

Em Portugal é proibida a publicidade e o patrocínio aos jogos de fortuna ou azar, incluindo os jogos em linha, com excepção dos Jogos Sociais do Estado – os que são organizados e explorados em regime de direito exclusivo pela SCML (art. 21.º do Código de Publicidade, Decreto-Lei n.º 330/90, 23 de Outubro).

Os problemas que se verificam com as comunicações comerciais estão relacionados com a publicidade e o patrocínio de operadores ilegais, actividades sancionadas pela legislação portuguesa com o pagamento de uma coima.

Os problemas nas comunicações comerciais transfronteiriças são similares aos referidos quanto à publicidade através da Internet e quanto aos patrocínios.

Os problemas que podem surgir nas comunicações comerciais situam-se ao nível da percepção da ilegalidade e ao nível da transacção e pagamentos. O facto das pessoas navegarem livremente por todos os sites e usarem critérios pessoais (mais ou menos objectivos) para efectuarem as suas escolhas, pode sugerir que conhecem bem este tipo de entretenimento. No entanto a sua percepção dos perigos é bastante limitada por exemplo: o desconhecimento do idioma, do valor da moeda das transacções ou do suporte bancário com que irá trabalhar. É usual os jogadores não lerem as “Condições de Utilização” ou terem bastante dificuldade em abarcar a totalidade das implicações, mas aceitam-nas.

O facto do regime de funcionamento bancário e fiscal variar de país para país exige uma clara definição do que implicam os acordos comerciais que ali se efectuam. A opacidade da linguagem favorece a fraude, que normalmente prejudica o jogador, que no caso português, tem como quadro de referência a sua experiência com a SCML.

Hoje em dia as fronteiras não são mais um problema físico, material, mas sim uma barreira simbólica, onde o idioma ou a moeda são impedimentos que já não tornam problemática a utilização desses novos territórios. O jogo em linha beneficia em grande medida da não territorialidade e do valor dos prémios, mas a fidelização dos jogadores acontece quando se dá a transferência para o operador em linha dos valores que conhecem e com os quais sempre funcionaram, por exemplo, a confiança na integridade do cumprimento do acordo celebrado.

A publicidade é um elemento importante para o sucesso da política de jogo, pois permite orientar a procura para longe das ofertas ilegais, atrair novos jogadores e fomentar uma boa prática de jogo. Por exemplo em Setembro de 2005 a *UK Gambling Commission* fez um Código para a Publicidade ao Jogo onde determina que: “The CAP and BCAP codes cover the content and placement of advertising and ensure that gambling advertising is socially responsible”⁷. Este tipo de regra garante que a publicidade ao jogo não terá como público-alvo nenhuma das populações vulneráveis nem poderá apelar a sentimentos em que se venha a pôr em causa o normal funcionamento da sociedade.

⁷ <http://www.gamblingcommission.gov.uk>

Cada Estado-Membro deve tomar medidas para alertar os jogadores daquilo que verdadeiramente está em causa quando se joga, nomeadamente o facto de a “vantagem pertencer à casa”, evitando as armadilhas de outros operadores menos responsáveis.

Uma política de publicidade, que esteja em linha com as normas de jogo responsável tem de fomentar não apenas as necessárias ferramentas de marketing, mas também enquadrá-las em termos do direito europeu e do princípio da subsidiariedade⁸.

12 - Existem regulamentos nacionais específicos relativos aos sistemas de pagamento de serviços de jogo em linha? Como avalia esses regulamentos?

Apesar de não haver regulamentação específica para os sistemas de pagamento de serviços de jogos em linha, encontra-se prevista a existência de um cartão/conta de jogador para que seja possível aos apostadores jogarem os Jogos Sociais do Estado em linha, nos termos do Decreto-lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro.

Nos termos da Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho, a exploração de qualquer jogo de lotaria e apostas explorado em Portugal, incluindo por via electrónica no espaço nacional, por pessoa diferente da SCML, constitui contra-ordenação.

13 - As contas de jogador constituem um requisito necessário para a aplicação efectiva da lei e a protecção dos jogadores?

Sim.

Não existe qualquer tipo de regulamentação que especificamente estabeleça a disciplina normativa dos diferentes e possíveis sistemas de pagamento de apostas feitas directamente em linha. Existe regulamentação para outros sectores de actividade, mas não especificamente para o jogo em linha.

No entanto, o Decreto-lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro, estabelece a disciplina normativa da exploração das lotarias e das apostas mútuas atribuídas à SCML/DJ (designadas por Jogos Sociais do Estado) em linha, caracterizando-a como mais um canal de distribuição dos jogos que lhe estão atribuídos.

Nesse diploma legal consagra-se a existência de um cartão/conta de jogador, a que o apostador tem necessariamente de recorrer para efectuar apostas por meios electrónicos (art.º 4.º/2). Regulamentam-se ainda no mesmo Diploma legal diversos outros aspectos referentes, nomeadamente, às condições de utilização (aqui se incluindo normas destinadas a, reflexamente, prevenir o jogo excessivo) e aos direitos do utilizador e do emissor do cartão/gestor da conta.

Neste contexto, pode afirmar-se que a cartão/conta de jogador foi eleito pelo legislador português como o meio principal (e único) destinado a permitir e conferir segurança e eficácia ao regime jurídico estabelecido para as apostas nos Jogos Sociais do Estado feitas directamente em linha.

⁸ The principle of subsidiarity is defined in Article 5 of the Treaty establishing the European Community. It is intended to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizen and that constant checks are made as to whether action at Community level is justified in the light of the possibilities available at national, regional or local level. Specifically, it is the principle whereby the Union does not take action (except in the areas which fall within its exclusive competence) unless it is more effective than action taken at national, regional or local level. It is closely bound up with the principles of proportionality and necessity, which require that any action by the Union should not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.

In http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm

14 - Quais são as normas e práticas nacionais vigentes em matéria de verificação dos clientes, sua aplicação a serviços de jogo em linha e sua compatibilidade com as normas em matéria de protecção dos dados? Como avalia essas normas e práticas? Existem problemas específicos associados à verificação dos clientes num contexto transfronteiras?

Não há regulamentação específica para os sistemas de pagamento de serviços de jogos em linha, uma vez que os mesmos são proibidos, sendo apenas permitidos como canal de distribuição alternativo dos Jogos Sociais do Estado.

Quanto aos Jogos Sociais do Estado em linha, é obrigatória a utilização de um número de acesso, inscrito num cartão ou gerado pelo site, e da inserção de uma password, para se registar e aceder ao mesmo, efectuando-se a identificação do jogador com o controlo de idade, tendo que existir, obrigatoriamente, uma conta bancária associada. Os pagamentos das apostas não são efectuados directamente. É pago antecipadamente um determinado montante para efectuar apostas, no máximo até €300,00 diariamente, e só depois é possível aos jogadores celebrarem contratos de jogo com a SCML (não é um cartão pré-pago, é um sistema inovador em que o dinheiro continua a pertencer ao jogador podendo reclamá-lo a todo o tempo).

Este cartão/conta de jogador encontra-se previsto na legislação nacional (Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro), que estabelece a disciplina normativa da exploração das lotarias e das apostas mútuas atribuídas à SCML. Nessa legislação regulamentam-se diversos aspectos referentes, nomeadamente, às condições de utilização (aqui se incluindo normas destinadas a, reflexamente, prevenir o jogo excessivo) e aos direitos do utilizador e do emissor do cartão/gestor da conta.

Neste contexto, pode afirmar-se que o cartão/conta de jogador foi eleito pelo legislador português como o único meio destinado a permitir e a conferir segurança e eficácia ao regime jurídico estabelecido para as apostas nos Jogos Sociais do Estado feitas directamente em linha.

A questão da validação dos elementos de identificação declarados pelos jogadores tem solução. Ao contrário do que por vezes se poderá afirmar, a veracidade das declarações prestadas pelos jogadores que pretendam ser titulares de um cartão/conta de jogador dos Jogos Sociais do Estado pode ser validada em linha, de forma automática.

A coberto de protocolo a celebrar com determinadas entidades públicas, obtido o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados, é possível aceder a certas aplicações já existentes em linha (através de ligações electrónicas automáticas), aceder aos dados pessoais constantes dessas aplicações e, com uma única operação de consulta, validar em linha os elementos constantes dos 3 campos nome, n.º documento de identificação, data de nascimento (menoridade/majoridade).

Esta solução é tecnologicamente viável. Entidades bancárias portuguesas já a puseram em prática. Por exemplo: a indicação de um falso n.º de identificação fiscal inviabiliza a obtenção em linha de uma simulação de um “crédito à habitação”. Só é possível obter uma simulação se se indicar o número de identificação fiscal atribuído pelo Registo Central de Contribuintes.

Pelas normas e procedimentos internos em vigor, um cidadão não residente que não possua domiciliação bancária em instituição de crédito portuguesa não pode obter cartão/conta de jogador.

15 - Dispõe de provas de que os factores enunciados *supra* estão relacionados com o desenvolvimento do jogo compulsivo ou com o uso excessivo de serviços de jogos em linha, e/ou estão na sua origem? (se possível, estabeleça uma hierarquia, por favor)

A implementação da internet como suporte para o jogo agudizou os problemas de controlo e supervisão que anteriormente facilitavam o desenvolvimento de patologias associadas ao jogo. O jogo em linha pela sua disponibilidade (24h/7dias por semana) e facilidade de utilização, vem pôr no caminho do jogador as ferramentas que a vontade necessitava. Em relação às dependências com substâncias psicoactivas está provada a relação entre a proximidade/quantidade de oferta e o aumento do consumo. Em relação ao jogo essa ilação pode advir do facto das populações que vivem junto a áreas de concessão de jogo apresentarem valores mais elevados de dinheiro gasto e hábitos de jogo.

Partindo destas explicações teóricas e extrapolando para o contexto do jogo em linha, a existência dos operadores, com atractivos jogos/prémios e um ambiente de fácil gestão pessoal, potencia comportamentos desviantes nomeadamente nas populações vulneráveis.

A ineficácia de alguns sistemas de controlo e verificação da idade dos jogadores ou dos montantes gastos, do número de jogos em que participa ou do tempo que permanece em linha pode ser o elemento facilitador para o desenvolvimento da patologia de jogo.

O contexto em que cada jogador se dedica à vontade de jogar, e porque estamos a falar de jogos a dinheiro que são potencialmente mais aditivos que os restantes, é sempre um contexto em que a racionalidade está comprometida, cabendo a quem promove os jogos prevenir abusos e proteger o jogador. No caso dos Jogos Santa Casa os requisitos do cartão de jogador permitem um ambiente mais seguro.

16 - Dispõe de provas de que os instrumentos enunciados *supra* são essenciais e/ou eficientes para prevenir ou limitar o jogo compulsivo relacionado com os serviços de jogo em linha? (se possível, estabeleça uma hierarquia, por favor)

As características dos jogadores patológicos permitem uma certa invisibilidade desta dependência, não só pela ausência de marcas físicas mas também porque os ciclos de vitórias e perdas alargam-se durante vários anos. Apesar do jogo em linha acelerar todos os processos (desde a tomada de decisão ao usufruir do dinheiro ganho) podemos supor que também aqui será insidioso o método da dependência. Por outro lado temos de ter em atenção que ainda é recente a massificação da internet como meio de comunicação pessoal e social, o que faz com que o público com mais competências neste domínio ainda seja limitado.

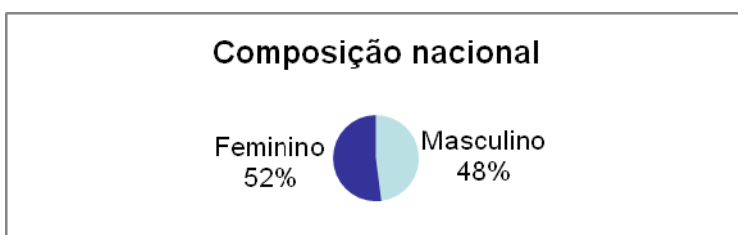
Por este motivo os jogos sociais do Estado explorados pela SCML em linha encontram-se numa posição privilegiada e única de utilizar a sua imagem (de idoneidade e responsabilidade) e a sua experiência de relação com o jogador para criar uma dinâmica de jogo mais saudável, à semelhança daquela que promove na sua rede de mediadores

tradicional. Este investimento na educação do jogador garantindo ao mesmo tempo uma oferta coerente e responsável foram eixos de acção que permitiram até agora que os problemas relacionados com o jogo se refiram a outros operadores.

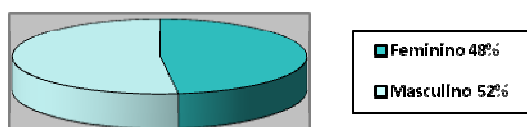
Segundo Henrique Lopes (2005) quando a seguir a um dado comportamento (jogar, por exemplo) se segue uma dada consequência – positiva (a recompensa ou prémio) ou negativa (perder o jogo), a investigação tem mostrado que o mecanismo indutor de comportamentos é tanto mais forte quanto a pessoa estiver sujeita a um programa de reforço intermitente, ou seja, nem sempre se ganha, o que intensifica o comportamento de procura de recompensa (prémio) até que esta ocorra. Este tipo de programa (reforço intermitente) é amplamente aplicado em jogos como as *slot machines* (seja em linha, seja nas máquinas físicas) ou a lotaria instantânea.

17 - Dispõe de provas (por exemplo, estudos e dados estatísticos) sobre a dimensão do jogo compulsivo ao nível nacional ou da UE?

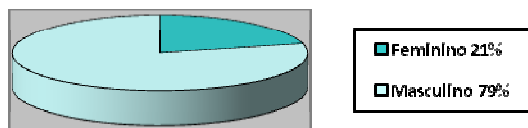
Em relação ao cenário português Henrique Lopes em *Epidemiologia de Dependência de Jogo a Dinheiro em Portugal*, CEA- Universidade Católica Portuguesa, Novembro 2009 apresenta dados que, no geral, seguem a linha dos dados obtidos em países com dados estatísticos sistematizados. Assim sendo temos:



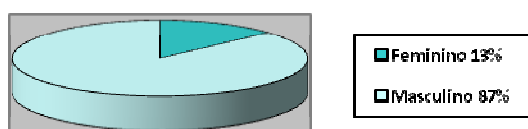
Jogadores de Risco



Jogadores Dependentes



Da amostra, um total de 571 sujeitos foram referenciados como dependentes de jogo a dinheiro com a seguinte divisão:



Uma extrapolação dos valores médios para a população adulta portuguesa situar-nos-ia num patamar de 160.000 jogadores excessivos e de 80.000 dependentes, mas estes valores são calculados pela aplicação de médias internacionais encontradas em trabalhos realizados com diferentes metodologias, objectivos, amostras e contextos, devendo por isso ser apenas referências temporárias até estudo aprofundado do cenário português.

18 - Existem estudos reconhecidos ou provas que demonstrem que o jogo em linha é potencialmente mais ou menos nocivo do que outras formas de jogo para pessoas susceptíveis de desenvolverem um comportamento patológico relativamente ao jogo?

No momento actual os estudos científicos sugerem que o jogo em linha é potencialmente mais nocivo. Vide resposta à questão 11.

De acordo com os legisladores canadianos, o jogo e as apostas em linha são consideradas uma ameaça mais grave e mais indutora de dependência face ao jogo, especialmente tendo em conta que, ao contrário do que acontece nas salas físicas, não há socialização e confraternização, mas sim o isolamento do sujeito. Este, virtualmente, poderá ter menos consciência dos valores apostados e do seu grau de dependência em relação ao jogo. Apesar de ainda não haver (face à impossibilidade de avaliar num curto espaço de tempo o impacto provocado) provas concretas de que o jogo em linha cause mais dependência temos de ter em atenção o facto de o Estado ter obrigação de agir preventivamente e, por isso legitimamente, usar o conhecimento produzido para o fenómeno do jogo e das dependências. Alguns exemplos de trabalhos na área:

Internet Gambling & Addiction, Howard J. Shaffer, Ph.D., C.A.S.
Harvard Medical School, Division on Addictions January 16, 2004
<http://www.divisiononaddictions.org/html/publications/shafferinternetgambling.pdf>
Addiction to the Internet and On Line Gaming, Brian D., Wiemer-Hastings, Peter,
Cyberpsychology&Behavior, Volume 8, Number 2, 2005
<http://worldsofeducation.pbworks.com/f/addiction.pdf>
Why Swedish people play on-line poker and factors that can increase or decrease trust in poker Web sites: A qualitative investigation, Richard T.A. Wood & Mark D. Griffiths,
 International Gaming Research Unit. Nottingham Trent University, UK
Journal of Gambling Issues: Issue 21, July 2008
<http://www.camh.net/egambling/issue21/pdfs/06wood.pdf>

19 - Há indícios que sugiram as formas de jogo em linha (tipos de jogo) mais problemáticas neste aspecto?

Os jogos que não têm uma periodicidade que permita travar a aditividade são obviamente mais problemáticos – principalmente jogos de casino, incluindo o poker e oddset.

O conhecimento desenvolvido para estudar o jogo pode dar um contributo fundamental para se entender o fenómeno do jogo em linha, salvaguardando obviamente as especificidades deste suporte. Neste sentido sabemos serem factores de risco para gerar comportamentos dependentes, por exemplo, o tempo de espera entra a aposta e o resultado, o volume de dinheiro envolvido, a rapidez e a intermitência em obter o prémio.

Reconhecendo a importância destes estudos na orientação das políticas de jogo responsável, podemos sugerir que as características essenciais do jogo em linha são por si próprias mais susceptíveis de provocar transtornos patológicos.

Como complemento podemos apresentar a evolução do volume de tráfego de utilização de banda larga, que representa, por si só, a adesão a este meio de comunicação (Fonte: ICP - Anacom)

| | 2008 | 2011 |
|---|-------------------|--------------------|
| Tráfego Internet Fixa (GB) | 49.087.468 | 171.251.879 |
| Tráfego Internet Móvel (GB) | 3.111.104 | 8.303.315 |
| Total de tráfego do serviço de acesso à internet em banda Larga (GB) | 52.198.572 | 179.555.194 |

Estes números indicam a grande adesão dos portugueses à internet como fonte de informação mas também como instrumento de trabalho e entretenimento e dessa forma as práticas de jogo em linha tendem a fixar-se como fonte de diversão, mas também como um meio acessível para fazer dinheiro.

Por exemplo a visibilidade dada aos campeonatos de poker e ao dinheiro aí transaccionado é um forte atractivo para que outros experimentem. Estudos têm demonstrado que a maioria dos jogadores patológicos ou pessoas que jogam em excesso têm uma variedade de equívocos cognitivos: percepções erradas, esquemas, crenças irracionais e incompreensão de aleatoriedade e probabilidade, que levam à atribuição errada de conexões causais entre os eventos de sorte e estimativas irreais da probabilidade de ganhar (Ladouceur et al., 2002). Sem ser necessário partilhar nenhum espaço público, evitando assim as linhas de controlo formal e informal, e sem supervisão ou aconselhamento (em parte provido pelos mediadores, no caso dos Jogos Santa Casa) os jogadores mais susceptíveis encontram neste suporte uma estrutura muito apeteçível.

20 - Que medidas são tomadas a nível nacional para prevenir a dependência do jogo? (por exemplo, para assegurar a detecção precoce)

Apenas uma escolha informada pode assegurar um jogo responsável e prevenir futuros problemas. Más decisões são mais baseadas na pouca disponibilidade de informação do que na incapacidade para fazer opções (Blaszczynski, Ladouceur, Nower, Schaffer, 2008). A escolha informada é fundamental a todos os segmentos da comunidade para a tomada de decisões, incluindo crianças e jovens, de forma a capacitá-los para entender tudo que está envolvido com o jogo. Neste sentido, para os Jogos Sociais, a SCML promoveu as seguintes medidas:

- Criação da Unidade de Jogo Responsável creditada pela EL e pela WLA;
- Proibição de venda de jogo a menores de 18 anos (por exemplo, foram criados autocolantes de proibição a colocar nos mediadores);
- Proibição da venda de jogo a crédito;
- Monitorização das vendas nos mediadores permitindo detectar situações potencialmente perigosas;
- Possibilidade do jogador aceder ao historial das suas apostas, permitindo um maior controlo individual sobre a actividade de jogo;
- Os prémios mais elevados não são pagos directamente pelo mediador nem creditados no cartão, para não incentivar o re-investimento;
- Monitorização dos volumes de apostas com o objectivo de identificar padrões anormais de jogo.

21 – Encontra-se disponível ao nível nacional o tratamento da dependência do jogo? Em caso afirmativo, em que medida os operadores de jogo em linha contribuem para o financiamento dessas acções preventivas e do tratamento?

O tratamento a nível nacional tem duas vertentes: por um lado o Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT) - através dos Centros de Resposta Integrada onde são atendidos todos os casos de dependências - e o Sistema Nacional de Saúde (SNS) - através da intervenção dos médicos de família, psicólogos e assistentes sociais afectos à área de residência; por outro lado temos as clínicas de tratamento privadas onde se

garante um tratamento em ambulatório e internamento, tanto para o jogador como para a família.

Apenas os Jogos Sociais do Estado, explorados pela SCML, financiam as estruturas do IDT e SNS, através das verbas previstas em Lei para o Ministério da Saúde (Decreto-Lei n.º 56/2006 de 15 de Março).

22 - Qual é o nível de vigilância exigido pela regulamentação nacional neste domínio? (por exemplo, registo do comportamento dos jogadores em linha para detectar os prováveis jogadores patológicos)

Para usufruir legalmente dos jogos em linha, os jogadores portugueses têm de possuir um Cartão de Jogador, pessoal e intransmissível, que através das condições de utilização pretende fortalecer a prática de jogo responsável, por exemplo:

- Pode ser carregado com um mínimo de 15 euros e um máximo de 300 euros (diários) sendo que os prémios maiores não são creditados no cartão, mas sim na conta bancária (obrigatória) – acção preventiva contra o apelo do re-investimento imediato e minimização dos danos, com um tecto máximo de perdas;
- Caixa de Correio - permite-lhe a recepção de mensagens/notificações do Portal Jogos Santa Casa – desta forma fomenta-se a comunicação e proximidade entre a Santa Casa e o jogador;
- Recepção automática de notificação de prémio, via e-mail, sempre que tiver uma aposta premiada - sinal de transparência e fortalecimento da relação de confiança;
- Acesso à área *A Sua Conta*, onde pode visualizar o histórico das suas apostas, os movimentos financeiros e administrativos do seu Cartão de Jogador, fomentando a auto-responsabilização e controlo sobre os gastos.

23 - Em sua opinião, são os limites de idade para o acesso a serviços de jogo em linha no seu Estado-Membro, ou em qualquer outro, adequados para a consecução do objectivo prosseguido?

Em Portugal a idade mínima para se poder celebrar um contrato de jogo são os 18 anos de idade, quando se atinge a maioridade. Este limite parece adequado sem prejuízo de se ter em conta que os consumidores entre os 18 e os 25 anos, fruto do processo de maturação emocional e consolidação de papéis sociais, podem ser considerados grupo de risco, em especial se pertencerem ao grupo dos estudantes universitários.

Com base na compreensão mais ampla da dependência como uma síndrome, com uma variedade de padrões de comportamento, manifestações e sequelas, surge um novo paradigma para a prevenção, diagnóstico e tratamento da dependência ao jogo (Odegaard, Peller, Schaffer, 2005). Aquilo que parece causar a aditividade nos jogos a dinheiro é a gestão mental da probabilidade de ganhar ou perder. Normalmente nos jogos de fortuna e azar, o paradigma é o de ganhar um grande montante com baixa probabilidade de ocorrência e perder um pequeno montante com alta probabilidade de ocorrência.

Segundo Henrique Lopes (2005), os humanos serão diferenciadamente sensíveis à exposição ao jogo. Quanto menor for a capacidade de equilibrar o *arousal*⁹ provocado pelo jogo, mais susceptível fica o indivíduo à dependência. Por consequência e definição é entre as pessoas com patologias de saúde mental, ou com algum grau de imaturidade do desenvolvimento psicológico e emocional, que mais facilmente se instala um processo de génese pré-patológica.

A idade limite para poder jogar tem de estar em consonância com as restantes responsabilidades, deveres e direitos que são defendidos para os cidadãos nacionais. O jogo, seja em linha ou em suporte físico, não deve ficar fora dessas atribuições que são garantidas a todos, independentemente da prova que fazem da sua capacidade para as gerir. Ao Estado cumpre assegurar o melhor ambiente para o usufruto desse direito, educando e advertindo para as suas consequências e responsabilidades.

24 - São impostos controlos de idade em linha? Qual o resultado da sua comparação com a identificação presencial fora de linha?

O portal dos Jogos Sociais do Estado solicita informação, de indicação obrigatória, sobre a identidade da pessoa que pretende obter cartão de jogador.

É possível efectuar a validação da idade em linha. Esse controlo é útil, desejável e necessário. É possível um controlo de idade seguro e fiável, sabendo-se como fazê-lo.

25 - Como são regulamentadas as comunicações comerciais sobre serviços de jogo, tendo em vista a protecção dos menores ao nível nacional ou da UE? [por exemplo, no que se refere a limites a jogos promocionais concebidos como jogos de casino em linha, patrocínio de actividades desportivas, artigos promocionais (por exemplo, camisolas de equipas desportivas, jogos de computador, etc.) e a utilização de redes sociais em linha ou a partilha de vídeos para fins de comercialização].

Não há regulamentação específica sobre esta matéria.

Se o marketing utiliza a ideia do jogo para publicitar os mais diversos serviços, então é porque está comprovado ser este um mecanismo que apela aos sentimentos mais intensos e frequentes a uma grande faixa da população. Tudo o que se pareça, directa ou remotamente com um jogo parece familiar e instintivo. A publicidade complementa-o com a lógica do sonho e da esperança, aliados numa dinâmica de funcionamento a que os indivíduos se habitam desde cedo. É necessário clarificar que o jogo a dinheiro implica um investimento que poderá ou não ser recuperado/multiplicado, e que outro tipo de jogo, seja lazer ou competição, remete o investimento para o desempenho físico ou para a vida social e familiar. Nem um nem outro estão isentos de desempenhos extremos e viciantes, mas a motivação, expectativas e consequências de cada uma das práticas não se pode confundir, sob pena de graves distúrbios pessoais e familiares. Se a esta agitação latente juntarmos o facto de não ser possível excluir nenhum público, então podemos estar a envolver/enredar pessoas que, pela incipiente maturação

⁹ Termo técnico que define a excitação do sistema nervoso central num seu ponto específico resultando daí um comportamento ou consequências comportamentais.

emocional ou desgaste cognitivo associado à idade, se encontram com reduzidas capacidades de julgamento.

No entanto, no âmbito das práticas internas de Jogo Responsável está estabelecido o objectivo de criar um documento que estabeleça as linhas condutoras que regem a atitude da SCML face à sua publicidade em geral e a abordagem aos seus variados públicos com o intuito de permitir aos seus apostadores a realização de apostas informadas.

26 - Que disposições regulamentares nacionais sobre condições de licenciamento e comunicações comerciais sobre serviços de jogo em linha contemplam estes riscos e visam proteger os consumidores vulneráveis? Como avalia essas normas e práticas?

O aspecto específico da vulnerabilidade do jogador é automaticamente tido em conta com a reserva do direito de exploração do Jogo ao Estado, daí a atribuição regulada e controlada destes direitos à SCML e aos Casinos.

Não existem disposições regulamentares sobre condições das comunicações comerciais sobre jogo em linha dado este apenas ser permitido à SCML como mero canal de distribuição.

Em relação às medidas de protecção de pessoas vulneráveis aos problemas com o jogo estão bem desenvolvidas em relação aos jovens e às crianças, devendo no entanto ser mais extensivas no que diz respeito às formas encapotadas de jogo (ex. o jogo promocional). Estas versões suaves dos prazeres do jogo e iniciação à actividade de aposta/resultado tende a ocultar a sobrevalorização da sorte como alavanca de desenvolvimento. Por consequência há uma depreciação do trabalho e do esforço como meio privilegiado de obter riqueza e mudar o estilo de vida.

Esta estrutura não afecta só os mais jovens mas todos aqueles que, numa situação de maior carência (financeira ou emocional), pensam no jogo como o seu principal expediente de acção. Este segundo grupo de forte susceptibilidade incluiu pessoas que por impreparação académica, por exemplo, não conseguem discernir correctamente o conceito de probabilidade, majorando a expectativa de ganho e minorando a de perda. Se à baixa preparação escolar associarmos a idade e o desgaste das faculdades cognitivas, o isolamento social, mobilidade e a perda de poder de compra ou outras situações, aumento de dinheiro disponível, podemos antever que a população maior de 65 anos se apresenta como grupo de alto risco para o jogo na rede tradicional, mas também para o jogo em linha. O domínio das ferramentas tecnológicas tem sido uma *prova de superação* para esta faixa etária pois os computadores, imagem remota na sua fase de aprendizagem, foram-se impondo no quotidiano, exigindo-lhes um constante ajuste ao longo destes últimos anos. Será fácil de imaginar, por exemplo, que o *efeito surpresa* e o reforço da auto-estima provocado por uma vitória num jogo em linha pode desencadear um ciclo de comportamentos desviantes aliando de forma ilusória mas feliz capacidade técnica e sorte.

27 - Tem conhecimento de estudos e/ou de dados estatísticos relativos à fraude e ao jogo em linha?

Existe um relatório sobre o *Combate à fraude e evasão fiscais*, apresentado pelo Ministério das Finanças Português, datado de Janeiro de 2006. Aí se apontam e calendarizaram, por grandes áreas de intervenção, medidas de controlo a adoptar pelas autoridades portuguesas. Na área do Desporto, esse relatório define como prioridades de intervenção as seguintes: relação entre os clubes, as Sociedades Anónimas Desportivas, os respectivos membros dos órgãos sociais e as sociedades detidas por estes membros, os rendimentos de agentes, a tributação de passes de jogadores e o controlo das retenções na fonte. Foi publicamente anunciada a criação, no seio da estrutura orgânica do Ministério Público, um Departamento Central de Investigação e Acção Penal, onde decorrem alguns inquéritos envolvendo a área do desporto.

Após pesquisa na base de dados *Dun&Bradstreet*, podemos verificar a existência de incidentes com algumas sociedades anónimas desportivas (SAD's) envolvidas na disputa das principais competições de futebol profissional, observando-se que muitos membros dos órgãos sociais das SAD's são detentores de participações sociais e interesses num conjunto variável e considerável doutras empresas, algumas das quais mantendo relações comerciais com SAD's.

28 - Existem regras sobre o controlo, a normalização e a certificação de equipamentos de jogo, geradores de números aleatórios ou outro suporte lógico no seu Estado-Membro?

O Departamento de Jogos da SCML, como explorador dos Jogos Sociais do Estado é certificado pela *World Lottery Association* e pela *European Lottery*.

Quanto à verificação dos equipamentos de casinos e bingos a sua conformidade é efectuada pelo Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto de Turismo de Portugal, que é a entidade fiscalizadora para estes tipos de jogos. Os Inspectores do Serviço de Inspeção de Jogos estão presentes nas salas de jogo e controlam informaticamente as slot-machines dentro dos casinos.

29 - Em sua opinião, quais as melhores práticas para impedir os vários tipos de fraude (por operadores contra jogadores, jogadores contra operadores e jogadores contra jogadores) e apoiar os processos de queixa?

Em Portugal, as fraudes mais comuns são enquadradas criminalmente como burlas, consumadas ou tentadas, perpetradas a nível internacional por pessoas e organizações que não são operadores legalmente autorizados.

A SCML tem registado, em média, 6 a 7 casos de fraudes (burla ou burla+falsificação de documento) perpetradas por jogadores. Essas actuações criminosas consistem, em regra, em manipulações de títulos de jogo legais. Essas manipulações são efectuadas, em regra, segundo dois métodos identificados:

Produção /composição de um título de jogo com partes de outros títulos do mesmo jogo, criando um título premiado falso mas com a aparência de verdadeiro;

Adulteração efectuada directamente num título de jogo verdadeiro mas não premiado, por forma a conferir-lhe a aparência de conceder direito a um prémio.

Todos os casos denunciados e averiguados relativamente aos Jogos Sociais dizem respeito a fracções de Lotaria Nacional (lotaria passiva) e a bilhetes de Lotaria Instantânea.

Os casos denunciados e averiguados envolvem, quase invariavelmente, vendedores ambulantes de lotarias (profissão legal em Portugal, sujeita a licenciamento municipal). Mas este licenciamento de venda ambulante não basta sendo necessário que o Departamento de Jogos da SCML tenha controlo sobre todo o circuito de distribuição e venda. A introdução de “Terminais Ponto Venda” móveis (ligação por IP móvel) é uma boa prática.

Para detectar ocorrências desta natureza, a SCML aderiu como membro ao Sistema de Monitorização da Associação Europeia de Lotarias que tem por objectivo garantir a integridade do jogo, mais especificamente das apostas desportivas, monitorizando competições de futebol e alertando para possíveis manipulações dos resultados e fraudes através do jogo.

Ainda no que diz respeito ao jogo em linha, tal como na rede de mediadores, é feita internamente uma monitorização do comportamento dos jogadores de modo a detectar padrões anormais de jogo e de recebimento de prémios.

Em termos genéricos no espaço da UE, as prioridades de operadores de jogo devem ser:

Execução de Leis Nacionais:

O requisito essencial é que a adequação e as credenciais de cada operador de jogo na Europa devem ser verificadas para garantir que, em última instância, os direitos dos jogadores são protegidos ao máximo. Isto pode ser feito com melhor aplicação das leis nacionais.

Um certo número de Estados da UE começaram a aplicar as leis de jogo existentes, mas a UE deve incentivar essa prática de uma forma mais pró-activa. Por exemplo, multas ou coimas pesadas para os meios de publicidade para as operadoras não licenciadas (como na França); tributação dos ganhos provenientes de jogos de azar com os operadores não licenciados, ou seja, dirigidas não apenas os operadores, mas também jogadores (Itália); perda de receita feita a partir de operações ilegais (EUA, Bélgica). Todos Estados-Membros da UE deveriam desenvolver uma regulação pela qual os operadores que operem ilegalmente noutro Estado-membro não sejam considerados elegíveis para solicitar uma licença de jogo e/ou para mantê-lo em qualquer outro Estado-Membro.

Preservar a integridade do desporto

A Associação de Lotarias Europeias (EL) adoptou, em Junho de 2011, sobre a resolução da ordem pública e da integridade do desporto (a chamada "resolução de Helsínquia", que aponta para as acções prioritárias a serem desenvolvidas neste domínio.

Na resolução, a EL compromete-se a um grande número de acções concretas nesta área, tais como:

- Expandir o Sistema de Monitorização da EL (ELMS) para um sistema de monitorização global de apostas desportivas, que inclui membros da *World Lottery Association* (WLA) da Ásia e outras partes do mundo;
- Promover a ideia de criar uma agência internacional para a integridade do desporto;
- Promover uma legislação rigorosa contra a lavagem de dinheiro através de apostas desportivas, a fraude desportiva e os conflitos de interesses entre os operadores de apostas e clubes desportivos, equipas ou atletas activos, como a que existe em alguns países europeus;
- Continuar a restringir / proibir certos tipos de apostas que representam um elevado risco para a integridade das competições desportivas e definir limites para o respectivo *payout*.

C. Conhecer o jogador/cliente

Verificar a identidade do jogador tendo em conta o cruzamento das seguintes fontes:

- Carta de condução;
- Registo de domicílio;
- Verificação de Endereço (enviando o código PIN);
- Crédito agências de pontuação (por exemplo, Experian, Schufa);
- A conta bancária associada ao cartão de jogador;

A solução de longo prazo para esta questão teórica é a introdução de um cartão de identificação electrónico (cartão do jogador).

Um cartão do jogador, como foi implementado na Noruega, para todos os jogadores em todos os jogos de lotaria pode ser útil para monitorizar e controlar o comportamento de jogo.

D. Bloqueio de IP e de pagamentos

Prestadores de Serviços de Internet (Internet Services Providers) devem ser envolvidos em discussões para implementar uma solução para este problema, nomeadamente uma filtragem a 2 tempos com o redireccionamento do tráfego de um servidor que contenha páginas de jogo para uma máquina de filtragem específica que apenas bloqueia as páginas de jogo ilegal. Esta solução não põe em causa qualquer liberdade fundamental de expressão ou outra, na medida em que só é bloqueado o que é ilegal ou os utilizadores da página lá colocaram, sabendo que a mesma era ilegal.

Os problemas técnicos com a implementação de uma solução viável podem ser resolvidos com a cooperação activa de ISP, Instituições Financeiras e os operadores legais de jogo.

E. Conhecer o mediador/agente revendedor

Para sistemas com oferta através de uma rede física é essencial que os operadores verifiquem regularmente se os agentes autorizados ou mediadores operam nos termos das normas legais e dos respectivos contratos, especialmente no que diz respeito aos menores de idade e outros consumidores mais vulneráveis. Por exemplo, havendo regularmente visitas surpresa com clientes mistério a esses mediadores ou agentes revendedores.

30 - No que se refere às apostas desportivas e ao falseamento de resultados, a que normas nacionais estão sujeitos os operadores de jogo em linha e as pessoas envolvidas em eventos desportivos/jogos para obviar a estas questões, em particular para prevenir «conflitos de interesses»? Tem conhecimento de dados ou estudos disponíveis sobre a amplitude deste problema?

Em Portugal, Presidentes de Clubes de Futebol (incluindo Sociedades Anónimas Desportivas) e árbitros de futebol foram indiciados, julgados e condenados pela prática de crimes de corrupção desportiva activa e passiva (previstos e punidos Decreto-Lei n.º 390/91, de 10/10). Em causa, está sempre o favorecimento de clubes de futebol por árbitros e o falseamento de resultados desportivos.

Actualmente não existe no quadro normativo nacional um projecto de lei que contemple regras que tenham por destinatários quaisquer operadores em linha legalmente autorizados. No entanto, uma estrutura Governamental *ad hoc* — Unidade de Missão para a Reforma Penal — está a estudar um projecto de lei segundo o qual clubes e associações desportivas vão passar a responder judicialmente por falseamento de resultados desportivos e corrupção, podendo ser punidos com multas que chegam aos seis milhões de euros ou então com a extinção da entidade.

Nesse projecto, nada de específico se prevê em matéria de “*match-fixing*”, nem tal projecto contempla regras sobre a prevenção deste fenómeno que tenham por destinatários quaisquer operadores em linha legalmente autorizados.

31 - Em sua opinião, que questões deveriam ser tratadas prioritariamente?

Por um lado, deve haver uma aplicação rigorosa da lei, de forma a defender os consumidores, principalmente os mais vulneráveis, e a punir os infractores que agem ilegalmente.

Por outro lado, é importante realçar a integridade no desporto, ao nível da prevenção, nomeadamente, continuando a monitorizar os desportos que são objecto de apostas; promover a ideia de estabelecer uma agência internacional de integridade do desporto; promover legislação restritiva relativamente ao branqueamento de capitais, fraude no desporto e conflitos de interesses entre os operadores de jogo, os clubes desportivos e os desportistas.

Soluções como o bloqueio dos IP após redireccionamento e bloqueio unicamente das páginas contendo jogo ilegal, bloqueio de transacções financeiras para sites de jogo ilegais têm sido úteis no combate a estas actividades ilegais. Sendo eficazes por si só para a maioria dos consumidores, necessitam de uma cooperação internacional para serem ainda mais eficazes.

É necessário, à semelhança do que se faz em vários países, uma restrição do cartão de crédito e de débito, com responsabilização dos bancos nas transferências bancárias e, eventualmente, taxação do produto relativo aos jogos em relação a essas transferências.

32 - Que riscos existem de que um operador de apostas desportivas (em linha), que tenha celebrado um acordo de patrocínio com um clube desportivo ou uma associação, tente influenciar o resultado de um evento desportivo, directa ou indirectamente, no intuito de obter lucros?

O problema dos patrocínios é o problema do controlo financeiro público da vida financeira dos Clubes.

O risco existe e é reconhecido pelas mais altas instâncias judiciais como consta do considerando 72 do Acórdão *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* do TJCE, processo n.º C-42/07 e do recente Acórdão *Zeturf*.

O problema dos patrocínios e patrocinadores é abordado, em termos claros, ao longo do relatório *The European Club Footballing Landscape*, da responsabilidade da UEFA.

Claramente a jurisprudência do Tribunal de Justiça tem dado origem a uma série de pedidos de decisão prejudicial em relação a vários meios de comunicação comerciais utilizados por detentores de direitos exclusivos como a maioria dos operadores de lotaria são. Enquanto os Acórdãos *Santa Casa*, *Sjoberg & Gerdin*, *Placanica* e *Gambelli* são claros relativamente à necessidade de uma oferta atractiva de jogo legal, especialmente os Acórdãos *Markus Stoss* e *Carmen Media* criam confusão e incerteza, enquanto visões opostas são expressas em relação à comunicação relativamente ao jogo em linha no caso *Dickinger* pelo Advogado-Geral Bot.

O TJUE tem todavia sido muito claro. Não é por num país vigorar um sistema mais estrito que noutra que o sistema mais estrito é incompatível com o tratado, desde que esse mesmo sistema cumpra o teste da proporcionalidade, adequação e necessidade para atingir com rigor e verdade os objectivos e razões imperiosas de interesse geral de cada Estado Membro.

Conflitos de interesse

O desenvolvimento global de apostas desportivas, relacionadas com a crescente popularidade da internet, criou riscos adicionais que devem ser tomados em conta. Meios financeiros e interesses envolvidos no jogo são muitas vezes tão grandes que excedem as questões meramente desportivas. Nestas circunstâncias, devem ser postas em prática regras para evitar que os operadores violem a lei e a verdade desportiva. Para os operadores membros da Associação das Lotarias Europeias há um código de procedimento, o que significa:

- Abster-se de adquirir uma participação maioritária num clube desportivo ou ter ligações com um desportista;

- Não influenciar uma equipa futebol (ou um desportista) que estejam envolvidos em desportos utilizados para a organização de apostas. Mais particularmente, isto significa que um operador oficial de jogos patrocinando um clube de futebol profissional ou outros desportos (ou equipas) nunca pode ter a possibilidade ainda que teórica de ter qualquer influência sobre as decisões desportivas tomadas pelo clube (ou equipa);
- Dever de certificar que nunca inclui o clube (ou o desportista) na sua oferta de apostas desportivas;
- Que um operador que é um dos signatários deste código não deve adquirir um desportista em nome de uma equipa profissional, ou contratar um atleta a expensas suas para uma competição sobre a qual organiza apostas (por exemplo, uma reunião de atletismo ou um torneio profissional de ténis).

Há pesquisas para apoiar o facto de que os menores são mais fortemente influenciados pelas actividades de marketing. No entanto, é necessária mais investigação nesta área para apresentar elementos de prova de até que ponto as diferentes formas de comunicações comerciais tal como especificado acima apelam aos menores e, portanto, contribuem para os problemas de jogo.

33 - Que casos demonstraram formas de utilização do jogo em linha para fins de branqueamento de capitais?

Em Portugal há casos identificados de branqueamento de capitais envolvendo operadores ilegais relativamente a prémios de grande valor, através da utilização de determinados meios de pagamento, pelos quais esses prémios são comprados por um valor superior.

Os procedimentos para notificação e investigação sobre branqueamento de capitais são altamente confidenciais. Os operadores que detectem fraudes têm a obrigação de denunciá-las, mas também de conservar as informações como confidenciais. É, portanto, difícil dar exemplos de casos publicamente conhecidos de branqueamento de capitais através de jogos de sorte ou azar em linha, especialmente pela internet. Recomendamos que a Comissão Europeia contacte os serviços de supervisão financeira ou os reguladores das administrações nacionais para mais informações.

No entanto, algumas acções de lavagem de dinheiro através de jogos de sorte ou azar em linha são publicamente conhecidos. Na Finlândia, por exemplo, os casos de perda intencional em sites de poker (os chamados *chip dumping*).

Casos de grande repercussão de branqueamento de capitais por meio de apostas desportivas em linha são o *La Louvière* (Bélgica) e *Bochum* (Alemanha).

Os mesmos casos de *chip dumping* também já ocorreram na Áustria. Na Estónia, a lavagem de dinheiro tem ocorrido via SMS através de pagamentos onde o dinheiro é depositado numa conta bancária via SMS após o que o dinheiro é transferido para outras contas bancárias. Na Espanha, as acções de lavagem de dinheiro incluem o uso de detalhes de cartões de crédito roubados ou furtados para jogar em linha com contas de utilizador falsas e compra de bilhetes premiados de lotaria ou de apostas. Em Portugal, a

venda de prémios em linha com valor superior ao do prémio, utilizando métodos de pagamento certo foi qualificado como um caso de lavagem de dinheiro.

Áreas de risco de branqueamento de capitais através de jogos de sorte ou azar em linha incluem o crédito por e-gaming, empresas de ganhos ou fundos não utilizados de volta para uma conta diferente daquela em que a aposta original foi feita, numa conta de cartão diferente do cartão utilizado no original das transacções de jogo, em dinheiro ou com cheque, e em todas as situações em que o reembolso ou os ganhos de crédito são pagos em nomes diferentes do jogador original (estas situações são proibidas pela legislação italiana, por exemplo). A lavagem de dinheiro também pode ocorrer no contexto de peer to peer, jogos de pares, onde as transferências de valor acontecem entre os jogadores, como resultado de perdas deliberadas (risco de conluio). Além disso, as operadoras sem registo e sem licença podem oferecer facilidades aos seus clientes de transferir fundos para outro cliente, vulgarmente conhecido como transferências jogador-jogador. Lavagens de dinheiro também podem ser cometidas através do uso de cartões pré-pagos para colocar os pagamentos na conta do jogo.

Se um grande número de apostas é submetido, mesmo com conhecimentos limitados de desporto, os ganhos tendem para um pagamento teórico (com pequenos ganhos ou perdas). Se a soma total e frequência de jogo também não são monitorizados, em seguida, um grande número de apostas serve para branquear o dinheiro numa jurisdição (declara os ganhos) e depois exportar o dinheiro limpo para um banco dentro da UE.

Além disso, os operadores não regulados tendem a oferecer pagamentos na gama alta de payout 90% (95-98%), porque pagam pouco ou nenhum imposto e não contribuem para o bem-estar da sociedade da qual, pela esperança ilusória de possibilidade de ganho, recolheram dinheiro destinado a promove-lo.

Alguns exemplos de actividades de lavagem de dinheiro detectados e reportados às autoridades relevantes pelos membros da associação de Lotarias Europeias podem ser descritos:

Cenário 1:

Passo 1: Um criminoso deposita na sua conta bancária dinheiro "sujo" – em especial fora da UE num país "suspeito" com pouco ou nenhum controlo.

Passo 2: Este criminoso transfere esse dinheiro para sua conta de utilizador para um operador de apostas em linha na UE.

Passo 3: O criminoso aposta no favorito - e vence.

Passo 4: A casa de apostas em linha paga o prémio em dinheiro "limpo" através da conta de utilizador e emite um documento de recebimento lícito (fica documentado com um histórico limpo).

Passo 5: O criminoso transfere o dinheiro "limpo" do prémio da sua conta de utilizador para sua conta bancária.

Cenário 2: “Apostas garantidas”

Passo 1: O criminoso aposta um determinado montante (por exemplo 100 euros) numa partida de ténis e procura “apostas garantidas” (quando se combina as probabilidades para um evento em diversas casas de apostas com probabilidades diferentes com a impossibilidade de perder o seu dinheiro).

Passo 2: A casa de apostas em linha paga o prémio em dinheiro "limpo", por exemplo de 101 euros, para a conta de utilizador criminoso e emite um documento de recebimento lícito (fica documentado com um histórico limpo de cerca de 101 euros).

Passo 3: O criminoso transfere o prémio em dinheiro "limpo" (101 euros) da sua conta de utilizador para sua conta bancária na UE. O "ratio" da lavagem de dinheiro foi de 101%.

No caso acima, o apostador teve um lucro de 1%. Em geral, as “apostas garantidas” podem ser utilizadas como uma forma para ganhar dinheiro limpo, mesmo se o pagamento é inferior a 100%, considerando as perdas de alguns pontos percentuais como custo aceitável para limpeza de dinheiro sujo.

Cenário 3: Grande número de apostas tendem para *payout* teórico

Passo 1: O criminoso realiza um elevado número de apostas num mercado que não é nem regulado nem monitorizado. Devido ao elevado número de apostas, o criminoso espera um *payout* médio perto do oferecido teoricamente pelo operador de jogo. É escolhido um entre vários operadores que oferecem *payouts* elevados (por exemplo 92-95%). Estes operadores não investigam a origem do dinheiro colocado em apostas, nem monitorizam a frequência e o total de apostas efectuadas.

Passo 2: O criminoso deposita o montante ganho legalmente, convertendo, assim, o dinheiro sujo em dinheiro limpo a custos controlados.

Passo 3: O criminoso transfere o dinheiro do seu banco local para um banco dentro da UE.

Variação para o cenário 1: casa de apostas em linha fraudulenta - Se uma casa de apostas em linha fraudulenta está envolvida nos pagamentos (dinheiro limpo) podem ser facilmente incrementados e a lavagem de dinheiro é altamente eficiente (o "ratio" de lavagem de dinheiro é melhor do que 100%).

Passo 1: O criminoso aposta 100 euros na equipa A favorita.

Passo 2: A casa de apostas em linha fraudulenta olha para o ratio de apostas mais atractivo (como por exemplo, a vitória do não favorito, a equipa B, com um ratio de pagamento de 5,0) e, em seguida, altera as datas e os dados de apostas históricas do criminoso: aparentemente o criminoso não apostou na equipa favorita, mas sim na equipa não favorita e ganhou 5 x 100 euros = 500 euros).

Passo 3: A casa de apostas em linha fraudulenta paga o prémio em dinheiro "limpo" ao criminoso na conta de utilizador e emite um documento de recebimento lícito (histórico limpo e documentado de cerca de 500 euros).

Passo 4: O criminoso transfere o prémio em dinheiro "limpo" (500 euros) da sua conta de utilizador para sua conta bancária na UE. O ratio de lavagem de dinheiro foi de cerca de 500%.

Variação para o cenário 1: utilização de modos de pagamento equivalentes a dinheiro

Em vez de pagar em dinheiro ou numerário o criminoso pode trocar o dinheiro "negro" por formas de micro-pagamento ou outro equivalente monetário:

Passo 1: Um criminoso converte o seu dinheiro "negro" numa forma de micro-pagamento ou outro equivalente monetário, especialmente fora da UE (num país "suspeito", com controlos pouco apertados e fraca sensibilidade).

Passo 2: O criminoso transfere esse equivalente monetário para sua conta de utilizador de uma empresa de apostas em linha na UE.

34 - Que sistemas de micro-pagamento necessitam de controlo regulamentar específico atendendo à sua utilização para serviços de jogo em linha?

Padrões da indústria de cartões de pagamento (conhecida como PCI-DSS) abrangem a segurança e integridade geral de pagamentos através de cartões de crédito / débito.

Para além deste método de pagamento, o uso de cartões pré-pagos (como, por pré-pagamento de tarifas da telefonia móvel) para jogos é uma área sensível e requer controlo regulatório específico, uma vez que este método de pagamento permite que o dinheiro venha a ser canalizado directamente para a rede de jogos de sorte ou azar em linha.

Cartões pré-pagos (comprados numa compra “controlada”, como um mediadora de lotaria) podem ser um instrumento útil de implementar um controlo primário e potencial sobre a idade de jogadores.

No entanto, o principal parâmetro para controlar o uso de cartões pré-pagos é o montante máximo de crédito que pode ser adquirido numa transacção com cartão único. Enquanto isso dá um certo nível de controlo, não há nenhuma maneira eficaz de fazer tal procedimento completamente infalível.

Há uma série de sistemas / procedimentos que podem ser implementados para proteger contra o abuso de tais sistemas.

35 - Tem experiência e/ou provas de melhores práticas de detecção e prevenção do branqueamento de capitais?

Para ajudar a manter competições desportivas livres de manipulações de apostas, a Associação das Lotarias Europeias (EL) implementou um sistema próprio de monitorização (ELMS) onde partilha com a UEFA, desde o início de 2005, informação sobre apostas suspeitas em jogos de futebol. A EL e a WLA trabalham na ampliação do ELMS de forma a conseguir uma abrangência mundial, ou seja, um sistema global de monitorização das apostas desportivas defendendo a honestidade das competições desportivas e o correcto funcionamento do mercado das apostas desportivas.

A WLA tem implementado como standards de segurança a *ISO/IEC 2700* dando continuidade ao rigor da verificação promovida para o domínio dos jogos em suporte físico.

Outro exemplo de medidas dos operadores privados no controlo deste tipo de situações encontra-se a *Poker Games* onde o historial do jogador poderia ser seguido no sentido de monitorizar o tamanho dos ganhos e qualquer relação potencial ou conexões entre o jogador e outros grupos de interesse.

No que respeita à SCML e aos casinos existem mecanismos de prevenção das práticas de branqueamento de capitais as quais resultam do estrito cumprimento da lei de branqueamento de capitais que transpõe a directiva respectiva, impondo o controlo dos montantes recebidos pelos jogadores quando iguais ou acima de 5.000€, bem como da mobilidade dos valores dentro dos espaços dos casinos e bingos.

A lei portuguesa estendeu à SCML as obrigações estabelecidas para os casinos na directiva branqueamento de capitais.

Alguns Estados-Membros começaram a aplicar as leis de jogo existentes, mas a UE deve incentivar esta prática de uma forma mais pró-activa. Por exemplo, multas pesadas para os operadores não licenciados que utilizem os meios de comunicação para publicidade (França); tributação dos ganhos provenientes de jogos de azar com os operadores não licenciados e medidas dirigidas não apenas aos operadores mas também aos jogadores (Itália); confiscar as receitas obtidas a partir de operações ilegais (EUA, Bélgica).

A UE deve colaborar com os Estados Membros para que os operadores que operam ilegalmente num Estado-Membro da UE não possam ser candidatos a uma licença de jogo em qualquer outro Estado-Membro.

36 - Existem elementos que demonstrem que o risco de branqueamento de capitais através do jogo em linha é particularmente elevado no contexto da organização dessas operações em sítios Web de redes sociais?

Neste momento, os jogos oferecidos, por exemplo no Facebook, estão apenas preocupados em jogar para os pontos ou "créditos". De facto, em Maio de 2011 o Facebook deixou de restringir genericamente a publicidade a jogos.

No entanto, o Facebook oferece um meio muito eficaz para a comunicação entre os jogadores de jogos em linha que podem querer concertar-se na implementação de fraudes ou "golpes".

Especialistas em segurança, *Kaspersky Lab*, advertiram, em Junho de 2010, que as actividades de lavagem de dinheiro têm sido realizadas através de redes sociais. Como uma plataforma, o Facebook, mas também outras redes sociais estão prestes a tornar-se cada vez mais afectadas por esse problema.

37 - Existem requisitos nacionais em matéria de transparência no jogo em linha? São os mesmos aplicáveis à prestação transfronteiras de serviços de jogo em linha e, em sua opinião, são as normas em causa efectivamente aplicadas?

Os requisitos de transparência nacional nos Estados-Membros para protecção contra o risco de lavagem de dinheiro variam.

Em Portugal, aplicam-se o conjunto de normas que regulam a actividade de exploração do jogo da SCML, a qual explora em regime de direito exclusivo, para todo o território nacional, os Jogos Sociais do Estado, os quais também são explorados em linha, em exclusivo. Estas normas visam apenas os jogadores com contas bancárias domiciliadas em Portugal, como já referido anteriormente. Os mecanismos de segurança que incluem a guarda em cofre triclavicular do registo das apostas efectuadas e a monitorização do escrutínio dos prémios pelo júri nomeado pelo Governo, a partir dessa cópia, asseguram a transparência de todo o jogo em linha e fora de linha. O sistema de guarda dos registos foi adoptado parcialmente pela ARJEL.

Por exemplo, em França, há requisitos específicos de vigilância para os operadores licenciados, por exemplo, todas as transacções de jogos devem ser armazenados num cofre seguro e postos à disposição do regulador. A ARJEL é a autoridade francesa responsável por monitorizar esses aspectos e implementar os regulamentos que se aplicam ao sector aberto à concorrência do jogo em linha. Como resultado de seus controlos, a ARJEL pode impor sanções, incluindo a retirada de uma licença de potenciais operadores.

38 - Existem outros esquemas de canalização de receitas de jogo para actividades de interesse público ao nível nacional ou da UE?

Existem essencialmente dois sistemas de canalização de receitas do jogo para actividades de interesse público em Portugal: aquele que é consubstanciado na SCML, entidade que em nome e por conta do Estado, explora os Jogos Sociais do Estado e cujas receitas são integralmente devolvidas à sociedade na forma de impostos e através da sua afectação a fins e tarefas sociais do Estado definidas em lei (boas causas específicas); e aquele que se reflecte na actuação dos Casinos e Bingos - entidades privadas e licenciadas sob regulamentação rigorosa que especifica que parte da sua receita é devolvida à sociedade em forma de imposto (o Imposto Especial) ou através da sua afectação a causas/entidades específicas.

No entanto, é relevante mencionar que o fundamento para o direito exclusivo da SCML não assenta na arrecadação de receita (impostos e boas causas), mas no combate ao crime, à fraude, à dependência (vício), à protecção dos menores e outros consumidores vulneráveis e à protecção das famílias e seus patrimónios. Ou seja, prevenir os efeitos nocivos para a sociedade pela prática de exploração de jogo, tendo em vista unicamente o lucro provado.

De facto, o Tribunal de Justiça considera e bem a arrecadação destas receitas uma consequência benéfica acessória relativamente àquelas razões de ordem pública (Acórdãos *Schindler*, considerando 60; *Läärä*, considerando 13; *Zenatti*, considerando 14).

39 - Existe um mecanismo específico como, por exemplo, um fundo, para a redistribuição das receitas serviços públicos e comerciais de jogo em linha em benefício da sociedade?

Não existe um fundo específico para o jogo em linha. Todo o dinheiro obtido com os Jogos Sociais da Santa Casa reverte para a sociedade e parte dos lucros dos jogos de casino e bingo particularmente para as comunidades locais. Tudo naturalmente além do imposto que é sempre devido quer num tipo de jogo quer noutra.

40 - São os fundos devolvidos ou reafectados a medidas de prevenção e de tratamento da dependência do jogo?

Os fundos são distribuídos, de acordo com a lei, a um conjunto de entidades oficiais, entre elas, o Ministério da Saúde onde está incluída a actividade de tratamento e prevenção da dependência de Jogo.

41 - Quais são as proporções das receitas do jogo em linha provenientes de apostas desportivas reinvestidas em desportos ao nível nacional?

Não há uma afectação específica das receitas de jogo *em linha* provenientes de apostas desportivas reinvestidas em desportos. O que há é uma distribuição dos resultados líquidos de todos os jogos sociais no seu conjunto (onde também se incluem as apostas desportivas, quer estas sejam efectuadas em linha, através do site de jogos da SCML, quer sejam efectuadas junto dos Mediadores) por diversas entidades beneficiárias, que posteriormente as canalizam para determinadas finalidades de índole desportiva (e não só) – vide o Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março.

Assim, no que respeita às finalidades de índole desportiva:

- a) 7,8% do resultado líquido da exploração dos jogos sociais do Estado são atribuídos à Presidência do Conselho de Ministros, que depois os transfere para o Instituto do Desporto de Portugal, I.P., destinados ao fomento de actividades e infra-estruturas desportivas;
- b) 0,55% são atribuídos à Presidência do Conselho de Ministros, que depois os transfere para o Instituto do Desporto de Portugal, destinados à promoção e desenvolvimento do futebol;
- c) 1% é atribuído ao Ministério da Educação, para o apoio ao desporto escolar e investimentos em infra-estruturas desportivas escolares;
- d) 0,2% são atribuídos ao Instituto de Desporto da Madeira, nomeadamente para apoio ao desporto escolar e investimentos em infra-estruturas desportivas escolares; e
- e) 0,2% são atribuídos ao Fundo Regional do desporto dos Açores, nomeadamente para apoio ao desporto escolar e investimentos em infra-estruturas desportivas escolares.

De acordo com estas proporções, 9,8% do resultado da SCML é redireccionado para o Desporto ao nível nacional.

A receita *em linha* do Totobola, o único jogo de apostas mútuas desportivas da SCML, ascendeu a cerca de €42.000 em 2010. Por sua vez, a parcela dos resultados transferidos para as boas causas relacionadas com o Desporto atingiu os cerca de €50 milhões no mesmo ano.

42 - Beneficiam todas as disciplinas desportivas dos direitos de exploração do jogo em linha de forma semelhante à das corridas de cavalos? Em caso afirmativo, são esses direitos explorados?

Apenas em França, outros desportos beneficiam das corridas de cavalos directamente de apostas/direitos de exploração: a contribuição obrigatória com base no volume de negócios – 1% em média – do mercado de apostas desportivas francês através do "*droit au pari*".

43 - Existem direitos de exploração do jogo em linha exclusivamente destinados a assegurar a integridade?

Não na UE. Embora a questão de proteger a integridade no desporto seja relevante, não existem tais direitos.

44 - Existem indícios que sugiram que o risco de «parasitismo» transfronteiras referido *supra* relativo aos serviços de jogo em linha está a reduzir as receitas das actividades de interesse público nacionais que dependem da canalização das receitas do jogo?

Atendendo à existência de novas plataformas de jogo em linha, a actividade concessionada em Portugal ressentiu-se nos últimos anos com quebras de receita que retraíram os Jogos Sociais do Estado, a actividade dos casinos e dos bingos, com impactos negativos na colecta de receita pública, e por conseguinte, na diminuição das receitas disponíveis para as actividades de interesse público no Estado-Membro de residência do jogador.

Embora seja uma situação difícil de avaliar, poderá dar-se o risco de *free-riding*, tal como descrito, numa situação em que os jogadores dum dado Estado-Membro optam por apostar em serviços de jogo fornecidos noutra Estado-Membro, especialmente se estes oferecerem condições de jogo mais aliciantes (tais como elevadas taxas de *payout*) que são mais frequentemente possibilitadas em ambientes de jogo desregulamentados. Naturalmente, uma situação destas reflecte-se na diminuição das receitas disponíveis para as actividades de interesse público no Estado-Membro de residência do jogador.

A ser relevante, o caso enunciado dos jogadores filantrópicos apresenta um risco que, a existir será mínimo. Para além de, tal como descrito por Micklewright and Wright¹⁰, a proximidade à causa financiada ser um importante motor filantrópico e do “comportamento caritativo começar em casa e só depois se estender para fora”, a caridade e a filantropia não necessitam do jogo como intermediário para chegar à causa, podem ser realizados directamente.

A questão essencial é que não são os jogadores que apresentam um verdadeiro problema de *free-riding* mas sim os operadores ilegais, sedeados ou não na EU. Porquanto não são tributáveis, estes operadores geram capacidade para oferecerem melhores condições de jogo e assim desviarem uma parcela de jogadores dos operadores legais e, consequentemente, as receitas para actividades de interesse público.

¹⁰ Micklewright, J. e Wright, A. (2003). Private Donations for International Development. Discussion Paper No. 2003/82, Dezembro de 2003, Helsínquia: UNU-WIDER, p. 5

Pelo que, consideramos que o operador que não tenha uma licença do Estado-Membro do consumidor (e, portanto, não paga imposto nesse Estado-Membro e não está sujeita ao controlo) é que é “*free-riding*”, e não o consumidor que muitas vezes, não está mesmo ciente que o site em que joga é ilegal no seu país. Para este tipo de “*free-riding*” existe evidência de que a crescente presença de operadores não licenciados no mercado gera concorrência desleal para os operadores autorizados, que vêem sua receita reduzida em consequência das práticas de marketing agressivo e maiores taxas percentuais de pagamentos de prémios.

Não temos conhecimento de qualquer evidência que aponte para o facto de que os consumidores escolhem jogar principalmente com o pressuposto de financiar uma actividade de interesse público. Na verdade, gostaríamos todos de acreditar que o seu interesse é contribuir financeiramente para uma boa causa, mas na realidade é para participar numa actividade de jogo.

45 - Existem obrigações de transparência que permitam que os jogadores sejam informados dos casos e da proporção em que os operadores de jogo canalizam receitas para actividades de interesse público?

Em Portugal, o volume das receitas, as despesas de exploração, os lucros e a sua afectação são públicos, sendo aprovados pela Tutela governamental, e estão sujeitos à auditoria do Tribunal de Contas sendo publicados todos os dados.

Como em qualquer outra actividade, existe uma obrigação tanto para a Lotaria do Estado (SCML) como para os Casinos e sector do Bingo de divulgar os seus relatórios anuais auditados, onde esta informação está incluída.

De acordo com as regras contabilísticas e de transparência aplicáveis, os dados são públicos, tais como a tributação e montantes para as boas causas.

46 - Existe um organismo regulador no seu Estado-Membro? Quais são o seu estatuto, as suas competências e o seu âmbito de acção relativamente aos serviços de jogo em linha, na definição do presente livro verde?

Existem diferentes entidades nacionais responsáveis por assegurar a transparência e honestidade do jogo, que não são reguladores na verdadeira acepção da palavra, consoante o tipo de jogo em questão, de acordo com as regras definidas pelo Regulador. Regulador é o Estado.

Quanto à SCML, esta é a entidade responsável pela exploração dos Jogos Sociais do Estado, em regime de exclusividade para todo o território nacional, competindo ao respectivo Departamento de Jogos, enquanto Autoridade Administrativa, instaurar e apreciar os processos de contra-ordenação e aplicar coimas e sanções acessórias por exploração ilícita de lotarias e apostas mútuas ou outros jogos e actividades similares (independentemente dos meios utilizados, nomeadamente em linha), nos termos da Lei.

Relativamente aos casinos e bingos a autoridade que promove a inspecção dos casinos e bingos, a verificação da conformidade dos equipamentos com as normas emitidas pelo Estado e a fiscalização das operações nas salas de jogo compete ao serviço público denominado Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal.

47 - Existe um registo nacional de operadores licenciados de serviços de jogo? No caso afirmativo, é acessível ao público? Quem é o responsável pela sua actualização?

Não, uma vez que não existe um sistema de licenças de serviço de jogos em linha, nem off-line, como respondido ao longo deste documento.

48 - Que formas de cooperação administrativa transfronteiras conhece nesta área e quais as questões específicas cobertas?

É crucial para os stakeholders iniciar uma abordagem global, começando por dar importância a toda a envolvente do jogo, de forma a ter um entendimento mais concertado das repercussões que, por exemplo, uma alteração legislativa pode provocar no sector dos jogos (ao nível dos operadores, público, Estado). Para tal é importante sublinhar que na internet, não existem fronteiras de nenhuma natureza, o que torna premente a protecção aos mais vulneráveis e sublinha a necessidade da prevenção de factores de risco como uma medida de saúde pública para cada Estado Membro e para a UE. É conveniente dizer que o jogo permite uma intervenção social solidária e coerente.

Várias experiências mundiais provaram que é necessário política nacional para o jogo bem estruturada, de forma a cumprir um duplo objectivo de:

- Satisfazer o desejo (colectivo e individual) de jogar canalizando-o para os circuitos legais e regulados;
- Minimizar os efeitos indesejados da prática de jogo.

A regulação do sector é assim necessária e desejável no sentido de proteger a ordem pública, dando respostas ao nível da detecção de comportamentos de risco, identificação e controlo das populações vulneráveis e prevenção de crimes com o jogo e por causa dele. Com um enquadramento legal feito de acordo com as especificidades e exigências de cada população, os governos estão em posição de poder exercer uma acção directa sobre o mercado de jogo, controlando o fluxo da oferta e assim evitando os cenários negativos das consequências do jogo patológico e perturbação da ordem pública.

Existe cooperação formal e informal entre os EM a qual é feita formalmente pelos representantes indicados pelo Estado Português. Informalmente o GREF tal como o IAGR constituem plataformas úteis de comunicação e troca de experiências entre os seus membros.

A regulação do jogo em sentido estrito é feita pelo Estado Português, através dos membros do Governo com Tutela, simples ou de gestão, sobre os diferentes tipos de jogo (lotarias e apostas/casinos e bingos).

49 - Tem conhecimento de uma cooperação reforçada, de programas educativos ou de sistemas de alerta precoce nestes termos, que visem o reforço da integridade no desporto e/ou o aumento da informação entre outras partes interessadas?

A Associação Europeia das Lotarias (EL) desenvolveu um Sistema de Monitorização - ELMS, a que a SCML aderiu. Através deste sistema, que pretende reforçar a integridade no Desporto, todos os membros entraram em cooperação com os sistemas de alerta de fraude da FIFA e da UEFA de modo a minimizar os riscos de manipulação dos

resultados e outros tipos de fraude associados às competições futebolísticas e envolvendo apostas.

50 - É aplicado algum dos métodos supramencionados - ou outro meio técnico – ao nível nacional para limitar o acesso aos serviços de jogo em linha ou restringir o pagamento de serviços? Tem conhecimento de alguma iniciativa transfronteiras que vise o reforço desses métodos? Como avalia a sua eficácia no domínio do jogo em linha?

Em Portugal não existe ainda um mecanismo de filtragem do sistema de nomes de domínios (DNS) com vista a impedir potenciais jogadores de acederem a sítios da Web, promotores e exploradores de jogo ilícito. Em nossa opinião seria muito importante que existisse em Portugal um mecanismo de filtragem, tal como já existe o encaminhamento de DNS em relação a todos os jogos da SCML para o IP www.jogossantacasa.pt.

A partilha de experiências e estratégias para lidar com o mercado tem sido prática entre os operadores em frequentes feiras e congressos sobre o tema. A hipótese de incluir numa grande plataforma todos os operadores autorizados e credíveis, independentemente da sua forma jurídica, poderia evitar uma multiplicação de esforços, que pela demora, acarretam graves prejuízos para as pessoas e para as empresas. Sem interferir nas políticas de expansão dos operadores existe informação que, se fosse possível, deveria ser partilhada, em especial no que diz respeito à facilidade das operações bancárias, identificação de padrões de comportamentos compulsivos, meios de verificação de dados e protecção da privacidade.

A internet como qualquer estrutura humana pode sempre ser usada para benefício ou prejuízo dos seus utilizadores directos e indirectos. Como canal de distribuição de informação, a internet poderia ser usada não só para divulgar práticas de jogo responsável, mas também como meio de pressão sobre os operadores para incentivar boas práticas e condenar as outras. Este seria um método de selecção para premiar a qualidade dos serviços prestados, dar voz aos jogadores e demonstrar a transparência de todo processo, desde a aposta ao pagamento de prémios, reinvestimento social ou lucros. A apresentação clara dos movimentos dos operadores, as queixas mais frequentes, a sua pro-actividade e influência social, cultural e económica nos países dos seus jogadores, beneficiaria a supervisão estatal e a capacidade de escolha do consumidor/jogador.

51 - Qual é a sua opinião sobre os méritos relativos dos métodos acima referidos, assim como de quaisquer outros meios técnicos, na limitação do acesso a serviços de jogo ou de serviços de pagamento?

É muito difícil, senão impossível, implementar sistemas que são completamente eficazes para limitar o acesso aos serviços de jogos de sorte ou azar ou de outros serviços de pagamento em linha. O regime regulamentar em vigor na UE proíbe a promoção ou oferta de jogos que não sejam autorizados em cada Estado, e mesmo assim os Estados têm tido dificuldade em fazer cumprir suas leis nacionais e evitar que os operadores não autorizados fora de suas jurisdições explorem jogos ilegalmente disponibilizando-os aos seus cidadãos.

Passos a tomar em conta genericamente nos Estados-Membros da UE:

- a) Mais eficácia na aplicação da legislação nacional;
- b) Reforço na cooperação entre Estados-Membros para que a aplicação das leis seja mais eficaz;
- c) Pôr em funcionamento sistemas e procedimentos para garantir que todos os operadores de jogo só aceitam jogadores registados como residentes na sua jurisdição e que satisfaçam os requisitos de idade, bancários, financeiros e legais;
- d) Bloqueio de IP / DNS, através de sistemas de dupla filtragem e de transferências para pagamentos de jogo são de eficácia limitada, sem a plena cooperação dos Prestadores de Serviços na Internet (ISP);
- e) Bloqueio de IP / DNS requer uma regulamentação adequada (por exemplo, uma comissão especial, autoridade reguladora das comunicações electrónicas ou tribunais) capaz de decidir rapidamente quando e quais sites a bloquear;
- f) Operações de oferta de jogos podem ser combinados verdadeiramente ou artificialmente com outras actividades para ofuscar sua actividade principal. Por exemplo, em "entretenimento" ou "recriação". Tais casos podem ser mais fáceis em jurisdições com menos fiscalização e controlo;
- g) Os pequenos operadores de jogo podem mudar o seu nome na internet (conforme registado no DNS) e / ou endereços IP com frequência, ignorando assim os controlos de bloqueio. Esta situação fica praticamente resolvida com o bloqueio de IP com filtragem dupla.

Qualquer acção dos Estados-Membros ou da União Europeia para limitar ou restringir as actividades ilegais de operadores de jogo em linha terão um efeito sobre suas actividades ilegais. Enquanto um 100% na taxa de sucesso não é viável, é possível reduzir a penetração de operadores ilegais e suas bases de clientes a um ponto onde se torna de interesse marginal para eles continuarem a operar na Europa.

A luta contra o jogo ilegal é uma luta igual a outra qualquer luta de legalidade. Hoje é o jogo ilegal em linha, ontem foi o contrabando, como continua a ser a contrafacção também pela internet. O fenómeno do jogo ilegal só difere dos outros porque provoca danos irreparáveis nos cidadãos que são por ele “agarrados” e entram nas teias da criminalidade sem o saberem e sem o desejarem conscientemente.

Lisboa, 29 de Julho de 2011

O DEPARTAMENTO DE JOGOS DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA