

Public consultation on the Green Paper on on-line gambling in the Internal Market

You are invited to reply to the on-line questionnaire. The questions listed in the Green Paper are reproduced in the same order hereunder. A pdf version of the [Green Paper](#) is available in all EU languages for guidance to the questions.

There are 51 questions in the consultation document. You may reply to those questions in any one of the EU languages. You may focus your contributions on the areas of most interest to you; you are not obliged to answer all the questions.

Please save this document on your computer. Once you have completed the questionnaire, come back to the on-line questionnaire. You will be able to upload your answers on page 3 of the on-line questionnaire.

The consultation will close on 31/07/2011.

We thank you for your participation.

Your name / Your organisation:

ESTORIL-SOL (III) - Turismo, Animação e Jogo, S.A.

Estoril-Sol is the largest Portuguese Gaming Operator, holding licenses issued by the Portuguese Government to run Casino Estoril and Casino Lisboa. These casinos represent a Gross Gaming Revenue (GGR) of 169 million Euros in 2010 (91.9 million for Casino Lisboa and 77.1 million for Casino Estoril) and are responsible for the creation of about 1,000 direct jobs and more than 3,000 indirect jobs.

Estoril-Sol is a casino operator with decades of experience and expertise in the casino activity, offering casino games, including tables (e.g. roulette, black-jack, poker, punto banco), slot machines and poker tournaments.

In 1987, Estoril-Sol was the first Company to put in practice a completely new casino concept, making Casino Estoril evolve from a mere gaming house to a fully integrated leisure and entertainment facility. This new concept set the pace for other operators, who also evolved their operations to leisure and entertainment centres.

Estoril-Sol is also directly and indirectly involved in Tourism promotion.

In Portugal, games of chance are subject to a model of State monopoly, aggregated to a regime of franchise in favour of private companies. This model is complemented by the franchise contracts, which grant Portuguese casinos the exclusivity for running games of chance. Such exclusivity entitlement was the most determinant ground for the Government to justify the exceptionally heavy tax burden that falls upon the casinos.

On the franchise of Estoril, which includes Casino Estoril and Casino Lisboa, this tax burden reaches 62% of GGR, considering annual fees and redemption of the initial consideration along the franchise period.

Portugal is a highly regulated environment in what regards land-based Casinos. Government inspection is permanent in all casino premises, supervising all matters related to gaming as well as daily revenues.

Answers to the questions on the consultation shall be given in Portuguese.

Questions from the Green Paper on on-line Gambling in the Internal Market

1. Regulating on-line gambling in the EU: Recent developments and current challenges from the Internal Market standpoint
 - 1.1. Purpose of the consultation
 - 1.2. On-line gambling in the EU: current situation

(1) Are you aware of any available data or studies on the EU on-line gambling market that would assist policy-making at EU and national level? If yes, do the data or study include licensed non-EU operators in the EU market?

1.1. Estudos disponíveis

Relativamente ao jogo em linha, temos conhecimento de estarem disponíveis os seguintes estudos:

- CEA (2009), Epidemiologia de jogo a dinheiro em Portugal, CEA – Universidade Católica Portuguesa, Lisboa (em anexo)
- Ernst & Young (2010), Market overview – The 2010 Global Gaming Bulletin, EYGM Limited
- Europe Economics (2004), The Case for a Single European Gambling Market, A Report by Europe Economics, London, March 2004
- FATF/APG (2009), Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector, FATF Report, FATF - Financial Action Task Force and APG The Asia/Pacific Group on Money Laundering, March 2009, FATF/OECD and APG
- GBGC (2011), GBGC Analysis – Portugal, February 2001
- GBGC (2011), Interactive Gambling Report 2011 - Assessment of the Interactive gambling market, February 2011
- GBGC (2011), State of the States Assessment of E-gaming prospects in the US states, April 2011
- ISCTE/GIEM (2010), Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal, GIEM – Investigação e Formação em Marketing, ISCTE, Lisboa

- JONAS, Bertilsson e Davidsson Marcus (2005), Corporate Valuation - A case study of Unibet, Jönköping International Business School, Jönköping University, Master thesis in Finance, within the subject of Business Administration, Jönköping, 2005-05-27
- KPMG INTERNATIONAL (2010), Online Gaming: A Gamble or a Sure Bet?, 2010 KPMG International Cooperative
- LEGG, Mark P. and Hugo Tang (2011), Why Casinos are not Recession Proof: An Business Cycle Econometric Case Study of the Las Vegas Region, sem local e sem editor, disponível em <http://scholarworks.umass.edu> , consultado pela última vez em 20/07/2011
- Media & Entertainment Consulting Network – MECN (2010) - Online Gambling Trends - 010/2011, The guide to the future of online gambling, London/Munich, June 2010
- MIKLER, John, (s/d), Domestic Liberalisation as Global Regulation: the Cases of Fuel Economy and Online Gambling Regulations, Department of Government and International Relations, The University of Sydney, Australia
- Nomisma (2007), THE ITALIAN MARKET OF BETTING ON LINE, Executive Summary, June, 2007
- PricewaterhouseCoopers (2002), Global Entertainment and Media Outlook: 2002-2006, PricewaterhouseCoopers LLP, May 2002, New York
- PricewaterhouseCoopers (2005), Global Entertainment and Media Outlook: 2005-2009, PricewaterhouseCoopers LLP, June 2005, New York
- RSe Consulting (2006), A Literature Review and Survey of Statistical Sources on Remote Gambling, October 2006, London
- TEBELIUS, Martin (2009), Expansion Study of growing markets in Europe - Strategic options for Betsafe, Lund University, Malmoe, December 2009
- UK Gambling Commission (2006), Report of the Gambling Commission 2005/06, LONDON: THE STATIONERY OFFICE, House of Commons, July 2006
- UK Gambling Commission (2007), Report of the Gambling Commission 2006/07, LONDON: THE STATIONERY OFFICE, House of Commons, July 2007
- UK Gambling Commission (2008), Gambling Industry Statistics 2007/08, Gambling Commission, July 2008
- UK Gambling Commission (2008), Report of the Gambling Commission 2007/08, LONDON: THE STATIONERY OFFICE, House of Commons, July 2008
- UK Gambling Commission (2009), Gambling Industry Statistics 2008/09, Gambling Commission, July 2009
- UK Gambling Commission (2009), Report of the Gambling Commission 2008/09, LONDON: THE STATIONERY OFFICE, House of Commons, July 2009
- UK Gambling Commission (2010), Gambling Industry Statistics 2009/10, Gambling Commission, July 2010

- UK Gambling Commission (2010), Report of the Gambling Commission 2009/10, LONDON: THE STATIONERY OFFICE, House of Commons, July 2010
- WALKER, Douglas M. (2004), “Kindt’s Paper Epitomizes the Problems in Gambling Research”, *MANAGERIAL AND DECISION ECONOMICS*, 25: 197–200 (2004), published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com). DOI: 10.1002/mde.1174
- Williams, R. J. and Wood, R. T. (2007), Internet Gambling: A Comprehensive Review and Synthesis of the Literature, Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre, Guelph, Ontario, CANADA. July 20, 2007

1.2. Perspectiva crítica

Dos referidos estudos, parece-nos ter dados mais consistentes e de maior razoabilidade o realizado regularmente pela GBGC, cuja última edição é do corrente ano.

A outra fonte primária de dados sobre jogo on-line (H2GC) apresenta valores para 2009 bastante próximos aos do estudo anterior, mas diverge fortemente quanto aos restantes anos e quanto às estimativas de evolução para os próximos. Os dados desta consultora são mais difíceis de aceitar pelo seu comportamento.

A consulta referente ao Livro Verde para o Jogo On-Line utiliza valores de base para o jogo on-line em Portugal fornecidos pela H2GC. Os valores apresentados no texto referem um total de 41 milhões de euros para todas as modalidades do jogo on-line em Portugal em 2008. Os valores da mesma empresa, obtidos em 2011, apontam no mesmo ano para um valor de apenas 11 milhões de euros. Trata-se de uma discrepância assinalável e que, conseqüentemente, afecta todas as outras variáveis possíveis de serem confrontadas. Esta diferença revela a existência de fortes revisões em baixa das estimativas anteriores e, eventualmente, alguns problemas no modelo a partir do qual são efectuadas as estimativas.

Os estudos realizados por outras consultoras (Pricewaterhouse Coopers, Ernst & Young, KPMG e Deloitte) divergem nos números apresentados, cujas fontes são, para o jogo on-line, as duas consultoras acima referidas (GBGC e H2GC). Porém, estas consultoras estão de acordo na conclusão de que o jogo em linha é, na Europa, o único a crescer ou o que mais cresce.

(2) Are you aware of any available data or studies relating to the nature and size of the black market for on-line gambling services? (Unlicensed operators)

Nenhum dos estudos citados revela valores individualizados por operador. Os valores incluirão por isso operadores licenciados em estados da UE, licenciados em estados terceiros e não licenciados, embora se desconheça a proporção ou valores para cada um deles.

(3) What, if any, is your experience of EU-based on-line gambling operators licensed in one or more Member State and providing and promoting their services in other EU Member States? What are your views on their impact on the corresponding markets and their consumers?

3.1. Introdução. Razões para uma resposta conjunta às perguntas 3. e 4.

A distinção entre operadores de jogo on-line licenciados em países terceiros e operadores de jogo on-line licenciados em Estados-Membros da União Europeia apenas relevaria numa perspectiva de mercado interno. Como consta do próprio texto do Livro Verde, a actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar está excluída de actos horizontais como a Directiva «Serviços» (2006/123/CE) e a Directiva sobre o comércio electrónico (2000/31/CE). Pensamos que a conclusão a extrair é a de que existe, em relação aos jogos de fortuna ou azar, uma forte componente de regulação estadual, justificando restrições à livre prestação de serviços baseadas em razões imperiosas de interesse público, como a defesa dos consumidores, a protecção de menores e a necessidade geral de preservação da ordem pública.

No caso de Portugal, e com fundamento nas citadas razões de interesse público, o Estado reserva para si o exclusivo de exploração de jogos de fortuna ou azar, emitindo um número limitado de licenças de exploração, que atribui a empresas privadas, seleccionadas mediante concurso público. A restrição aos princípios da livre prestação de serviços, em que este sistema se traduz, foi considerada justificada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em mais de uma ocasião. O Acórdão Anomar (C-6/01) confirma a compatibilidade com o Direito comunitário da legislação portuguesa relativa à exploração de jogos de fortuna ou azar em Casinos, e o Acórdão Liga Portuguesa (C-42/07) estabelece idêntica confirmação relativamente à legislação portuguesa sobre apostas.

Do exposto, resulta que as concessionárias dos Casinos Portugueses são as únicas entidades que, em Portugal, podem explorar jogos de fortuna ou azar, o que exclui qualquer outro tipo de oferta e qualquer outro operador, quer se trate de jogo em casinos físicos ou na internet, quer se trate de operadores comunitários ou de Países terceiros.

Assim, e se, por um lado, os operadores externos à União Europeia não estão em posição de invocar princípios do mercado interno da UE em seu benefício, nem podem invocar o direito de acesso a qualquer dos mercados dos Estados Membros da UE, também, considerando as decisões do TJUE acima citadas, os operadores sediados em Estados da União não podem invocar os princípios da livre prestação de serviços para oferecerem jogos em território Português.

Além do mais, ambos os cenários citados (oferta de jogos baseados na UE e em Países terceiros) apresentam as mesmas implicações e riscos, o que justifica a resposta conjunta às questões 3 e 4.

3.2. A situação em Portugal quanto à oferta de jogos em linha

Segundo a nossa experiência, a oferta de jogos em linha, em Portugal, por parte de operadores licenciados em Países terceiros, ou por parte de operadores licenciados em um ou mais Estados-Membros da UE, impossibilita a garantia dos direitos dos consumidores, inviabiliza a prevenção e o controlo da fraude e descapitaliza o sector do Turismo, um dos vectores essenciais da nossa Economia. Por isso, e no caso Português, apenas deve ser admitida a oferta de jogos em linha por parte de operadores de jogo devidamente licenciados pelo Estado e que cumpram as obrigações estabelecidas pela legislação nacional.

a) O desvio de receitas públicas e a descapitalização do sector turístico

As concessionárias de Casinos físicos estão, em Portugal, sujeitas a uma elevadíssima carga fiscal, que atinge, na sua maioria, 62% das receitas brutas dos jogos.

As receitas fiscais provenientes da exploração de Casinos físicos constituem, em Portugal, cerca de 70% do financiamento da actividade turística, que representa cerca de 10% do Produto Interno Bruto e 11% do Emprego nacional.

É de referir que, mesmo sendo ilegal a oferta de jogos em linha em Portugal, o nosso País debate-se actualmente com a proliferação da oferta não licenciada deste tipo de jogos, o que se traduz num marcado decréscimo das receitas dos Casinos licenciados e, conseqüentemente, em prejuízo para o financiamento da actividade turística.

Admitir a livre oferta de jogos em linha em Portugal equivaleria assim a descapitalizar completamente a actividade do Turismo, que é vital para a economia nacional. O regime Português relativo à exploração de jogos, configurado pelo Estado como garantia de obtenção de receitas públicas e de respeito pelos direitos dos consumidores, não deve ser posto em causa por operadores de internet não licenciados que têm vindo a operar ilegalmente ao longo dos anos.

b) A desvantagem dos casinos físicos face à concorrência ilegal on-line

Além da pesada carga fiscal, os casinos físicos têm de investir na criação e manutenção de instalações com alto nível de qualidade e dependem, para a sua operação, de um elevado número de colaboradores, ao contrário do que acontece com operadores de casinos da internet.

No caso Português, a contribuição dos Casinos para a actividade Turística e para a promoção do Turismo é também feita de modo directo, através da adopção de espectáculos, programas de animação e entretenimento, eventos culturais como conferências, exposições, atribuição de prémios literários e artísticos, edição de reputadas publicações no domínio da cultura. Tudo custos que estão completamente ausentes da exploração de casinos da internet, os quais visam unicamente a maximização do lucro na exploração do jogo.

Face à oferta de jogo on-line, é enorme a desvantagem competitiva dos casinos físicos. Só através do estabelecimento de regras nacionais quanto à exploração de jogo na internet é possível estabelecer um equilíbrio neste domínio.

c) Os casinos em linha e o problema da protecção dos consumidores

Os casinos físicos estão, em Portugal, sujeitos a regras estritas quanto à percentagem de devolução em prémios do dinheiro apostado, quanto ao controlo de acesso de frequentadores, quanto à exclusão de menores e jogadores compulsivos e quanto à prevenção da fraude e do branqueamento de capitais. Ao longo de muitos anos de exploração, os Casinos físicos souberam implementar políticas eficazes de protecção do consumidor. Os consumidores têm o direito a jogos legais, transparentes, seguros e livres de fraude.

Isto significa que os consumidores têm de receber informação completa e adequada sobre os jogos, sobre os riscos que lhes são inerentes, sobre a assistência a eventuais problemas com o jogo. Têm ainda direito a jogos devidamente credenciados e certificados, a serem assistidos

por empregados devidamente formados no conhecimento dos jogadores e na identificação e resolução das questões específicas que possam surgir.

Tudo isto só pode ser assegurado se cada Estado-Membro puder pôr em prática as suas próprias medidas preventivas e de protecção. O nível de protecção dos consumidores e as medidas concretas em que essa protecção se traduz devem ser da competência estadual.

O facto de um operador oferecer legalmente jogos de fortuna ou azar noutra Estado-Membro em que está estabelecido pode, no máximo, significar que esse operador estará sujeito às condições legais impostas por esse Estado e sujeito ao controlo pelas suas Autoridades; mas não constitui garantia suficiente de que os consumidores Portugueses serão protegidos contra os riscos de fraude, considerando a impossibilidade de, à distância, verificar a avaliação que foi efectuada pelo Estado-Membro de estabelecimento no que respeita às qualidades profissionais e integridade dos operadores.

O problema agrava-se quando alguns Estados-Membros são reconhecidos pela facilidade com que conferem licenças para exploração de jogos em linha, sabendo perfeitamente, dada a desproporção entre a elevada quantidade de licenças que emitem e a exiguidade do seu território e população, que os titulares dessas licenças visam de forma exclusiva ou principal a oferta de jogos noutras Estados da União, incluindo Estados que, como Portugal, proibem legitimamente essa oferta.

Por outro lado, é crescente o número de fornecedores de jogos em linha cuja titularidade é desconhecida, que não são sujeitos a qualquer regulamentação, cujas actividades não são auditadas e cujas receitas e lucros são desconhecidos. Alguns desses operadores ilegais chegam mesmo a usurpar o nome e imagem de Casinos físicos licenciados em Portugal, com o intuito óbvio de defraudar os consumidores.

De forma a impedir os operadores ilegais de lesarem os direitos dos consumidores, a exploração dos casinos em linha deve ser sujeita à condição de prévia aprovação por cada Estado no qual pretendam oferecer jogo. Os Estados-Membros estão melhor posicionados para o combate à fraude e para a protecção dos seus consumidores em matéria de jogo.

d) Conclusão. Princípios defendidos

A fim de estabelecer um ambiente de jogo controlado, de acautelar os benefícios para o sector público e de defender os direitos dos consumidores, deve competir a cada Estado-Membro definir o tipo e dimensão da oferta de jogo que pretende para o seu território.

O jogo não é uma mera actividade económica a par de outras; é uma actividade especialmente susceptível de gerar problemas sociais, como o alheamento social dos jogadores, o dispêndio incontrolado de recursos individuais, a participação de menores. Uma eventual sujeição da actividade de exploração de jogo aos princípios da concorrência, em vez de se traduzir em vantagens para os consumidores, iria resultar em seu prejuízo, pois está demonstrado que a dimensão e acessibilidade da oferta de jogo estão em relação directa com o aumento dos valores gastos no jogo e o conseqüente consumo excessivo de recursos individuais.

Por isso, os operadores de jogo apenas devem ser autorizados a desenvolver a sua actividade se tiverem licenças nacionais do País em que os jogos têm lugar, e as suas operações devem submeter-se aos requisitos e obrigações estabelecidos por cada legislação nacional.

Os Estados-Membros em que estejam situados os jogadores devem ter a possibilidade de controlar a oferta dos jogos e dimensioná-la de acordo com os seus próprios requisitos, ditados por preocupações de ordem cultural e ética e pelos objectivos da sua própria ordem social.

Defendem-se consequentemente os seguintes princípios:

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE:

- É essencial assegurar a prossecução das particularidades éticas, religiosas e culturais de cada País e os objectivos de ordem social e de saúde pública, através do controlo da oferta de jogos por cada Estado-Membro. Só o licenciamento estadual dos operadores permite o seu controlo, bem como as intervenções necessárias para modular o tipo ou a quantidade da oferta. • Deve competir a cada Estado-Membro, de forma exclusiva, definir a dimensão e tipologia de oferta de jogo que pretende para o seu território, bem como os padrões de protecção ao consumidor que considerem adequados.
- A aplicação deste princípio está de acordo com o actual quadro comunitário, tal como foi confirmado, especificamente para o caso de Portugal, pelos Acórdãos do Tribunal de Justiça da UE nos casos Anomar (C-6/01) e Liga Portuguesa (C-42/07).

PRINCÍPIO DO PAÍS DE DESTINO:

- Os requisitos de licenciamento, supervisão e controlo dos operadores de jogo on-line devem ser definidos pela jurisdição do País onde esses jogos são oferecidos;
- É essencial habilitar as autoridades nacionais com os adequados mecanismos de controlo da oferta de jogo dentro das suas jurisdições;
- As autoridades nacionais têm uma relação de conhecimento e de confiança com os operadores de casinos físicos das respectivas jurisdições. Estas autoridades estão a par do número de operadores, da dimensão da oferta de jogo, da tipologia de jogos oferecidos, do património dos operadores e das receitas que geram;
- Os jogos oferecidos através da Internet envolvem riscos acrescidos de fraude aos consumidores, comparativamente com os operadores tradicionais. A ligação entre a exploração de casinos físicos e o jogo on-line permite um contacto directo entre os jogadores e os operadores, nos casos em que a identidade de um cliente necessita de controlo adicional ou quando for necessário verificar a regularidade de uma transacção.

PUBLICIDADE

- Como decorrência do princípio do País de Destino, os Estados-Membros onde o jogo é oferecido devem poder impor as suas regras próprias quanto à publicidade de jogos e apostas, como meio complementar de dimensionamento da oferta de jogo e de protecção dos direitos dos consumidores.

IGUALDADE DE CONDIÇÕES – LICENCIAMENTO DA EXPLORAÇÃO DE JOGOS

- Os Estados que, como Portugal, optaram por um regime de licenciamento para os operadores de casinos físicos devem poder estender esse modelo à exploração do jogo em linha;
- De contrário, a oferta de jogo on-line traduzir-se-á na completa impossibilidade de prosseguir as políticas do Estado quanto ao controlo da dimensão do fenómeno do jogo;
- Em Portugal, o modelo de licenciamento dos operadores tem-se traduzido, ao longo dos anos, em níveis elevados de confiança por parte das autoridades e num alto grau de protecção do consumidor;
- A oferta não regulada de jogo on-line traduz-se, ao invés, na existência de operadores desconhecidos e na conseqüente impossibilidade de aplicar qualquer medida de controlo da oferta;
- O jogo é uma actividade económica de natureza especial, cujo desenvolvimento em regime de mercado livre se traduz em prejuízos para o consumidor. Só um controlo a nível estadual da oferta de jogos permite dimensionar adequadamente este fenómeno e estabelecer, adicionalmente, os adequados mecanismos de protecção dos jogadores, evitando que este seja alvo de práticas fraudulentas ou criminosas;
- A fim de prosseguir estes objectivos, cada Estado-Membro deverá dispor dos meios adequados, designadamente de ordem legal e tecnológica, para impedir a oferta de jogo por parte de operadores não licenciados.

IGUALDADE DE CONDIÇÕES – TRIBUTAÇÃO

- O modelo de licenciamento dos Casinos terrestres em Portugal assenta em elevadas taxas de tributação, que atingem, na sua maioria, 62% das receitas brutas dos jogos;
- Em Portugal, o jogo em casinos físicos gera cerca de 70% das de receitas públicas destinadas ao financiamento do Turismo, actividade que representa 10% do Produto Interno Bruto e que emprega 11% da população activa;
- Em ordem à consecução dos fins públicos associados à exploração do jogo, o Estado Português deve poder aplicar ao jogo on-line o modelo de licenciamento que adoptou para os casinos terrestres, embora adaptando o nível de tributação às características específicas do jogo em linha;
- Se esse modelo de licenciamento não existir, o aumento da oferta incontrolada de jogos on-line irá acentuar a perda de receitas públicas associadas ao jogo em casinos físicos, desviando recursos para actividades improdutivas;

A EXPLORAÇÃO DE JOGOS NA INTERNET É UMA DECORRÊNCIA DA EXPLORAÇÃO DE JOGOS EM CASINOS FÍSICOS LICENCIADOS:

- A internet, tal como foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça no Caso Zeturf (C-208/08) é apenas mais um canal para a oferta de jogo. Por isso, o jogo on-line deve ser uma extensão natural dos canais terrestres de distribuição.
- A autorização aos casinos terrestres para explorarem o jogo on-line é a fórmula ideal para manter o controlo nacional sobre as receitas dos jogos de fortuna ou azar, assegurar a cobrança de impostos sobre essas receitas e garantir a afectação desses impostos, como finalidade pública, ao desenvolvimento do Turismo nacional.
- Os casinos físicos existentes em Portugal são operados por empresas licenciadas, experientes na observância dos requisitos nacionais e cooperantes com as autoridades no cumprimento das regras estabelecidas.
- Esta experiência dos operadores de casinos físicos releva para o cumprimento das normas nacionais vigentes, relativas à protecção dos consumidores, à prevenção do branqueamento de capitais e ao jogo responsável.

(4) What, if any, is your experience of licensed non-EU on-line gambling operators providing and promoting their services in EU Member States? What are your views on their impact on the EU market and on consumers?

Favor ver resposta à pergunta 3.

(5) If any, which are the legal and/or practical problems that arise, in your view, from the jurisprudence of national courts and the CJEU in the field of online gambling? In particular, are there problems of legal certainty on your national and/or the EU market for such services?

5.1. Sentido e alcance da Jurisprudência do TJUE

Ao longo dos anos, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) teve a oportunidade de analisar, na óptica da admissibilidade de restrições aos princípios do Mercado Interno, várias legislações nacionais que estabeleceram restrições à oferta de jogos de fortuna ou azar.

Este conjunto de decisões veio estabelecer os princípios fundamentais para a análise das restrições estabelecidas pelos Estados em matéria de jogo, resultando, desses princípios, não só o reconhecimento do jogo como actividade económica especial, como também a consequente possibilidade de os Estados chamarem a si a regulação dessa actividade, em ordem à consecução de objectivos de ordem pública.

Constitui hoje um dado adquirido que os Estados podem estabelecer restrições à oferta de jogos de fortuna ou azar e apostas, desde que essas restrições sejam necessárias e proporcionais à prossecução dos interesses públicos invocados.

E constitui também jurisprudência firmada que os Estados são livres de definir os citados objectivos de ordem pública associados à exploração e à tributação do jogo.

5.2. A confirmação de legislações nacionais restritivas da oferta de jogos

O TJUE tem afirmado repetidamente que, embora os princípios gerais do direito comunitário sejam aplicáveis à actividade do jogo, são admissíveis restrições estabelecidas pelos Estados à

prosseção desta actividade, considerando as particularidades e a sensibilidade do sector do jogo

O TJUE, aplicando o princípio da subsidiariedade, tem entendido que os Estados-Membros estão em melhor posição para garantir um ambiente seguro quanto à exploração do jogo, prevenindo a fraude e o crime e defendendo os consumidores contra os riscos de jogo excessivo.

As políticas nacionais restritivas da oferta de jogo, definidas em função destes princípios, foram confirmadas pelo TJUE, afirmando que cabe aos Estados-Membros definir as suas políticas quanto à exploração de jogos, podendo estabelecer restrições, desde que o façam de forma proporcional e não-discriminatória.

A regulamentação do jogo continua a ser da competência de cada um dos Estados membros, o que resulta na inexistência de regras comuns da União Europeia em matéria de jogo. Tanto assim é, que as particularidades do sector do jogo fundamentaram a sua exclusão, quer da Directiva sobre Comércio Electrónico, quer da Directiva de Serviços, visto que, nesta área, as regras do Mercado Interno não se aplicam nem são operativas.

Na resposta às perguntas 3 e 4, já houve a oportunidade de citar a jurisprudência dos casos Anomar (C-6/01) e Liga Portuguesa de Futebol Profissional (C-42/07), que, para além de confirmarem, em particular, as restrições estabelecidas pela legislação Portuguesa, em matéria, respectivamente, de jogos de casino e de apostas, confirmam ainda, em geral, o direito de cada um dos Estados Membros da UE para manter restrições à oferta de jogos, designadamente jogos on-line, no seu território, a fim de salvaguardar o jogo responsável e combater a fraude e o crime.

No caso C-42/07, o Tribunal confirmou, especificamente para o caso do jogo on-line, a compatibilidade de regimes nacionais restritivos com as regras da UE sobre a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento. E fê-lo porque, uma vez mais, reconheceu a natureza muito específica dos jogos de fortuna ou azar e a consequente necessidade de proteger os consumidores, dirigindo a procura para operadores responsáveis e fortemente regulamentados.

5.3. A exclusão do princípio do reconhecimento mútuo

Mas o Acórdão C-42/07 é sobretudo marcante devido à recusa que faz relativamente ao princípio do reconhecimento mútuo. Efectivamente, o Tribunal de Justiça considerou, neste caso, que a circunstância de um operador oferecer legalmente jogos via internet noutro Estado-Membro, em que está estabelecido, não pode ser considerado garantia suficiente de que os consumidores nacionais serão protegidos contra os riscos de fraude e crime no país de destino.

Dois Acórdãos mais recentes permitiram avançar ainda mais no que se refere à exclusão do princípio do reconhecimento mútuo em matéria de jogo. Em 8 de Setembro de 2010, as decisões dos casos Markus Stoss (Acórdão do TJUE de 8 de Setembro de 2010, casos C-316/07, C-359/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 e C-410/07) e Carmen Media (Acórdão do TJUE de 8 de Setembro de 2010, caso C-46/08) forneceram orientações claras sobre o caminho a seguir em matéria de regulamentação dos jogos de fortuna ou azar nos Estados-Membros e sobre as opções políticas possíveis.

O Tribunal confirmou que não existe, da parte dos Estados Membros, o dever de reconhecimento mútuo de autorizações emitidas em matéria de exploração de jogos, e que a aplicação das regras sobre o livre estabelecimento e a livre prestação de serviços não é suficiente para enfrentar os desafios colocados pela própria natureza específica do jogo.

5.4. A compatibilidade dos monopólios nacionais relativos ao jogo com o Direito comunitário

Os Acórdãos Markus Stoss e Carmen Media analisam também a conformidade, com o Direito comunitário, de legislações nacionais que estabeleçam monopólios relativos ao jogo.

No que respeita à primeira decisão, ocorreram considerações específicas que levaram a decidir pela ausência de justificação do monopólio concretamente analisado (publicidade ilimitada dirigida ao aumento de receitas, autorização a operadores privados para explorarem outros tipos de jogos, tolerância relativamente à expansão de jogos, não sujeitos a monopólio, que apresentavam maior perigo de viciar os jogadores).

No entanto, importa reter a conclusão genérica, retirada pelo Tribunal, de que o estabelecimento de um monopólio relativo ao jogo, com limites estritos, é mais adequado para controlar os riscos inerentes ao jogo, evitar o estímulo a gastos excessivos e combater a dependência de forma eficaz, especialmente em relação aos jogos on-line, que implicam um risco maior para o consumidor do que os jogos em casinos físicos.

5.5. A necessidade de analisar conjuntamente as restrições ao jogo on-line e ao jogo em casinos físicos

Nas suas decisões mais recentes, o Tribunal de Justiça tornou claro que é da responsabilidade dos Estados-Membros garantir um sistema eficaz de controlo e de combater o jogo on-line ilegal.

Concretamente, e em relação aos monopólios, o Tribunal colocou especial ênfase na necessidade de assegurar um efectivo controlo público, de forma consistente com os objectivos políticos definidos quanto ao jogo.

Mais recentemente, no caso Zeturf (Acórdão do TJUE de 30 de Junho de 2011, caso C-212/08, Zeturf Ltd. V. Premier Ministre), o Tribunal sublinhou que a internet constitui meramente um meio adicional de fornecimento dos mesmos tipos de jogos que já são oferecidos através dos meios tradicionais. Consequentemente, devem ser objecto de análise conjunta as restrições, estabelecidas pelas legislações nacionais, relativamente à oferta de jogos por meios físicos e através da internet. Ou seja, o Tribunal continua a considerar conformes com o Direito comunitário as restrições à oferta de jogos estabelecidas em legislações nacionais, quer essas restrições incidam sobre jogos ao vivo, quer incidam sobre jogos em linha.

5.6. Conclusão: a confirmação dos princípios anteriormente enunciados

A Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia permite, a nosso ver, a confirmação dos princípios anteriormente enunciados, na resposta às perguntas 3 e 4, quanto à regulamentação da oferta dos jogos de fortuna ou azar em linha:

- Princípio da Subsidiariedade, com o conseqüente reconhecimento da competência de cada Estado-Membro para, de forma exclusiva, definir a dimensão e tipologia de oferta de jogo que pretende para o seu território;
- Princípio do País de Destino quanto ao requisitos de licenciamento, supervisão e controlo dos operadores de jogo on-line;
- Regulação da publicidade como meio adicional de controlo de oferta;
- Igualdade de condições para o licenciamento da exploração de jogos em linha e jogos ao vivo;
- Igualdade de condições quanto ao destino das verbas decorrentes da tributação de jogos em linha e de jogos ao vivo;
- Exploração de jogos na internet como decorrência da exploração de jogos em casinos físicos licenciados.

(6) Do you consider that existing national and EU secondary law applicable to on-line gambling services adequately regulates those services? In particular, do you consider that coherence / consistency is ensured between, on one hand, the public policy objectives pursued by Member States in this field and, on the other hand, the national measures in force and/or the actual behaviour of public or private operators providing on-line gambling services?

6.1. A actual legislação Portuguesa referente ao jogo

Na ordem interna portuguesa, vigora, em matéria de exploração de jogos de fortuna ou azar, o Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho, Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro. O n.º 1 do artigo 3.º deste diploma dispõe que “A exploração e a prática dos jogos de fortuna ou azar só são permitidas nos casinos existentes em zonas de jogo permanente ou temporário”, admitindo algumas excepções, dependentes de regulamentação que não foi nunca aprovada, mas que se referem apenas a locais de jogo físico.

A configuração da lei portuguesa, ao permitir apenas a exploração de jogos em locais físicos, exclui desta forma a possibilidade legal de oferecer, em Portugal, jogos de fortuna ou azar por qualquer outro meio ou via, incluindo a internet.

Por seu lado, o artigo 9.º do referido Decreto-Lei dispõe que “O direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado e só pode ser exercido por empresas constituídas sob a forma de sociedades anónimas a quem o Governo adjudicar a respectiva concessão mediante contrato administrativo”, admitindo-se de novo excepções, mas referentes apenas a locais de jogo físicos.

Acresce que o n.º 2 do artigo 3.º do mesmo diploma estabelece um número limitado de locais do território nacional onde podem existir Casinos, refere que “Para efeitos de exploração e prática de jogos de fortuna ou azar, haverá zonas de jogo nos Açores, no Algarve, em

Espinho, no Estoril, na Figueira da Foz, no Funchal, em Porto Santo, na Póvoa de Varzim, em Tróia e em Vidago – Pedras Salgadas”. Actualmente, estão concessionadas a empresas privadas todas as referidas zonas de jogo, sendo que existem em funcionamento 11 Casinos:

- Dois na zona de jogo do Estoril (Casino Estoril e Casino Lisboa);
- Um na zona de jogo da Póvoa de Varzim (Casino da Póvoa)
- Um na zona de jogo de Espinho (Casino de Espinho);
- Um na zona de jogo de Vidago (Casino de Chaves);
- Um na zona de jogo da Figueira da Foz (Casino da Figueira);
- Um na zona de jogo de Tróia (Casino de Tróia);
- Três na zona de Jogo do Algarve (Vilamoura, Praia da Rocha e Monte Gordo);
- Um na zona de jogo do Funchal (Casino da Madeira).

Das zonas de jogo previstas na lei, não têm casinos em funcionamento as dos Açores e de Porto Santo, as quais já foram, porém, objecto de concessão.

Em aplicação do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 422/89, os contratos de concessão celebrados pelo Estado Português com as concessionárias dos Casinos terrestres prevêem zonas de protecção concorrencial nas quais não é permitida a exploração de jogos a terceiros. Essas zonas, no seu conjunto, cobrem a totalidade do território nacional.

Em virtude da configuração da legislação portuguesa referente à exploração do jogo, nenhuma outra entidade, além das concessionárias dos casinos físicos, pode, no território português explorar e oferecer jogos de fortuna ou azar.

Trata-se de um exclusivo que foi concessionado pelo Estado Português, através de contratos de concessão de duração limitada, a troco de elevadas contrapartidas que, como referido na resposta às perguntas 3 e 4 [ponto 3.2, alínea a)], atinge, na maioria dos casos, 62% das receitas brutas dos jogos. Efectivamente, nas concessões do Estoril (Casinos Estoril e Lisboa), Póvoa de Varzim e Espinho, que em conjunto detêm uma quota de mercado de cerca de 80%, esta carga tributária chega a 62% nas receitas brutas dos jogos, considerando as contrapartidas anuais de exploração e a amortização das contrapartidas iniciais ao longo do período da concessão.

6.2. A necessidade de revisão da legislação Portuguesa de forma a regular o fenómeno do jogo na internet

Com o aumento exponencial da oferta de jogos através da internet, as concessionárias dos Casinos Portugueses autorizados são confrontadas com a oferta ilegal de jogos de fortuna ou azar em linha, a partir de operadores estabelecidos em outros Estados da UE ou fora da UE e que, em virtude do sistema legal Português que acima se caracterizou, não estão autorizados a oferecer jogo no território deste País.

Se é um facto que os operadores da Internet não cumprem com a legislação nacional e as exigências em matéria de jogo, não é menos certo que a legislação Portuguesa é anterior ao

fenómeno do jogo na internet, não tendo sido convenientemente revista em ordem a enquadrar este novo fenómeno.

Actualmente, a falta de regulamentação, em Portugal, do fenómeno do jogo na internet, resulta não só em ausência de garantias sobre a integridade dos jogos oferecidos, mas também em actuação de operadores externos numa área de oferta que está reservada às concessionárias dos Casinos Portugueses, detentoras de um exclusivo de exploração pelo qual pagaram pesadas contrapartidas.

Em consonância com o princípio da subsidiariedade, compete às autoridades portuguesas emitir legislação sobre o jogo na internet. Mas, ao fazê-lo, haverá que ter presente a concessão de exclusivos às concessionárias dos Casinos nacionais.

6.3. Vectores de uma revisão da lei Portuguesa referente à exploração de jogos

a) A necessidade de excluir a livre prestação de serviços em matéria de jogo

Como foi expressamente reconhecido pelo Parlamento Europeu, com a aprovação, em 2009, do Relatório Schaldemose [Resolução do Parlamento Europeu de 10 de Março de 2009, respeitante à integridade dos jogos em linha - 2008/2215(INI)], o jogo em linha cria problemas de participação de menores, compulsividade, aumento do vício do jogo, fraude quanto aos resultados e práticas comerciais desleais.

Os casinos terrestres são obrigados a controlar a idade mínima de admissão e a vedar o acesso a jogadores auto-excluídos, assim como a jogadores compulsivos ou problemáticos. Estas medidas estão completamente ausentes na exploração de casinos em linha.

Efectivamente, e apesar da adopção dos chamados "códigos de conduta", os casinos em linha não têm uma política consistente de barrar jogadores problemáticos, nem podem garantir que todas as pessoas têm a idade mínima exigida para jogar.

Há ainda a ter em conta a necessidade de prestação de contas por parte dos operadores de jogo e a adopção de práticas leais. Por obrigação legal, todos os Casinos Portugueses têm de devolver em prémios pelo menos 80% do dinheiro apostado, sendo comum aumentar essa percentagem de retorno para cerca de 95%. Estas percentagens de retorno, bem como a adequação global dos equipamentos de jogos, são diariamente verificadas por um corpo permanente de Inspectores do Governo. Os Casinos on-line, se fossem auditados – porque, na verdade não o são – revelariam práticas desleais quanto ao retorno em prémios do dinheiro apostado e a completa inadequação dos jogos oferecidos.

Nos casinos físicos portugueses, todas as receitas do jogo e, conseqüentemente, a carga tributária que sobre elas incide, são diariamente auditadas pela Inspeção de Jogos, – uma prática que está, por definição, completamente ausente nas empresas que exploram o jogo on-line, as quais operam a partir de paraísos fiscais.

Os Casinos Portugueses estão ainda sujeitos a um dos mais eficientes sistemas de combate ao branqueamento de capitais: além de terem de cumprir todas as obrigações decorrentes da III Directiva sobre a matéria – nomeadamente a identificação dos clientes e o respectivo registo em operações que ultrapassem o limite de 2.000 Euros – é-lhes ainda aplicável legislação nacional específica que proíbe a emissão de cheques a favor dos clientes, a menos que estes

tenham adquirido pelo menos a mesma quantidade em fichas de jogos, no mesmo dia, pagando com cheque ou cartão bancário. Isto leva à conclusão de que um Cliente que traga dinheiro para um casino físico Português só pode levar dinheiro em troca. Os casinos em linha, pelo contrário, são conhecidos pela possibilidade de branquear dinheiro disfarçando-o como “perdas de jogo”.

A carga fiscal incidente sobre os casinos físicos Portugueses (até 62% sobre as receitas brutas dos jogos, como foi dito) reverte para o Instituto Público “Turismo de Portugal IP” (TP) e destina-se ao financiamento do Turismo.

Os dados disponíveis sobre a actividade do TP demonstram que os impostos gerados pelos casinos físicos Portugueses são a principal fonte financeira deste Instituto, representando entre 70% a 78% dos respectivos orçamentos anuais.

Nestes termos, a oferta ilegal de jogos on-line Portugal está a desviar uma grande parte do montante destinado ao financiamento do Turismo, actividade económica fundamental que representa 10% do Produto Interno Bruto e 11% do emprego.

A situação iria ainda agravar-se em resultado de um hipotético livre acesso à oferta transfronteiriça de jogos em linha no território português, o que iria desviar um número ainda mais significativo de jogadores e a diminuição dos montantes apostados nos casinos físicos, levando a uma acentuada queda de receitas destes Casinos e, conseqüentemente, a uma drástica redução nos valores gerados por este sector para o financiamento do Turismo.

Acresce que, ao contrário dos operadores de jogo online, que dependem principalmente de meios tecnológicos e têm um quadro de pessoal reduzido, os casinos físicos funcionam com um elevado número de colaboradores, sendo responsáveis, em Portugal, pela criação de 3000 postos de trabalho directos e 15000 indirectos. Os Casinos físicos também incorrem em custos de construção de manutenção das suas instalações, além de serem obrigados a investir em equipamentos de uso público, bem como em políticas de promoção cultural, entretenimento e turismo, exigidas pela Lei do Jogo e pelos Contratos de Concessão. Tendo isto em vista, a concessão de on-line licenças on-line a operadores remotos resultaria sempre na diminuição destes benefícios sociais.

Finalmente, e tendo em conta o ambiente de jogo restrito existente em Portugal (supra, 6.1.), um a legalização da oferta transfronteiriça de jogos em linha resultaria necessariamente na infracção formal e assumida dos contratos de concessão outorgados aos casinos físicos, com o inerente direito das respectivas concessionárias a elevadas indemnizações. Efectivamente, todos os contratos de concessão de casinos físicos em Portugal incluem cláusulas de indemnização relativas a actos ou decisões do Governo que afectem gravemente o equilíbrio contratual, e os operadores dos casinos terrestres iriam certamente recorrer a essas cláusulas indemnizatórias.

b) Só as empresas que já detenham concessões para a exploração de casinos físicos devem poder concorrer à concessão de licenças para explorar o jogo em linha

As decisões anteriores do Tribunal de Justiça da União Europeia estabeleceram jurisprudência constante no sentido de confirmar as políticas que Portugal e outros Estados-Membros têm vindo a adoptar, no sentido de manter um ambiente de jogo controlado e de proibir a oferta de jogos on-line [Acórdão de 8 de Setembro de 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP) e Baw International Ltd / Departamento de jogos da Santa Casa da

Misericórdia de Lisboa; Acórdão de 3 de Junho de 2010, C-203/08, Sporting Exchange / Minister van Justitie; e C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming, Ladbrokes International / Stichting de Nationale Sporttotalisator; Acórdão de 8 de Julho de 2010, C-447/08 e C-448/08, processo criminal contra Otto Sjöberg e Anders Gerdin].

Com base nestas decisões, fica legitimada a decisão estadual de conceder licenças de jogo em linha apenas a casinos físicos licenciados, como forma de controlar a prática dos jogos, prevenir a fraude e assegurar a reversão das receitas para finalidades públicas.

Além disso, como sublinhou o Conselho da União Europeia, “a necessidade de estabelecer uma regulamentação eficaz em matéria de jogo requer que os Estados-Membros supervisionem a oferta de jogo nos seus territórios, por meio de regulamentação das autoridades públicas, estabelecida de acordo com a legislação nacional” [Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states, 3057th Competitiveness (Internal Market, Industry, Research and Space) Council meeting Brussels, 10 December 2010].

No entanto, e ao contrário de outros países, Portugal ainda não dispõe de meios jurídicos e técnicos que lhe permitam aplicar eficazmente a sua política de acesso limitado à exploração de jogo.

Nesta matéria, defende-se que a concessão, aos actuais concessionários de casinos físicos, do exclusivo de exploração de jogos em linha, teria de ser acompanhada pela aprovação de legislação similar à existente nos Estados Unidos, e na Noruega, no sentido de bloquear o acesso a sites de jogos on-line ilegais e inviabilizar os fluxos financeiros associados à exploração do jogo.

c) A exploração do jogo on-line, a conceder exclusivamente aos concessionários de Casinos físicos, deve estar sujeita a um nível de tributação que não exceda a mais baixa tributação aplicável àqueles Casinos

Como foi anteriormente referido, a tributação dos Casinos terrestres atinge actualmente, em Portugal, valores que representam 62% das receitas brutas do jogo, para as concessões do Estoril (Casinos Estoril e Lisboa), Póvoa e Espinho, que, em conjunto, representam uma quota de mercado de cerca de 80%. Além disso, o nível da tributação destes casinos é justificado pela sua localização territorial mais favorável, sendo os restantes casinos sujeitos a taxas de imposto significativamente mais baixas, por estarem localizados em áreas de mais difícil acesso ou em desenvolvimento, ou por terem um fluxo de clientes marcadamente sazonal. É por isso que a tributação em vigor para os Casinos do Algarve - Vilamoura, Praia da Rocha e Monte Gordo - é de 35% das receitas brutas do jogo e, no Casino da Figueira da Foz, é de 30% dessa receita. Os regimes contratuais do Casino de Chaves, a funcionar desde 2008, e do Casino de Tróia, que abriu em 1 de Janeiro de 2011, prevêm, respectivamente, cargas fiscais de 25% e 10% sobre as receitas brutas dos jogos, sujeitas a um sistema gradual de aumento da taxa de imposto, de forma a proporcionar uma adaptação permanente à evolução das condições de operação.

Há que ter em conta que a autorização para a exploração de casinos em linha, uma vez concedida aos operadores de casinos físicos, permitir-lhes-á oferecer jogos em todo o território Português, competindo em condições de paridade com os casinos físicos estabelecidos em localização geográfica mais favorável. Esta circunstância desvaloriza os fundamentos para a diferente tributação dos casinos físicos em função da sua localização

geográfica e leva a considerar, como única hipótese viável, o estabelecimento de níveis de tributação idênticos para todos os operadores on-line nacionais.

Neste quadro, deve ser afastada a hipótese de a carga tributária incidente sobre o jogo em linha corresponder à mais alta tributação a que estão sujeitos caindo sobre casinos físicos, que, actualmente, é de 62% das receitas brutas do jogo. É que um nível de tributação tão elevado iria provar os operadores on-line de todas as condições de competitividade face aos operadores ilegais que, apesar da proibição, sempre tentariam oferecer jogos em Portugal.

Assim, a solução seria nivelar a carga fiscal das operações de jogo em linha com as dos Casinos Portugueses sujeitos a tributação mais baixa – actualmente, Chaves e Tróia.

d) Os casinos físicos – e respectivas operações em linha – teriam de ser autorizados a fazer publicidade, o que actualmente lhes é proibido.

Actualmente, os jogos de fortuna ou azar oferecidos pelos Casinos Portugueses estão sujeitos ao disposto no artigo 21º-1 do Código da Publicidade, que os impede de efectuar publicidade ao jogo como objecto principal da mensagem. Esta regra constitui uma discriminação insustentável contra os casinos físicos, que são, em Portugal, os únicos operadores de jogo que não podem publicitar a sua actividade.

Na verdade, não só a Santa Casa da Misericórdia publicita de forma massivamente as suas apostas desportivas, lotarias e o Euromilhões, ao abrigo de permissão estabelecida pelo artigo 21º-2 do citado Código da Publicidade.

A legislação específica sobre a exploração do bingo inclui ainda disposições que autorizam a publicidade dentro das salas, e a legislação sobre as apostas em corridas de cavalos permite a realização de publicidade sem restrições, isto muito embora não exista, em Portugal, qualquer empresa licenciada para oferecer apostas hípcas.

Justifica-se deste modo a reavaliação de toda a regulamentação referente à publicidade ao jogo, visto que, se hoje, já não faz sentido que os casinos físicos sejam os únicos operadores de jogo a não poderem publicitar a sua actividade, a manutenção desta proibição será ainda menos justificada num cenário em que eles sejam autorizados a explorar jogos em linha. A publicidade é uma condição essencial para a viabilidade da exploração de um casino on-line.

e) Mesmo que se verificarem as anteriores condições, ocorreria ainda assim uma redução da actividade dos Casinos Portugueses, afectando as receitas para o financiamento do Turismo.

Mesmo se a operação de jogos on-line for concedida aos concessionários de casinos físicos, tal como a Associação Portuguesa de casinos tem vindo a defender desde 2003, ainda assim essa medida não viria contribuir para a viabilidade da exploração dos casinos físicos, nem seria aumentar as receitas para o financiamento de Turismo:

Oito anos após a APC ter apresentado o primeiro projecto de regulamentação do jogo on-line, que previa a concessão do exclusivo da respectiva exploração aos casinos físicos, a oferta de jogo on-line ilegal aumentou exponencialmente. Aumento este que, apesar de sucessivos alertas da APC, nunca foi objecto de qualquer medida de combate por parte do Estado, levando à dificuldade crescente de os casinos físicos se posicionarem numa área de actividade

que, ilegalmente, já está completamente controlado actuals pelos operadores de jogos em linha.

Além disso, qualquer concessão de jogos em linha aos actuals concessionários de Casinos físicos teria de restringir-se aos tipos de jogos que já são explorados por estes Casinos, reservando à Santa Casa da Misericórdia a possibilidade de oferecer apostas desportivas on-line e versões de computador dos actuals “jogos sociais”. Isto constituiria uma desvantagem relativamente aos sites de jogo ilegais, cuja oferta conjuga jogos de casino e apostas.

Finalmente, os sites de jogo on-line explorados por casinos físicos teriam de cumprir todas as disposições da legislação de jogo em vigor, no que respeita à idade mínima de acesso e da ausência de qualquer restrição de acesso aos casinos físicos; a sua oferta teria de limitar-se às pessoas residentes em Portugal, como decidiu o Tribunal de Justiça da União Europeia; e para controlar estes requisitos, teriam de proceder à identificação prévia de todo e qualquer cliente que pretendesse jogar.

Todas estas condições – acesso tardio ao mercado, oferta de jogos restringida, necessidade de controlo da identidade, idade e residência dos clientes – são, no seu conjunto, causa de uma ineficiência relativamente aos operadores ilegais, que não têm nenhuma dessas restrições.

6.4. O direito derivado da União Europeia não é adequado para regular os jogos em linha

Nas suas decisões mais recentes, o Tribunal de Justiça tem afirmado claramente que é da responsabilidade dos Estados-Membros estabelecer um quadro legislativo coerente à luz da sua política restritiva de jogo, bem como garantir um sistema eficaz de controlo e de combate ao jogo on-line ilegal. Tanto assim é, que as particularidades do sector do jogo fundamentaram a sua exclusão, quer da Directiva sobre Comércio Electrónico, quer da Directiva de Serviços, visto que, nesta área, as regras do Mercado Interno não se aplicam nem são operativas.

Nessa medida, cada Estado-membro deve ter a possibilidade de regular e controlar a oferta de jogos online de forma muito rigorosa, através das suas próprias autoridades de regulação.

Tal como foi referido recentemente pelo Advogado-Geral Bot no caso Dickinger [Parecer de 31 de Março de 2011, processo C-347/09], verifica-se a necessidade de um controlo e de uma verificação mais rigorosos. No que se refere aos jogos em linha, as autoridades nacionais podem exigir a realização de inspecções no local para garantir a protecção dos consumidores contra a fraude e a viciação, tendo os Estados-Membros o direito de exigir um controlo rigoroso do cumprimento das suas regras e de aplicar as medidas políticas necessárias a reprimir a violação dessas regras.

Já se referiu anteriormente (supra, 5.2.) que as regras referentes à exploração de jogo não estão harmonizadas a nível europeu, e tanto é que a actividade de exploração de jogos foi excluída, quer da Directiva sobre Comércio Electrónico, quer da Directiva de Serviços.

Sem prejuízo da ausência, e da inviabilidade de estabelecimento, de um Mercado Interno em matéria de jogos, verifica-se que há aspectos em que os Estados-Membros não podem garantir uma abordagem coerente a nível nacional.

As medidas nacionais tomadas em função de objectivos de interesse público são contornadas por operadores ilegais que oferecem os seus jogos, de forma não autorizada, noutros Estados-Membros, invocando as licenças obtidas no País de origem.

Face a esta situação, é necessária uma maior cooperação entre os Estados-Membros, de forma a permitir a aplicação eficaz das legislações nacionais restritivas e evitar a uma concorrência desleal com os Casinos licenciados.

Sobretudo, é necessário evitar que alguns Estados-Membros [supra, 3.2., alínea c)] confirmem sistematicamente licenças para exploração de jogos em linha, em número elevado, sabendo perfeitamente que os titulares dessas licenças visam de forma exclusiva ou principal a oferta de jogos noutros Estados da União, incluindo Estados que, como Portugal, proíbem legitimamente essa oferta. Esta atitude, já qualificada como abuso de mercado interno, tem de ser evitada através de um posicionamento forte da União Europeia.

Adicionalmente, as medidas de inviabilização de transações financeiras a favor de casinos on-line legais e de bloqueio de acesso aos respectivos servidores [supra, 6.3., alínea b)] só poderão ser plenamente eficazes se forem assumidas à escala europeia.

Other comments on issues raised in section 1

Quanto à resposta 1, ver em anexo o Sumário do Estudo sobre prevalência do jogo compulsivo em Portugal, realizado na Universidade Católica Portuguesa, sob a responsabilidade do Professor Henrique Lopes – Novembro de 2009.

2. Key policy issues subject to the present consultation

2.1. Definition and organisation of on-line gambling services

(7) How does the definition of on-line gambling services in the Green Paper differ from definitions at national level?

7.1. A definição de jogo de fortuna ou azar na legislação portuguesa

Como foi acima referido (supra, 6.1.), não existe em Portugal regulamentação da oferta de jogos de fortuna ou azar em linha. O jogo só é autorizado em casinos físicos devidamente licenciados, do que decorre a ilegalidade de qualquer outra forma de jogo, incluindo através da Internet.

O recorte do conceito de jogo de fortuna ou azar é dado, na legislação portuguesa, através da técnica legislativa que consiste em conjugar uma cláusula geral com uma enumeração exemplificativa.

Assim, o artigo 1.º da Lei do Jogo Portuguesa [Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho, Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro] define jogos de fortuna ou azar como “aqueles cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte”.

A enumeração exemplificativa que permite integrar esta cláusula geral consta do Artigo 4.º do Decreto-Lei, que, sob a epígrafe “Tipos de jogos de fortuna ou azar”, dispõe que “Nos casinos é autorizada a exploração, nomeadamente, dos seguintes tipos de jogos de fortuna ou azar:

- a) Jogos bancados em bancas simples ou duplas: bacará ponto e banca, banca francesa, boule, cussec, écarté bancado, roleta francesa e roleta americana com um zero;
- b) Jogos bancados em bancas simples: black jack/21, chukluck e trinta e quarenta;
- c) Jogos bancados em bancas duplas: bacará de banca limitada e craps;
- d) Jogo bancado: keno;
- e) Jogos não bancados: bacará chemin de fer, bacará de banca aberta, écarté e bingo;
- f) Jogos em máquinas pagando directamente prémios em fichas ou moedas;
- g) Jogos em máquinas que, não pagando directamente prémios em fichas ou moedas, desenvolvam temas próprios dos jogos de fortuna ou azar ou apresentem como resultado pontuações dependentes exclusiva ou fundamentalmente da sorte.

O carácter aberto desta enumeração permite, por um lado, a compreensão perfeita do que é um jogo de fortuna ou azar e, por outro lado, a adaptação do respectivo conceito à evolução da realidade social. Efectivamente, o n.º 3 do preceito dispõe que compete ao Governo “autorizar a exploração de novos tipos de jogos de fortuna ou azar, a requerimento das concessionárias e após parecer da Inspeção-Geral de Jogos”. Este dispositivo permitiu que o Poker, nas suas várias modalidades, seja hoje considerado um jogo de casino, com a inerente proibição e punição da sua prática noutros locais. E isto apesar de se tratar de jogo não incluído na enumeração efectuada nas alíneas do n.º 1 do mesmo preceito.

Refira-se, por outro lado, que esta definição de jogo de fortuna ou azar não inclui, como elementos necessários, a aposta em dinheiro nem a atribuição de prémios em dinheiro. Historicamente, esta técnica legislativa revelou-se muito eficaz, pois impediu os operadores de casinos clandestinos de utilizarem, como justificação para a sua actividade ilegal, a pretensa inexistência de apostas e prémios. No caso de a definição legal de jogo incluir, como elemento necessário, a utilização de dinheiro, a tarefa das autoridades fiscalizadoras é dificultada, possibilitando-se aos operadores ilegais o uso de esquemas de dissimulação de forma a ocultarem os fluxos financeiros associados e invocarem conseqüentemente que não estão a oferecer jogo. Esta questão mantém hoje plena actualidade, visto constituir prática comum dos operadores on-line a oferta de jogos iguais aos dos casinos, mas em que invocam não atribuir prémios em dinheiro.

Finalmente, a cláusula geral integrante da definição classifica o jogo como sendo de fortuna ou azar quando o respectivo resultado depende exclusiva ou fundamentalmente da sorte. Verificando-se que o elemento sorte é essencial, o jogo pode integrar ainda elementos que apelem à perícia ou à estratégia do jogador. Porém, basta que a sorte desempenhe um papel predominante na obtenção do resultado para que o jogo recaia no âmbito da definição. Este foi também um critério que pesou na classificação do Poker como jogo de fortuna ou azar.

7.2. A operacionalidade desta definição no que se refere à oferta de jogos em linha

Como já foi referido (supra, ponto 5.5), o Tribunal de justiça da União Europeia considerou, no Acórdão Zeturf [Acórdão do TJUE de 30 de Junho de 2011, caso C-212/08, Zeturf Ltd. V. Premier Ministre], que a internet constitui meramente um canal de distribuição dos mesmos tipos de jogos que já são oferecidos através dos meios tradicionais.

Assim sendo, a definição de jogo constante da lei portuguesa deve ser também aplicada à oferta de jogos através da internet, visto que os jogos fornecidos através da internet são exactamente iguais aos jogos em casinos físicos, mantendo a mesma denominação, regras de prática e restantes características. A eventual adopção de práticas desleais por parte dos operadores da internet não deve pesar nesta análise, pois a mesma apenas torna o jogo menos vantajoso para o jogador, não eliminando as suas características essenciais.

Como decorre do acima afirmado, a definição de jogo de fortuna ou azar efectuada pela legislação portuguesa mantém a sua plena operacionalidade relativamente ao jogo on-line, visto que:

- Faz depender a classificação como jogo de fortuna ou azar da predominância do elemento “sorte”, inviabilizando a tentativa de classificar como “jogos de diversão” aqueles que incluam um elemento, ainda que diminuto, de estratégia ou perícia;
- Permite, mediante aprovação do Governo, englobar na classificação novos jogos que a comunidade e a prática social interpretem como sendo de fortuna ou azar;
- Prescinde do elemento “utilização de dinheiro” para classificar o jogo como sendo de fortuna ou azar, o que inviabiliza eventuais esquemas dissimulatórios dos operadores.

(8) Are gambling services offered by the media considered as games of chance at national level? Is there a distinction drawn between promotional games and gambling?

O artigo 159.º da lei do Jogo Portuguesa [Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho, Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro] regula as “Modalidades afins do jogo de fortuna ou azar”, considerando-as como sendo “as operações oferecidas ao público em que a esperança de ganho reside conjuntamente na sorte e perícia do jogador, ou somente na sorte, e que atribuem como prémios coisas com valor económico”.

Esta cláusula geral é, de novo, completada por uma enumeração exemplificativa, segundo a qual são consideradas como modalidades afins “nomeadamente, rifas, tómbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos e passatempos”.

No que respeita ao caso específico dos jogos oferecidos pelos meios de comunicação social, o Artigo 161.º da mesma Lei considera-os como excepções, uma vez que a regra é a de não permissão de “exploração de qualquer modalidade afim do jogo de fortuna ou azar e outras formas de jogo referidas no artigo 159.º por entidades com fins lucrativos”

Exceptuam-se dessa regra os “concursos de conhecimentos, passatempos ou outros, organizados por jornais, revistas, emissoras de rádio ou de televisão, e os concursos publicitários de promoção de bens ou serviços”, ficando, no entanto, definido que tais concursos “não poderão ocasionar qualquer dispêndio para o jogador que não seja o do custo normal de serviços públicos de correios e de telecomunicações, sem qualquer valor acrescentado, ou do custo do jornal ou revista, com comprovada publicação periódica há mais de um ano, cuja expansão se pretende promover, ou ainda do custo de aquisição dos produtos ou serviços que se pretende reclamar”.

Como limitações, o n.º 3 do artigo 161.º impõe que tais concursos não possam “desenvolver temas característicos dos jogos de fortuna ou azar, nomeadamente o póquer, frutos,

campainhas, roleta, dados, bingo, lotaria de números ou instantânea, totobola e totoloto, nem substituir por dinheiro ou fichas os prémios atribuídos”.

Verifica-se assim que a regulamentação dos jogos oferecidos por meios de comunicação social é muito restritiva:

- Não podem ser desenvolvidos por entidades diferentes daquelas que exploram o meio de comunicação social em causa;
- Não podem desenvolver temas próprios dos jogos de Casino;
- Não podem acarretar, para o participante, um dispêndio superior àquele que resulta da aquisição do jornal ou da subscrição do serviço de comunicação;
- Devem atribuir obrigatoriamente prémios em espécie (bens físicos), sendo proibida a substituição do respectivo valor por dinheiro.

(9) Are cross-border on-line gambling services offered in licensed premises dedicated to gambling (e.g. casinos, gambling halls or a bookmaker's shop) at national level?

Como resulta do acima exposto, (supra, 6.1.), as concessionárias da exploração de casinos são as únicas entidades que, em Portugal, podem oferecer jogos de fortuna ou azar.

A oferta transfronteiriça de jogos em linha em casinos dependeria sempre do envolvimento, na exploração do jogo, de uma entidade diferente daquela que explora o casino.

Por outras palavras, para poder oferecer jogos em linha transfronteiras nas suas instalações, seria necessário que o casino físico se associasse a fornecedores de jogos em linha.

Acontece porém que tal associação recairia na definição de cessão de exploração do jogo a terceiras entidades, situação que só seria possível mediante autorização específica do Governo, nos termos do Artigo 15.º da Lei do Jogo, sob pena de rescisão do contrato de concessão, nos termos da alínea e) do artigo 119.º da mesma Lei.

Por coerência com os princípios que defendem relativamente à exploração do jogo, as concessionárias dos Casinos Portugueses não pretendem oferecer nas suas instalações quaisquer jogos on-line disponibilizados por operadores transfronteiriços, e portanto nunca solicitaram ao Governo qualquer autorização nesse sentido.

Assim, nenhuma das instalações licenciadas destinadas ao jogo (que, em Portugal, são exclusivamente os Casinos) oferece jogos em linha transfronteiras.

(10) What are the main advantages/difficulties associated with the coexistence in the EU of differing national systems of, and practices for, the licensing of on-line gambling services?

10.1. A regulamentação nacional do jogo em áreas não reguladas pela UE:

Um dos valores mais importantes da UE é o de respeitar plenamente os ambientes sociais, culturais e económicos dos Estados-Membros.

O regime definido por cada Estado-Membro para a exploração do jogo está fortemente ligado ao seu ambiente social, económico e cultural específico. As culturas de jogo e os antecedentes históricos são consideravelmente diferentes consoante os Estados. Assim, é fundamental que essas diferenças sejam respeitadas.

A especificidade do sector de jogo e a conseqüente necessidade da sua regulamentação estadual levaram, como já se disse, a que o jogo fosse expressamente excluído de diplomas comunitários fundamentais para o estabelecimento, consolidação e correcto funcionamento do Mercado Interno.

Assim, a Directiva sobre os Serviços no Mercado Interno [Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006 – Jornal Oficial da União Europeia, L 376, 27.12.2006] exclui expressamente, na alínea h) do n.º 2 do Artigo 2.º, a sua aplicabilidade a “Actividades de jogo a dinheiro que impliquem uma aposta com valor monetário em jogos de fortuna ou azar, incluindo lotarias, actividades de jogo em casinos e apostas”. O que significa que a UE não pretendeu considerar o jogo como um “serviço” a harmonizar, não estabelecendo portanto disposições que facilitassem o exercício da liberdade de estabelecimento dos operadores de jogo de jogo nem o livre acesso à sua actividade (cfr. n.º 1 do artigo 1.º da Directiva).

E o artigo 1.º, n.º 5, alínea d), terceiro parágrafo, da Directiva sobre o Comércio Electrónico [Directiva 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno – JO, L 178, 17.7.2000], exclui expressamente a sua aplicabilidade a “jogos de azar em que é feita uma aposta em dinheiro em jogos de fortuna, incluindo lotarias e apostas”. O que significa que a UE decidiu não incluir o jogo nos serviços da sociedade da informação cuja livre circulação quis garantir entre os Estados - Membros (cfr. n.º 1 do artigo 1.º desta Directiva).

Os dois actos comunitários acima citados são fundamentais para o estabelecimento do Mercado Interno, e a exclusão do jogo do seu âmbito de actividade deve ser interpretada à luz da necessidade de permitir a cada Estado definir as suas próprias regras em matéria de jogo.

O Tribunal de Justiça da UE tem confirmado este posicionamento, construindo e densificando, em matéria de jogo, os princípios da subsidiariedade e do país de Destino, permitindo a cada Estado Membro a definição da sua política relativamente ao jogo, nomeadamente em termos de tipo e dimensionamento da oferta, número de licenças a conceder, tributação exigida, actividades complementares exigidas aos casinos e sectores para os quais revertem as verbas públicas obtidas com a sua exploração.

Em Portugal, por exemplo, os Casinos estão intrinsecamente ligados a actividades de entretenimento e ao desenvolvimento do sector Turístico, enquanto noutros países, como o Reino Unido, os Casinos dedicam-se essencialmente ao jogo e estão ligados a um ambiente urbano.

10.2. A regulamentação nacional do jogo em áreas reguladas pela UE

Como se disse anteriormente, cada um dos Estados-Membros está na melhor posição para definir as actividades que os Casinos devem desenvolver, o destino das receitas obtidas através da sua tributação, bem como o nível de protecção dos consumidores e de prevenção da

fraude que devem assegurar. Isto confere um papel essencial à regulamentação estadual e ao controlo nacional do jogo.

Tanto assim é que, mesmo nos casos em que existem Directivas Europeias aplicáveis a Casinos, os Estados não se limitam a transpor tais Directivas para o Direito Nacional, sentindo muitas vezes a necessidade de complementar essa transposição com a introdução de regras próprias, definidas em função do ambiente de jogo nacional.

É exemplo disso o regime de controlo do branqueamento de capitais vigente em Portugal e aplicável a Casinos, constante da Lei n.º 25/2008, de 5 de Junho. A questão já foi abordada supra, na alínea a) do ponto 6.3. Este diploma transpõe de forma escrupulosa a III Directiva [Directiva 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo – Jornal Oficial da União Europeia, L 309, 25.11.2005], estabelecendo nomeadamente que “Os concessionários de exploração de jogo em casinos ficam sujeitos [ao dever de] identificar os frequentadores e verificar a sua identidade à entrada da sala de jogo ou quando adquirirem ou trocarem fichas de jogo, ou símbolos convencionais utilizáveis para jogar, num montante total igual ou superior a € 2000 [artigo 32.º, n.º 1, alínea a)].

Mas, nas regras de prevenção de branqueamento aplicáveis a casinos, Portugal sentiu a necessidade de incluir ainda um sistema de combate ao branqueamento específico da legislação nacional e segundo o qual um Casino só pode emitir cheques seus à ordem de determinado frequentador em duas condições:

- Quando esse frequentador tenha adquirido fichas ou símbolos convencionais para jogar através de cartão bancário ou cheque não inutilizado, em montante pelo menos equivalente ao do cheque a emitir pelo casino, ou
- Quando o frequentador, previamente identificados, tenha sido premiado como resultado das combinações do plano de pagamentos das máquinas de jogo ou de sistemas de prémio acumulado

Quer isto dizer que, em Portugal, nenhum frequentador de um Casino pode trazer “dinheiro sujo” e obter em sua troca um cheque do Casino: quem traz dinheiro, apenas pode obter dinheiro em troca.

Trata-se de um sistema de prevenção do branqueamento que é específico de Portugal e que não tem paralelo em qualquer outro Estado da União.

E isto comprova que as medidas técnicas específicas postas em prática para proteger os consumidores e para combater as fraudes e lavagem de dinheiro variam de um Estado-Membro para outro, não obstante a existência e aplicabilidade de actos comunitários sobre a matéria.

10.3. A inviabilidade de uma abordagem global

Como consequência das condicionantes sociais, culturais, económicas de cada Estado, o conceito de Casino (e de exploração de jogo em geral) difere de um País para outro. Isto leva à impossibilidade de se estabelecer uma abordagem global, sendo essencial que os diferentes modelos nacionais continuem a coexistir.

Para o efeito, é crucial que os Estados-Membros em que os consumidores jogam sejam responsáveis por controlar as actividades de jogo e, assim, garantir que a moral, a ética, as particularidades culturais de cada País e os objectivos da sua ordem social sejam prosseguidos através do controle da oferta.

10.4. Aspectos específicos em que se mostra conveniente uma abordagem por parte da UE:

Como decorre das respostas anteriores, é necessário permitir que cada Estado-Membro decida se pretende ter, no seu território, oferta de jogos em linha e, em caso afirmativo, qual a dimensão dessa oferta, qual o número de operadores licenciados, que tipo de jogos podem oferecer, quais as características e localização do seu servidor, quais as regras de identificação para os jogadores.

Já foi dito anteriormente (supra, 6.4.) que a eficácia de um sistema nacional que pretenda proibir a oferta de jogo em linha, ou que pretenda limitar a respectiva oferta, necessita de dispor dos meios legais e técnicos necessários para impedir o acesso a operadores de jogo on-line ilegais e para controlar o sistema financeiro, impedindo-o de efectuar movimentos de verbas relacionadas com apostas nesses sites ilegais e com pagamentos de prémios por eles efectuados.

Estes aspectos relativos ao combate à oferta ilegal tornam conveniente uma abordagem comunitária, visto ser pouco eficaz a tomada de medidas de bloqueio de sítios da internet e transacções financeiras, quando tomadas isoladamente por cada Estado.

A legitimidade política de tais medidas de restrição de acesso e de controlo dos fluxos financeiros seria decisivamente reforçada com uma decisão a tomar ao nível da União.

Other comments on issues raised in section 2.1

2.2. Related services performed and/or used by on-line gambling services providers

(11) With focus on the categories mentioned in the Green Paper, how are commercial communications for (on-line) gambling services regulated for at national level? Are there specific problems with such cross-border commercial communications?

11.1 Em Portugal, a oferta de jogos on-line é ilegal

Quando se caracterizou o sistema legal Português referente ao jogo (supra, ponto 6.1), houve a oportunidade de referir fundamentadamente que os jogos de fortuna ou azar só podem, em Portugal, ser oferecidos em Casinos devidamente licenciados.

Este sistema torna ilegal qualquer outro modo de oferta de jogos, incluindo através da Internet.

Porque é ilegal oferecer jogos na internet em Portugal, os Casinos Portugueses não podem utilizar este meio de oferta. Isto significa que não podem, eles próprios, criar os seus sítios de

jogo, nem podem oferecer, nas suas instalações, jogos de fortuna ou azar fornecidos por operadores transfronteiras (supra, resposta à pergunta 9).

Este regime não tem impedido a existência e o forte crescimento da oferta ilegal de jogos na internet, explorados por operadores sediados em Estados da UE ou em Países terceiros.

Porém, e como se demonstrará de seguida, os operadores desses sites não só exercem uma actividade que é ilegal em Portugal, como utilizam também meios de publicidade que são vedados aos casinos licenciados.

11.2. O regime legal português não permite a publicidade aos jogos de casino como elemento essencial da mensagem

Em matéria de publicidade, vigora em Portugal o Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, Decreto-Lei n.º 6/95, de 17 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 61/97, de 25 de Março, Lei n.º 31-A/98, de 14 de Julho, Decreto-Lei n.º 275/98, de 09 de Setembro, Decreto-Lei n.º 51/2001, de 15 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 332/2001, de 24 de Dezembro, Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto, Decreto-Lei n.º 224/2004, de 04 de Dezembro, Lei n.º 37/2007, de 14 de Agosto, Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março e Lei n.º 8/2011, de 11 de Abril.

O artigo 21.º deste diploma, sob a epígrafe “Jogos de fortuna ou azar”, dispõe o seguinte:

1 – Não podem ser objecto de publicidade os jogos de fortuna ou azar enquanto objecto essencial da mensagem.

2 – Exceptuam-se do disposto no número anterior os jogos promovidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Existem ainda outras disposições sectoriais referentes a regimes específicos de jogo: o Decreto-Lei n.º 31/2011, de 4 de Março, que regula o exercício da actividade de exploração do jogo do bingo e o funcionamento das salas onde o mesmo é praticado, inclui, no Artigo 13.º, um disposição que permite realizar publicidade no interior das salas de jogo do bingo. Porém, e tal como acontece com os Casinos, a publicidade exterior só é permitida se a mesma não constituir objecto essencial da mensagem.

Até à data nunca existiu em Portugal a exploração, à escala nacional, de apostas mútuas sobre corridas de cavalos, visto que os vários concursos públicos para atribuição das respectivas licenças de exploração ficaram sempre desertos por falta de concorrentes. Porém, o respectivo regime, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 268/92, de 28 de Novembro, inclui, no artigo 27.º uma norma que permite aos organizadores deste tipo de apostas, quando existirem, a publicidade das suas actividades.

11.3. A actividade publicitária dos casinos físicos portugueses

Em virtude do regime legal que lhes é aplicável em matéria de publicidade, os concessionários de Casinos portugueses têm uma presença publicitária reduzida e seleccionada:

- a) A publicidade televisiva e radiofónica é muito rara e, nos poucos casos em que ocorre, refere-se apenas a actividades culturais, de entretenimento e de animação realizadas pelos Casinos físicos, nunca ao jogo;
- b) A publicidade na imprensa escrita é escassa e não incide sobre as actividades de jogo, privilegiando também aspectos como as iniciativas culturais e o entretenimento;
- c) No que se refere a comunicações comerciais em linha, os casinos Portugueses dispõem de sítios on-line para a divulgação das suas actividades. Devido ao regime legal vigente quanto à exploração de jogos, nenhum destes sites pode oferecer a prática de jogos. Os conteúdos dos sítios de internet dos casinos físicos Portugueses são predominantemente informativos e, devido às restrições existentes em matéria de publicidade, os conteúdos privilegiam as áreas do espectáculo, das iniciativas culturais, incluindo também informação sobre a actividade hoteleira das empresas concessionárias. As referências à actividade de jogo ficam em clara minoria, visto, também aqui, não poderem constituir o elemento essencial da mensagem.
- d) Os Casinos Portugueses não realizam promoções de vendas, nem recorrem à comercialização directa, nem têm contratos de patrocínio vigentes.

11.4 A legislação Portuguesa não permite a publicidade ao jogo em linha

O Código da Publicidade Português (ver supra, n.º 11.2) enuncia, no seu artigo 7.º, o princípio da licitude da publicidade. Nos termos da alínea b) do n.º 2 deste artigo, “É proibida a publicidade que estimule ou faça apelo à violência, bem como a qualquer actividade ilegal ou criminosa”.

Como já acima se referiu (supra, ponto 6.1), é ilegal, em Portugal, a oferta de jogos de fortuna ou azar em linha.

Do exposto, decorre que os jogos de casino em linha, como actividade ilegal que são, não podem ser publicitados.

11.5 Os operadores on-line de jogos de fortuna ou azar, apesar da proibição legal, publicitam amplamente a sua actividade em Portugal.

O primeiro caso de um operador on-line ilegal a publicitar a sua actividade em Portugal ocorreu em 2005, quando o operador bwin, então denominado Betandwin, celebrou um contrato de patrocínio com a Liga Portuguesa de Futebol Profissional. Nos termos deste contrato as camisolas dos jogadores e a publicidade nos estádios de Futebol, nas competições da 1.ª Liga de Futebol Portuguesa, passaram a incluir o nome e logótipo da bwin, tendo a competição, inclusivamente, ficado conhecida pelo nome de “Liga Bwin”.

Face à ilegalidade manifesta deste contrato de patrocínio, a Associação Portuguesa de Casinos e suas Associadas (e também, em acção separada, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) accionaram judicialmente, em 2005, aquele operador on-line e a referida Liga Portuguesa de Futebol, pedindo a declaração de ilegalidade daquele contrato de patrocínio e a condenação das rés Bwin e Liga portuguesa a absterem-se de o executar.

No decurso deste processo, e com intuits manifestamente dilatórios, a Bwin e a Liga Portuguesa de Futebol solicitaram o respectivo reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia, muito embora este Tribunal já tivesse, à data, proferido o Acórdão do processo C-42/07, que expressamente declarava a conformidade do Direito Interno português em matéria de jogo com o Direito da União.

Note-se, aliás, que o processo C-42/07 teve exactamente na sua origem a aplicação, em Portugal, à Baw International Ltd (empresa de apostas online com sede em Gibraltar, que explora o sítio de jogo na internet denominado “Bwin”), e à Liga Portuguesa de Futebol Profissional coimas, ou seja, sanções pecuniárias, por terem proposto apostas mútuas por via electrónica e feito publicidade a essas apostas.

Como é sabido, o acórdão C-42/07, que atesta a legitimidade do Estado Português em proibir a oferta de jogos por parte de operadores de jogo on-line, confirmando ainda, por consequência, a ilegalidade da publicidade feita a esses jogos.

No entanto, em Portugal, vive-se um clima de completa impunidade quanto à organização de jogos ilegais e à respectiva publicidade.

E tanto assim é que, em 2010, a mesma Liga Portuguesa de Futebol e o mesmo operador de jogos ilegal “Bwin” voltaram a assinar um contrato de patrocínio por 3 anos.

Outros operadores em linha têm também patrocinado clubes de futebol portugueses, como é o caso da “Sporting Bet”. No caso deste operador, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa recorreu aos Tribunais, que impediram a execução de tal patrocínio através de uma providência cautelar (restraining order).

(12) Are there specific national regulations pertaining to payment systems for on-line gambling services? How do you assess them?

Como foi anteriormente referido, o jogo em linha não está regulado em Portugal. Consequentemente, também não existe qualquer regulamentação referente aos sistemas de pagamento destes jogos.

Para um ambiente controlado de jogo como é Portugal, um dos objectivos é o de impedir que os sistemas de pagamento possam ser utilizados para realizar transacções referentes a jogo on-line ilegal (supra, pontos 6.3, 6.4 e 10.4). Relativamente a sítios de jogo on-line que venham a ser legalizados, é também importante estabelecer regras que assegurem a regularidade das transacções e que protejam eficazmente os consumidores.

Como também já foi dito (pontos 6.4 e 10.4), trata-se de matéria em que seria adequada a emissão de regulamentação a nível da União.

(13) Are players' accounts a necessary requirement for enforcement and player protection reasons?

13.1 A actual inexistência de legislação nacional referente a jogos em linha; perspectivas futuras

Como se referiu acima na resposta à pergunta 6. (supra, ponto 6.1), os jogos de fortuna ou azar só podem, em Portugal, ser oferecidos em Casinos devidamente licenciados, o que torna ilegal qualquer outro local ou modo de oferta de jogos, incluindo através da Internet.

As Concessionárias dos Casinos Portugueses defendem que a futura regulamentação do jogo em linha em Portugal deverá conduzir à autorização exclusiva dos actuais concessionários de casinos físicos, para oferecerem jogos em linha em Portugal [supra, ponto 6.1 e alínea b) do ponto 6.3].

Considerando os princípios da subsidiariedade e do país de destino, a regulamentação a aprovar pela República Portuguesa não irá previsivelmente aceitar a oferta, no seu território, de jogos em linha oferecidos por operadores de outros Estados, sejam ou não Estados-Membros da UE.

Como consequência, essa futura regulamentação deverá também prever que, uma vez autorizados a explorar o jogo on-line, os concessionários dos Casinos físicos também não possam oferecer jogos a pessoas não residentes em Portugal.

Esta é uma de várias razões a justificar a necessidade de se preverem contas de jogador.

13.2. A necessidade de estabelecimento de contas de jogador

a) Requisitos a verificar

As contas de jogador são essenciais para permitir a verificação de vários requisitos inerentes à prática do jogo, devendo as mesmas permitir, designadamente, o controlo dos seguintes aspectos:

- A identidade, assegurando, face ao meio remoto de exploração utilizado, que o utilizador é uma determinada pessoa física;
- A idade, assegurando o respeito da legislação nacional que proíbe a prática de jogos a menores de 18 anos;
- O local de residência do jogador, a fim de assegurar que não se oferece a prática de jogos on-line a residentes noutros Países;
- O número do documento nacional de identificação do jogador, ou do seu passaporte, ou da sua autorização de residência, quando natural de Estado Terceiro.
- Um endereço de correio electrónico válido, a testar através de mecanismo próprio do “site”
- Um número de telefone válido, a testar através de mecanismo próprio do “site”
- O número do IP do computador utilizado, a fim de verificar se o utilizador, embora residente em Portugal, está a jogar a partir de outra localização, o que não é permitido;

- O controlo de eventuais proibições de acesso aos casinos físicos, caso em que o jogador também não poderá jogar em linha;
- O controlo dos fluxos financeiros associados ao jogo, de forma a prevenir e reprimir eventuais actividades de branqueamento de capitais.

13.3. A necessidade de limitar a oferta de jogo on-line a operadores nacionais

O jogo em linha acarreta riscos adicionais para a ordem pública e para a defesa dos direitos dos jogadores.

Mesmo com a criação de contas de jogador, é impossível verificar, controlar e, o que é mais importante, ajudar os jogadores, se estes estiverem localizados noutra Estado-Membro.

Como decidiu o Tribunal de Justiça da UE [Acórdão proferido no caso C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Bwin International Ltd, v. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa), ponto 69], o facto de um operador oferecer legalmente jogos em linha em outro Estado-Membro, em que está estabelecido e onde, em princípio, já está sujeito às condições legais e ao controlo estabelecido por parte das autoridades competentes desse Estado, não pode, automaticamente, ser considerado como equivalente a uma garantia suficiente de que os consumidores nacionais serão protegidos contra os riscos de fraude, à luz das dificuldades que podem ser encontradas, em tal contexto, pelas autoridades do Estado-Membro de estabelecimento para avaliar as qualidades profissionais e integridade dos operadores.

A presença física no território de um Estado-Membro permite um controlo mais completo e eficaz das actividades do operador e dos jogos que oferece em linha, o que não seria possível se o operador estivesse estabelecido noutra Estado-Membro. Um Estado-Membro tem de ter a possibilidade de realizar inspecções no local e verificações (em conformidade com a directiva referente ao Branqueamento de Capitais), como foi confirmado no parecer do advogado-geral Bot no caso Dickinger.

O contacto inicial directo entre consumidores e operadores é crucial não só para obter a sua identificação, mas também para conhecer os jogadores e captar as suas atitudes comportamentais em vista de protegê-los quando necessário.

Isto aplica-se também na perspectiva do cliente. É extremamente útil, para os clientes, poderem ter um contacto físico directo com os operadores de casinos.

Com licenças de exploração na internet associadas a licenças de casinos físicos, os jogadores terão sempre a possibilidade de se encontrar pessoalmente com os responsáveis do casino e serem devidamente informados sobre os jogos existentes e os riscos que podem acarretar.

A possibilidade de contactar um casino físico também é importante quando os clientes querem reclamar, ou no caso de ocorrerem questões referentes aos pagamentos.

A criação de um ambiente de jogo sustentável não é possível sem uma relação clara, fiável e transparente entre os jogadores e os casinos.

Nas situações em que não haja a possibilidade de contacto directo entre o consumidor e o operador – caso da actual oferta ilegal de jogos em linha – tornam-se acrescidos os riscos de fraude por parte dos operadores contra os consumidores.

(14) What are the existing national rules and practices relating to customer verification, their application to on-line gambling services and their consistency with data protection rules? How do you assess them? Are there specific problems associated with customer verification in a cross-border context?

14.1. Perspectivas de regulamentação em Portugal

Em Portugal, não existe actualmente qualquer legislação referente à prática de jogos de Casino em linha, os quais são, conseqüentemente, proibidos (supra, 6.1)

Não obstante, e tendo em vista uma futura regulamentação do jogo em linha em Portugal, as Concessionárias dos Casinos Portugueses e a sua Associação representativa têm referido, repetidamente, que não é admissível nem eficaz a auto-regulação dos operadores de jogo relativamente a questões críticas como a identificação dos clientes, a protecção dos jogadores, a protecção de dados, a protecção dos clientes vulneráveis e menores de idade e o combate ao branqueamento de capitais.

Estas questões devem ser devidamente regulamentadas e controladas pelo legislador nacional de cada Estado da UE, variando o nível de regulação em função de vários factores, entre os quais avultam a política de jogo e as posições éticas do País em questão.

14.2. Meios de identificação e controlo de identidade no jogo em linha

Há neste momento vários procedimentos de identificação de jogadores em linha, adoptados pelos operadores licenciados noutros Estados. De momento, nenhum desses procedimentos é inteiramente isento de riscos. No entanto, é preciso ter em mente que o progresso tecnológico irá, nos próximos anos, conduzir a soluções mais avançadas: assinaturas electrónicas, passaportes electrónicos e métodos biométricos de identificação podem ajudar a garantir que, no futuro, os clientes do jogo em linha sejam correctamente identificados.

No caso de o jogo atingir montantes elevados, ou quando ocorram transacções que impliquem um maior nível de risco, a fiabilidade dos procedimentos de identificação pode ser reforçada por verificações de identidade regular. Pode ser útil o recurso a bancos de dados públicos, bem como dados de terceiros, a fim de garantir que o operador está a lidar com o cliente correcto. O recurso a serviços de terceiros, além de dispendioso, não é permitido em Portugal por razões relativas à protecção legal dos dados informatizados.

O processo de registo em linha deve estar configurado para não permitir o acesso imediato ao jogo, evitando assim atitudes impulsivas. A inscrição deve prever a identificação por meios seguros, incluindo o envio antecipado, ao operador, de cópia dos documentos de identificação.

14.3. A importância do controlo presencial da identidade

Existem provas de que o público dos casinos físicos e o dos operadores on-line é tendencialmente o mesmo: estudos recentes, realizados por operadores terrestres como o casino Gran Madrid, revelam que 40 por cento dos clientes de casinos físicos está disposto a jogar através da internet, se o casino físico passar a dispor desse canal de distribuição.

Nos casos de exploração de jogos em linha como decorrência da exploração do jogo em casinos físicos – solução que defendemos para Portugal – o controlo dos documentos, da

identidade do frequentador e da existência de eventuais proibições de acesso a Casinos pode ser assegurado através de registo presencial do Cliente, se tal for considerado necessário em determinado caso concreto. É de vital importância que os operadores tenham a possibilidade de contacto directo com os jogadores, para, por exemplo, suprir dúvidas quanto à identidade destes, ou em qualquer outro caso em que se mostre necessário um controlo acrescido. A presença física do jogador permite uma fácil identificação, visto que não se pode manter o anonimato ou dissimular a identidade num Casino físico.

14.4. O problema em termos de direito penal

As legislações nacionais incluem disposições que classificam como crime, punível com pena de prisão, a usurpação da identidade de outra pessoa. Neste campo, também é essencial que a possibilidade de jogar na internet dependa de o jogador residir no país de estabelecimento do operador, excluindo assim qualquer dúvida quanto à legislação penal aplicável.

Nos casinos físicos, as verificações de identidade (know-your-customer, ou KYC) fazem parte do processo de identificação dos frequentadores. Por oposição, os casinos on-line, que favorecem o anonimato, apresentam uma vulnerabilidade acrescida às actividades criminosas,

14.5 Razões que tornam necessário um adequado controlo de identidade

Se não for sujeito a adequado controlo, o jogo on-line pode facilitar o desenvolvimento de actividades criminosas em grau intenso. Entre os problemas associados à falta de identificação ou deficiente identificação dos clientes de jogos em linha podem citar-se:

- a) A fraude com cartões bancários: roubo de dados através da internet (phishing) clonagem de cartões, apropriação de dados bancários;
- b) O branqueamento de capitais (falta de controlo de pessoas suspeitas ou politicamente expostas);
- c) Participação de menores e jogadores compulsivos proibidos de entrar em casinos físicos;
- d) Participação de pessoas sob a influência do álcool ou drogas.

Só a associação dos sites de jogo on-line à exploração dos casinos físicos permite ultrapassar estes problemas de controlo de identidade.

14.6 Necessidade de segurança dos dados pessoais

Os operadores de jogos em linha devem ser sujeitos a obrigações estritas no que diz respeito à preservação e segurança dos dados pessoais dos clientes. Estes dados devem estar ao abrigo de divulgação por parte de colaboradores menos escrupulosos e deve ser prevenida a possibilidade da sua perda, devida a falhas nos sistemas informáticos.

Para os jogos em linha, só a operação numa base nacional, com a inerente sujeição a uma única entidade de controlo nacional, permite assegurar adequados mecanismos de controlo quanto à preservação de dados pessoais dos Clientes.

Other comments on issues raised in section 2.2

2.3. Public interest objectives

2.3.1. Consumer protection

(15) Do you have evidence that the factors listed in the Green Paper are linked to and/or central for the development of problem gambling or excessive use of on-line gambling services? (if possible, please rank them)

15.1 Prevalência do jogo compulsivo em Portugal

Em Portugal, o único Estudo de âmbito geral realizado até à data sobre a prevalência do jogo compulsivo, intitulado “Epidemiologia de jogo a dinheiro em Portugal”, foi realizado na Universidade Católica Portuguesa, sob a responsabilidade do Professor Henrique Lopes, tendo o respectivo Relatório apresentado em Novembro de 2009.

As conclusões desse Estudo, cujo sumário se anexa, são as seguintes:

- A taxa de prevalência de jogadores de risco e jogadores dependentes em Portugal é idêntica à da generalidade dos Países Europeus. Esta taxa, que indica a medida em que a população está (no momento presente) a ser afectada pela dependência, aponta para a existência, em Portugal, de cerca de 400.000 a 870.000 jogadores de risco e cerca de 16.000 pessoas dependentes de jogo (0,2% da população).
- A taxa de incidência de jogo a dinheiro é também previsivelmente similar à da generalidade dos Países Europeus. Esta taxa, que indica a medida em que a população já foi alguma vez afectada pela dependência, aponta para a existência, em Portugal, de cerca de 1.023.000 a 1.160.000 pessoas que já foram alguma vez jogadores de risco e de cerca de 40.000 a 235.000 pessoas que já foram alguma vez dependentes de jogo (0,4 a 2,2% da população).

15.2. A frequência da prática dos jogos (diferença temporal entre aposta e resultado) e a dependência

O referido Estudo conclui ainda que o essencial do problema do jogo a dinheiro é devido a jogos não explorados pela Santa Casa. Na sua esmagadora maioria, os jogos explorados por esta entidade são objecto de sorteios com periodicidade pré-definida, apresentando portanto diferenças temporais consideráveis entre o momento da realização da aposta e o momento em que o jogador conhece o resultado.

No extremo oposto, o Estudo inclui entre os jogos mais geradores de dependência os jogos clandestinos, quer praticados ao vivo, quer praticados através da Internet. Estes jogos são de resultado imediato, proporcionando, face a eventuais perdas, a oportunidade de renovar a aposta logo de seguida, criando mecanismos de dependência por via da tentativa de recuperação das perdas. No caso dos jogos da internet, o facto de estarem disponíveis 24 horas por dia aumenta o risco de dependência.

15.3. As comunicações comerciais susceptíveis de afectar grupos vulneráveis

O Estudo a que se faz referência, embora muito centrado sobre os jogos oferecidos pela Santa Casa da Misericórdia, aponta a estes jogos um “efeito trigger”. Ou seja, e como já foi referido,

a publicidade aos casinos está sujeita a sérias limitações, enquanto que os jogos da Santa Casa da Misericórdia podem ser – e são – publicitados sem quaisquer restrições (supra, 11.2). A abundante publicidade que é feita ao jogo contribui para gerar uma apetência para este tipo de actividades em várias camadas sociais, que são depois canalizadas para a prática de outros jogos.

Por outras palavras, a abundância de publicidade ao jogo contribui para que a população veja esta actividade como apetecível, criando um ambiente propício à prática de outros jogos, o que pode explicar o aumento da procura de jogos de internet em Portugal, embora a respectiva oferta seja proibida.

15.4. A taxa de prevalência entre os jovens

Este Estudo da Universidade Católica Portuguesa foca ainda, como motivo de séria reflexão, a taxa de prevalência de jogadores de risco e jogadores dependentes entre os jovens.

Em particular, o Estudo refere, como situações a acompanhar mais detalhadamente, os fenómenos de dependência de jogo a dinheiro, entre os jovens dos 12 aos 18 anos.

É especialmente preocupante que ocorram situações de jogo problemático ou de dependência entre jovens desta faixa etária.

Em Portugal, a idade mínima para entrar num Casino e para ter acesso aos jogos aí oferecidos é de 18 anos.

Por isso, a identificação de jogadores de risco e jogadores dependentes entre os jovens dos 12 aos 18 anos tem a ver com o fenómeno, vivido na última década, de expansão dos jogos de fortuna ou azar e apostas na Internet.

(16) Do you have evidence that the instruments listed in the Green Paper are central and/or efficient to prevent or limit problem gambling relating to on-line gambling services? (if possible, please rank them)

16.1. Os meios de controlo de dependência utilizados nos Casinos Portugueses

Presentemente, os Casinos Portugueses, nalguns casos por obrigação legal, e, noutros, pela adopção voluntária de políticas de controlo do jogo excessivo ou problemático, recorrem a todos os meios de controlo da dependência que foram enumerados.

16.1.1) Limites de idade – A idade mínima para entrar num Casino Português é de 18 anos. Até há poucos anos, os menores de 18 anos podiam aceder a espaços gerais dos casinos que eram contíguos aos espaços de jogo, podendo conseqüentemente observar o jogo que estava a ser praticado e ficar eventualmente sujeitos ao seu apelo. Todavia, a partir de 2005, os Casinos Portugueses passaram, voluntariamente, a qualificar-se na sua totalidade como espaços de jogo, o que significa que o controlo de idade é feito na entrada exterior. Nestas condições, os menores de 18 anos apenas podem aceder aos Casinos para assistirem a alguns espectáculos e outros eventos especiais classificados para a sua idade, eventos esses que são realizados em espaços reservados dos Casinos, dos quais não se pode ver nem aceder a áreas de jogo.

16.1.2) Auto-limitação (financeira e de tempo) e auto-exclusão – A legislação portuguesa prevê, desde há muitos anos, a possibilidade de um frequentador se auto-excluir da frequência de Casinos. Estas proibições, que são decretadas pela inspecção de jogos, são válidas para

todos os Casinos Portugueses e têm a duração de 2 anos, podendo ser renovadas. A auto-limitação financeira e a redução dos períodos de frequência dos Casinos não são objecto de legislação, mas constituem medidas aplicadas voluntariamente pelos Casinos, como decorre dos documentos anexos. Estes documentos elencam as medidas adoptadas voluntariamente pelos dois principais grupos empresariais que, em Portugal, se dedicam à exploração de Casinos e que, no seu conjunto, exploram 8 dos 11 casinos nacionais e são responsáveis por 90% de todas as receitas de Casino geradas em Portugal: o Grupo Estoril-Sol (Casino Estoril, Casino Lisboa e Casino da Póvoa) e o Grupo Solverde (Casinos de Espinho, Chaves, Vilamoura, Praia da Rocha e Monte Gordo).

16.1.3) Informação/avisos/auto-testes – Estes elementos de controlo são considerados na política voluntária de prevenção do jogo compulsivo por parte dos Casinos Portugueses e constam também da documentação em anexo.

16.1.4) Proibição da utilização de crédito – Como medida de carácter genérico, os Casinos Portugueses estão proibidos de conceder crédito, directamente, aos seus jogadores. No entanto, a utilização de cartões de crédito pode constituir um problema, assim como o recurso a dinheiro disponibilizado por terceiros. Entre as medidas recomendadas pelos Casinos Portugueses, e constantes na documentação anexa, incluem-se “deixar em casa os cartões de crédito” e “jogar apenas com dinheiro próprio e não o de terceiros”.

16.1.5) Testes de realidade – Entre as medidas recomendadas pelos Casinos Portugueses, e constantes na documentação anexa, incluem-se perguntas dirigidas ao controlo de realidade, nomeadamente o facto de o jogador ocultar o facto de o ser, de prejudicar relações de amizade ou familiares por causa do jogo, jogar mais tempo ou gastar mais do que pretendia.

16.1.6) Obrigação de vigilância – A legislação portuguesa inclui normas que obrigam especificamente aos Casinos a não permitir a frequência de menores de idade ou jogadores proibidos. O desrespeito destas normas implica a sujeição a pesadas sanções.

16.1.7) Restrições impostas a determinadas formas de jogo ou de aposta – Como se referiu anteriormente, (supra, ponto 7.1), os jogos em exploração nos Casinos Portugueses têm de estar previstos na Lei ou, quando não o estejam, têm de ser previamente aprovados pelo Governo. Isto possibilita sempre o controlo prévio e não autorização de jogos especialmente perigosos quanto ao risco de dependência. Por outro lado, a exploração actual dos Casinos Portugueses assenta, actualmente, em Salas Mistas, com jogos de mesa e máquinas, em que a aposta máxima dos jogos de mesa está obrigatoriamente indexada à aposta máxima simples que pode ser feita numa máquina de jogo. Esta indexação contribui para a limitação dos montantes apostados e, conseqüentemente, para a protecção do jogador.

16.1.8) Outros (por exemplo, limites na comunicação comercial) – Como se referiu anteriormente, os Casinos Portugueses estão proibidos de fazer publicidade ao jogo como elemento essencial da mensagem (supra, n.ºs 11.2 e 11.3)

16.2. A completa ausência de meios de controlo de dependência na actual oferta de jogo on-line em Portugal.

Como anteriormente se referiu, a actual situação de Portugal, é caracterizada por uma proibição de oferta de jogo on-line, mas que não foi acompanhada da adopção de legislação que permita implementar na prática essa proibição. Aguarda-se neste momento a emissão de legislação que permita aos casinos físicos portugueses explorar o jogo na internet de uma forma controlada.

Entretanto, e devido à falta de medidas de combate à oferta ilegal de jogo on-line, os respectivos operadores actuam em Portugal, a partir de Estados-Membros da UE ou de Países terceiros, sem quaisquer garantias de observância dos requisitos citados. Nomeadamente:

16.2.1) Limites de idade – É indispensável que a idade mínima para jogar num casino on-line seja a mesma que é definida para os Casinos físicos. Neste momento, e dada a situação de completo descontrolo da oferta, é impossível avaliar se os casinos on-line cumprem este requisito e se adoptam os meios técnicos necessários à sua observância. Quanto aos limites de idade, é ainda de referir que os mesmos diferem consoante os Estados-Membros da UE, o que coloca toda a importância num sistema de licenciamento de operadores numa base nacional, e na necessidade de os operadores assim licenciados visarem apenas as pessoas residentes no País que os licenciou [supra, ponto 6.3, alíneas a) e b)].

16.2.2) Auto-limitação (financeira e de tempo) e auto-exclusão – Quanto à auto-limitação de tempo, a mesma é impossível no que se refere à actual oferta ilegal de jogos em linha. Por natureza, a internet funciona 24 horas por dia e os operadores não estão sujeitos a qualquer controlo legal, que permita sujeitá-los a medidas de limitação. O mesmo se diga quanto à auto-limitação financeira e à auto-exclusão, que, num ambiente desregulado, não podem ser sujeitos a qualquer medida consistente e séria de controlo. Com a regulamentação da exploração de jogos na internet em Portugal e respectiva adjudicação às actuais concessionárias de Casinos físicos, defende-se que as medidas de controlo do jogo excessivo aplicáveis a estes últimos sejam igualmente aplicáveis ao jogo na internet, nomeadamente a auto-exclusão.

16.2.3) Informação/avisos/auto-testes – Num ambiente de competição desregulada entre operadores da internet, é impossível atribuir qualquer eficácia a um sistema de informações, avisos ou auto-testes. A concorrência entre operadores fará sempre com que o jogador se afaste dos sítios de internet que recorram a este tipo de controlos e procure outros em que os mesmos não existam. Só a regulamentação estadual do jogo em linha, adoplada a um número limitado de licenças, permite a definição de um conjunto de regras nesta matéria e o eficaz controlo do seu cumprimento por parte dos operadores.

16.2.4) Proibição da utilização de crédito – Como meio remoto de jogo, a internet torna impossível verificar se o cliente está a recorrer ao crédito para poder jogar. A criação de contas de jogador, só por si, também não resolve o problema, pois o titular da conta, apesar de apresentar uma dotação regular de fundos na sua conta de jogador, pode, para isso, ter de recorrer ao endividamento excessivo em outras áreas, sejam elas legais ou ilegais. Só o controlo presencial permite um conhecimento da pessoa do jogador e a formação de uma ideia adequada sobre a sua situação financeira global. Para isso, a exploração na internet deve estar associada à exploração de casinos físicos, como meio de avaliação da pessoa do jogador e da sua situação financeira.

16.2.5) Testes de realidade – A aplicação eficaz deste tipo de testes depende da análise da reacção do jogador. É necessário observar como o cliente responde às questões e, sobretudo, se as respostas dadas correspondem ao seu comportamento efectivo como jogador. A realização deste tipo de testes através da internet não é eficaz só por si. É necessário assegurar a ligação do jogador a um estabelecimento físico, o que coloca a tónica essencial, também nesta área, na ligação das explorações da internet às de casinos terrestres.

16.2.6) Obrigação de vigilância – A aplicação das normas que possam ser estabelecidas a este respeito depende da limitação do número de operadores autorizados e da sua localização no País onde oferecem a prática de jogos. De nada serve sujeitar os operadores on-line a não permitir a frequência de menores de idade ou de jogadores proibidos se esses operadores estão

localizados a milhares de quilómetros de distância, o que inviabiliza qualquer medida de controlo por parte do Estado-Membro que impõe as obrigações. Acresce que a idade mínima para jogar varia de um Estado-Membro para outro, o que coloca especial dificuldade na implementação, nesta matéria, de uma obrigação de vigilância à escala transnacional.

16.2.7) Restrições impostas a determinadas formas de jogo ou de aposta – Trata-se de uma medida eficaz, mas inexecutável num cenário de multiplicação de operadores. A concorrência entre centenas de operadores de jogo on-line fará sempre com que os mesmos lancem mão de formas de jogo cada vez mais atractivas e com maior gasto de dinheiro. As autoridades de supervisão, por seu lado, não estão em condições de controlar milhares de operadores localizados em outros Estados-Membros. Acresce que a decisão sobre as formas de jogo ou aposta autorizadas ou restringidas deve ser tomada em consonância com as condicionantes económicas, sociais e culturais de cada país, não existindo consequentemente a garantia de as disposições de um Estado-Membro nesta matéria corresponderem aos requisitos que outro Estado-Membro pretende ressaltar. Consequentemente, só uma regulação nacional do jogo on-line e a limitação do respectivo número de operadores permitirá o controlo prévio dos jogos a autorizar e a não autorização de jogos especialmente perigosos quanto ao risco de dependência.

16.2.8) Outros (por exemplo, limites na comunicação comercial) – As limitações a que o jogo está sujeito em matéria de publicidade têm em vista evitar a sua prática em termos excessivos e, consequentemente, limitar as perdas da generalidade dos apostadores e prevenir problemas de dependência que sempre podem surgir numa percentagem da população. Já se referiu que, apesar das limitações a que os Casinos Portugueses estão sujeitos em matéria de publicidade (supra, n.ºs 11.2 e 11.3), os operadores da internet – que, neste momento, são todos ilegais em Portugal, sem excepção – adoptam indiscriminadamente todos os meios de publicidade, incluindo o patrocínio a competições desportivas (supra, n.º 11.5). Na regulamentação do jogo on-line, deve ser posto especial ênfase na limitação do número de operadores. A competição de centenas de operadores de jogos em linha, ainda que num cenário de legalidade formal, fará com que os mesmos recorram, cada vez mais, à publicidade como forma de competirem no mercado, tornando impossível fazer cumprir qualquer restrição restritiva. Na prática, a legalização de milhares de operadores equivalerá à actual situação de desregulamentação. O estabelecimento de regras de nada valerá se, em resultado da atomização da oferta de jogos, não for possível fazer cumprir essas regras.

(17) Do you have evidence (e.g. studies, statistical data) on the scale of problem gambling at national or EU level?

Favor ver respostas às perguntas 1) e 15)

(18) Are there recognised studies or evidence demonstrating that on-line gambling is likely to be more or less harmful than other forms of gambling for individuals susceptible to develop a pathological gaming pattern?

O Estudo “Epidemiologia de jogo a dinheiro em Portugal”, citado nas respostas 1) e 15), identifica o jogo praticado através da Internet como mais susceptível de gerar dependência, devido ao resultado imediato, disponibilidade 24 horas por dia e falta de controlo da participação de menores e jogadores dependentes.

Este estudo foca ainda, como motivo de séria reflexão, os fenómenos de dependência de jogo a dinheiro entre os jovens dos 12 aos 18 anos. (supra, ponto 15.4)

Visto que, Em Portugal, a idade mínima para entrar num Casino e para ter acesso aos jogos aí oferecidos é de 18 anos, os jogadores de risco e jogadores dependentes só podem ter origem nos jogos oferecidos através da Internet.

(19) Is there evidence to suggest which forms of on-line gambling (types of games) are most problematic in this respect?

O Estudo “Epidemiologia de jogo a Dinheiro em Portugal”, [supra, respostas 1) e 15)] identifica os jogos de Casino como susceptíveis de gerar mais dependência do que as apostas.

Consequentemente, a oferta de jogos de Casino on-line é também mais apta a criar dependência que as apostas on-line.

No que respeita aos jogos de Casino, a sua prática em Casinos físicos, em Portugal, é rodeada dos adequados mecanismos de proibição de acesso a menores e jogadores compulsivos [supra, pontos 3.2, alínea c) e 6.3, alíneas a) e e)]. E estes mecanismos teriam de ser transpostos para a exploração de jogo on-line, logo que este seja concessionado às actuais detentoras de licenças para explorar casinos físicos.

O problema da acrescida dependência provocada pelos jogos de Casino em linha é agravado pela actual situação de completa ausência de controlo dos jogos oferecidos em Portugal através da internet. E por isso é urgente a respectiva regulamentação em Portugal.

A este respeito, já houve a oportunidade de frisar (supra, 6.3 e 16.2) que a regulamentação do jogo on-line deve colocar especial ênfase na limitação do número de operadores e, em Portugal, deve ser concedida apenas às empresas detentoras de licenças para explorar casinos físicos.

A adopção de legislação que permitisse o licenciamento de um número elevado de operadores levaria, embora num cenário de legalidade formal, a uma situação de feroz competição entre operadores remotos, localizados noutros Estados, levando à total ausência de controlo por parte das autoridades nacionais e à consequente impossibilidade de estas autoridades aplicarem a sua política de restrição de acesso a menores e jogadores compulsivos.

(20) What is done at national level to prevent problem gambling? (E.g. to ensure early detection)?

Favor ver resposta à pergunta 16, ponto 16.1.

(21) Is treatment for gambling addiction available at national level? If so, to what extent do on-line gambling operators contribute to the funding of such preventive actions and treatment?

Em Portugal existem vários Médicos e Hospitais que disponibilizam tratamento da dependência do jogo. O destino das verbas dos Casinos físicos não contempla, de forma directa, a sua aplicação nestas áreas.

(22) What is the required level of due diligence in national regulation in this field? (e.g. recording on-line players' behaviour to determine a probable pathological gambler?).

Não existe regulação do jogo em linha em Portugal.

(23) What is the statutory age limit for having access to on-line gambling services in your Member State? Are existing limits adequate to protect minors?

A definição da idade de 18 anos como mínimo para entrar num Casino físico é socialmente aceite em Portugal.

É de referir que, embora podendo entrar em Casinos, a faixa etária compreendida entre os 18 e os 25 anos não se destaca pelo seu nível de aposta. A faixa etária superior a 25 anos coincide com a aquisição de alguma estabilidade financeira e só a partir daí se verifica um aumento do nível de aposta nos casinos físicos.

No que respeita à internet, as informações existentes sobre a participação de jovens, mesmo com idade inferior a 18 anos, (supra, 15.4 e 18) levam a encarar o problema de outra forma, pois somos levados a concluir que a oferta em linha é especialmente apta a captar a participação de camadas etárias mais baixas.

Esta situação tem origem no actual desregramento de oferta e na competição dos operadores para obtenção de mais público.

Trata-se de mais uma razão a aconselhar a atribuição de um número limitado de licenças por País, e a justificar a proibição da oferta de jogos transfronteiras.

De notar ainda que a idade mínima para jogar varia de Estado para estado, o que mais justifica a criação de sistemas nacionais de atribuição de licenças e de controlo de operadores.

(24) Are on-line age controls imposed and how do these compare to off-line 'face-to-face' identification?

Não existe actualmente regulamentação do jogo na internet em Portugal, mas uma das principais matérias a regular nessa legislação será a do controlo da identidade do jogador, o que inclui o controlo da idade (supra, 13.1 e 13.2).

Neste aspecto, já houve oportunidade de referir (13.2) que a criação de contas de jogador não é meio suficiente para assegurar o controlo da identidade do jogador e, conseqüentemente, da sua idade. O contacto directo entre o jogador e o operador é crucial neste aspecto.

Com licenças de exploração na internet associadas a licenças de casinos físicos, os operadores poderão sempre solicitar a presença de um frequentador para completar o seu processo de inscrição, em todos os casos em que haja dúvidas sobre a sua idade.

Numa situação em que se conferissem licenças a operadores remotos, ficaria impossibilitado qualquer contacto directo entre o consumidor e o operador, criando riscos acrescidos de participação de pessoas sem a idade mínima para jogar.

De nada serve sujeitar os operadores on-line a não permitir a frequência de menores de idade se esses operadores estão localizados a milhares de quilómetros de distância, inviabilizando qualquer medida de controlo por parte do Estado-Membro que estabelece a idade mínima de acesso. Como acima se referiu (16.2, resposta 6), a idade mínima para jogar varia de um Estado-Membro para outro, o que coloca especial dificuldade na implementação, nesta matéria, de uma obrigação de vigilância à escala transnacional

Nesta questão do controlo de idade, tem especial relevância a jurisprudência do caso Liga Portuguesa [Acórdão do TJUE, proferido no caso C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol

Profissional, Bwin International Ltd, v. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa), ponto 69], segundo a qual “o facto de um operador oferecer legalmente jogos em linha em outro Estado-Membro, em que está estabelecido e onde está, em princípio, já está sujeito às condições legais e ao controlo estabelecido por parte das autoridades competentes desse Estado, não pode, automaticamente, ser considerado como equivalente a uma garantia suficiente de que os consumidores nacionais serão protegidos contra os riscos de fraude, à luz das dificuldades que podem ser encontradas, em tal contexto, pelas autoridades do Estado-Membro de estabelecimento para avaliar as qualidades profissionais e integridade dos operadores”.

(25) How are commercial communications for gambling services regulated to protect minors at national or EU level? (e.g. limits on promotional games that are designed as on-line casino games, sports sponsorship, merchandising (e.g. replica jerseys, computer games etc) and use of social on-line networks or video-sharing for marketing purposes.

25.1. Os jogos promocionais concebidos como jogos de casino em linha (“play for fun”)

Já se referiu anteriormente (supra, 7.1 e 7.2), que, em Portugal, a qualificação de um jogo como sendo de fortuna ou azar não depende da circunstância de ser utilizado dinheiro, mas da sua semelhança com os jogos tipicamente praticados nos casinos físicos.

Assim, a oferta na internet de jogos similares aos jogos de casino é proibida, mesmo que a sua prática não acarrete perdas nem ganhos financeiros.

Em matéria de publicidade, é portanto aplicável a esta matéria o Código da Publicidade Português (ver supra, n.ºs 11.2, 11.4 e 11.5), o qual enuncia, no seu artigo 7.º, o princípio da licitude da publicidade. Nos termos da alínea b) do n.º 2 deste artigo, “É proibida a publicidade (...) a qualquer actividade ilegal ou criminosa”.

25.2. Os patrocínios a actividades desportivas

Já se referiu acima, no ponto 11.5, que, devido à ilegalidade dos jogos em linha em Portugal, é também ilegal os organizadores desses jogos patrocinarem actividades desportivas.

Isto é também aplicável à utilização de redes sociais e à divulgação de vídeos promocionais.

25.3. Princípios a observar na matéria

a. A comunicação comercial é regulamentada a nível nacional de modo a assegurar o nível adequado de protecção, de acordo com as políticas sociais e de saúde dos Estados-Membros. Em Portugal, a comunicação comercial é equiparada a publicidade, nos termos do artigo n.º 1 do Artigo 3.º do Código da Publicidade [Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, Decreto-Lei n.º 6/95, de 17 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 61/97, de 25 de Março, Lei n.º 31-A/98, de 14 de Julho, Decreto-Lei n.º 275/98, de 09 de Setembro, Decreto-Lei n.º 51/2001, de 15 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 332/2001, de 24 de Dezembro, Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto, Decreto-Lei n.º 224/2004, de 04 de Dezembro, Lei n.º 37/2007, de 14 de Agosto, Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março e Lei n.º 8/2011, de 11 de Abril]. Segundo esta norma, “considera-se publicidade, para efeitos do presente diploma, qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial,

industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços ou promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições.

b. Com o aumento da oferta de jogos em linha, verificou-se o aumento da respectiva publicidade, ainda que, em ambos os casos, se trate de actividades ilegais. Isto gera especiais preocupações com as consequências negativas que uma expansão descontrolada do jogo e da respectiva publicidade representam para os consumidores, especialmente os jogadores mais vulneráveis.

c. Assim, é fundamental que as comunicações comerciais e a publicidade relativa ao jogo sejam feitas através de um sistema licenciado e regulamentado. Só os detentores de licenças devem ter o direito de anunciar jogo.

d. Verifica-se igualmente, neste aspecto, que os Estados-Membros estão em melhor posição para limitar e controlar a oferta de jogo no seu território e a respectiva publicidade. Como decidiu o Tribunal de Justiça, não é suficiente o licenciamento noutra Estado da UE [Acórdão C-42/07, Liga Portuguesa].

e. Os Casinos físicos Portugueses são geridos por empresas responsáveis e sérias, experientes na protecção dos consumidores. Adicionalmente, o sistema limitado de licenças vigente em Portugal permite um controlo da dimensão do jogo. A transposição desta abordagem para o jogo em linha seria a única forma de salvaguardar devidamente os interesses dos consumidores.

f. Uma política de expansão controlada de publicidade do jogo também vai ao encontro do objectivo de afastar os consumidores dos operadores de jogo ilegal e fraudulento e atraí-los para operadores regulados e autorizados.

g. Dada a vasta experiência dos casinos físicos no estrito cumprimento da regulamentação e obrigações a nível nacional, bem como na cooperação com as autoridades para ajudar a aperfeiçoar e actualizar as regras aplicáveis à actividade, consideramos que devem ser observados os seguintes requisitos:

- Autorização para publicidade ao jogo: considerando que a concessão e manutenção de uma licença de exploração dependem da observância, pelos operadores de casinos, de regras e obrigações, defendemos que apenas os operadores licenciados devem ser autorizados a fazer publicidade ao jogo. Em todos os anúncios a efectuar, deve ser mencionada a licença que o operador detém, de forma a garantir a defesa do consumidor e a responsabilização dos operadores.

- Regulamentação a nível nacional. Tendo em conta que, por um lado, a publicidade influencia directamente o nível de jogo e, por outro lado, que os Estados-Membros têm o direito de definir a dimensão de oferta de jogo que pretendem para o seu território, a publicidade ao jogo deve ser definida com base em disposições e obrigações estabelecidas pela legislação nacional.

- Conformidade com as mesmas regras e obrigações entre todos os operadores de jogo a nível nacional. Em Portugal, as regras da publicidade são diferentes para os operadores dos diferentes jogos (supra, 11.2). Esta diferença cria uma desvantagem competitiva dos operadores de casinos físicos. É necessário que todos os operadores estejam sujeitos às mesmas regras.

(26) Which national regulatory provisions on license conditions and commercial communications for on-line gambling services account for the risks described in the Green Paper and seek to protect vulnerable consumers? How do you assess them?

Não existe regulamentação do jogo em linha em Portugal.

Relativamente a medidas de controlo da dependência do jogo aplicadas por Casinos físicos, ver resposta à pergunta 16. (ponto 16.1).

Other comments on issues raised in section 2.3.1

No que se refere à resposta 15), favor ver em anexo o Sumário do Estudo sobre prevalência do jogo compulsivo em Portugal, realizado na Universidade Católica Portuguesa, sob a responsabilidade do Professor Henrique Lopes – Novembro de 2009

No que se refere à Resposta 16, ver em anexo documentos referentes à prevenção do jogo compulsivo utilizados pelos Casinos Físicos Portugueses.

2.3.2. Public order

(27) Are you aware of studies and/or statistical data relating to fraud and on-line gambling?

Em Portugal, há conhecimento de queixas dos utilizadores de jogos em linha relativamente às três situações referidas na introdução à pergunta:

- Jogadores que não recebem os seus ganhos;
- Questões relacionadas com a protecção dos dados;
- Manipulação dos resultados.

No entanto, não temos conhecimento de estudos ou dados estatísticos sobre a matéria.

(28) Are there rules regarding the control, standardisation and certification of gambling equipment, random generators or other software in your Member State?

Em Portugal, todos os equipamentos de jogo, incluindo máquinas automáticas e equipamentos de jogo de mesa, têm de ser aprovados pela Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal antes de poderem entrar em funcionamento num Casino.

A Lei do Jogo (Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, pela Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro) dispõe ainda, no seu artigo 68.º que “O fabrico, a exportação, a importação, a venda e o transporte de material e utensílios caracterizadamente destinados à exploração de jogos de fortuna ou azar carecem de autorização da Inspeção-Geral de Jogos”.

O Artigo 115.º da mesma Lei dispõe que “Quem, sem autorização da Inspeção-Geral de Jogos, fabricar, publicitar, importar, transportar, transaccionar, expuser ou divulgar material e utensílios que sejam caracterizadamente destinados à prática dos jogos de fortuna ou azar será punido com prisão até 2 anos e multa até 200 dias”.

(29) What, in your opinion, are the best practices to prevent various types of fraud (by operators against players, players against operators and players against players) and to assist complaint procedures?

As melhores práticas para impedir fraudes e para auxiliar os procedimentos de reclamação devem basear-se em licenças atribuídas aos operadores nos termos da regulamentação nacional vigente em cada Estado. Este sistema tem a vantagem de conter a prática do jogo num circuito controlado e de evitar o risco de fraude no contexto dessa operação.

Como se observou anteriormente (pontos 3.2, 5.3, 13.3 e 24), a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia reconhece que o licenciamento de um operador de jogos em linha num Estado-Membro não constitui garantia de que os consumidores de outro Estado-Membro, no qual esse operador pretenda actuar, sejam protegidos contra o risco de fraude.

Acresce que, também conforme antes referido quanto à verificação dos Clientes (ponto 14.3), controlo da dependência (ponto 16.2) e controlo da idade (ponto 24), a possibilidade da presença física do jogador é também crucial para prevenir os riscos de fraude. O contacto inicial directo entre consumidores e operadores é essencial não só para assegurar ou verificar a identificação, mas também para proporcionar o conhecimento do jogador e aferir o seu comportamento, a fim de o proteger quando isso for necessário.

Por oposição, a falta de contacto directo entre o jogador e o operador leva a que os jogos em linha representem riscos acrescidos de fraude por parte dos operadores contra os consumidores

Na perspectiva do Cliente, também é extremamente útil ter a possibilidade de contacto físico directo com os Casinos. Com explorações de jogo em linha associadas à exploração de casinos físicos, os jogadores terão sempre a possibilidade de contactar pessoalmente um responsável do Casino e assegurarem-se da regularidade da exploração.

Acresce que os jogos disponíveis nos Casinos físicos (supra, n.º 28) estão sujeitos a autorização das autoridades nacionais competentes – concretamente, em Portugal, o Serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, IP – sendo tal requisito, necessariamente, aplicável aos jogos em linha a explorar por casinos físicos, assim que essa exploração for autorizada. As medidas de certificação e homologação incluem a verificação da tabela de pagamentos do jogo, impondo que pelo menos 80% do dinheiro apostado seja devolvido em prémios [Como se referiu supra, em 6.3, alínea a), é comum os Casinos Portugueses aumentarem para 95% a percentagem do dinheiro apostado que é devolvida em prémios. Com as actuais explorações on-line, que visam exclusivamente a maximização do lucro, as percentagens de devolução baixam substancialmente, não havendo sequer a garantia de um retorno de 50% do dinheiro apostado]. Outras garantias oferecidas pelos Casinos físicos e ausentes do jogo em linha são a padronização e homologação dos jogos oferecidos, o controlo do regular funcionamento de todo o material de jogo, a exigência de qualificações para os responsáveis e para os empregados dos Casinos, a disponibilização de informações sobre os jogos oferecidos, informação sobre jogo responsável, ajuda a jogadores com problemas, auto-limitação e auto-exclusão de jogadores, controlo de idade e restrição de acesso a jogadores problemáticos ou vulneráveis.

(30) As regards sports betting and outcome fixing - what national regulations are imposed on on-line gambling operators and persons involved in sport events/games to address these issues, in particular to prevent 'conflicts of interest'? Are you aware of any available data or studies relating to the magnitude of this problem?

Em Portugal, a possibilidade de explorar apostas desportivas em linha está reservada à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, nos termos do Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro.

Até hoje, a Santa Casa não decidiu iniciar a exploração de quaisquer apostas em linha.

Consideramos no entanto que a adjudicação do exclusivo destes jogos à referida entidade constitui garantia da implementação de rigorosos procedimentos e adequado controlo da fraude.

No que se refere aos Casinos, e salvo a proibição genérica da oferta de jogos em linha (supra, pontos 6.1 e 11.1), não existe qualquer legislação sobre a matéria. Como decorre das respostas anteriores (locais citados) a adjudicação da exploração de jogos de casino em linha aos actuais detentores de licenças para explorar casinos físicos, além de ser a única solução possível no quadro legal Português, constituirá também adequada garantia de observância de normas que obstam, nomeadamente, ao falseamento de resultados.

(31) What issues should in your view be addressed in priority?

Ver resposta à pergunta seguinte.

(32) What risks are there that a (on-line) sports betting operator, which has entered into a sponsorship agreement with a sports club or an association, will seek to influence the outcome of a sports event directly or indirectly for profitable gain?

Como referiu em 10 de Julho de 2011 o Presidente da FIFA, Sepp Blatter, “a viciação de resultados desportivos e as apostas ilegais são factos que acontecem em todo o Mundo” (Match-fixing and illegal betting happens all over the world).

Assim, só o rigoroso controlo nacional sobre os operadores de apostas em linha, aliado a um número de licenças restrito, poderá evitar a ocorrência destas situações.

(33) What concrete cases are there that have demonstrated how on-line gambling could be used for money laundering purposes?

A multiplicação de operadores de jogo em linha licenciados em Estados diferentes daqueles onde oferecem jogos facilita a transferência de fundos sob a aparência de perdas relacionadas com o jogo. No actual contexto, é fácil a um operador de jogo on-line, sem qualquer licença válida, registar supostos jogadores, que de seguida perdem elevadas somas de dinheiro com a prática de jogos.

As acusações deduzidas pelo United States District Court – Southern District of New York, em Abril de 2011, contra operadores de jogos em linha como a Pokerstars, a Full Tilt Poker, a Absolute Poker e a Ultimate Bet (Anexo 3) revelam esquemas de branqueamento de capitais, nomeadamente através de transferências de fachada efectuadas a favor de comerciantes fictícios, a fim de dissimularem movimentos relacionados com o jogo em linha.

É motivo de forte preocupação que Empresas deste tipo continuem a operar na União Europeia, baseando-se em licenças concedidas em jurisdições receptivas ao licenciamento de centenas de operadores de jogo em linha e reclamando o direito de, ao abrigo dessas licenças, oferecerem jogos nos restantes Estados da União.

São conhecidos vários casos de jogos de poker em linha, que opõem apenas dois jogadores (heads-up), e em que as somas apostadas são exorbitantes, atingindo muitos milhares de euros. O resultado de tais jogos traduz-se necessariamente em avultadas transferências de dinheiro do perdedor para o vencedor. Dados os valores envolvidos, o interesse lúdico de tais jogos é diminuto ou mesmo duvidoso, legitimando a suspeita de estarmos perante esquemas de branqueamento de capitais.

A incerteza sobre a identidade dos clientes, proporcionada pela ausência de qualquer controlo estadual das obrigações a que os operadores on-line estejam sujeitos nesta matéria (supra, 14.3), resulta em acrescidas dificuldades na identificação dos intervenientes e no controlo da origem e destino dos fundos transferidos.

(34) Which micro-payments systems require specific regulatory control in view of their use for on-line gambling services?

Nesta matéria, consideramos essencial observar os seguintes procedimentos:

1. Todas as transacções relacionadas com o jogo devem ser feitas a débito e a crédito da mesma conta, que deve estar sediada numa instituição financeira licenciada e sob o controlo e supervisão das autoridades bancárias nacionais.
2. A legislação de jogo nacional deve exigir a identificação completa do Cliente, devendo toda e qualquer transacção ser claramente ligadas a um cliente determinado.
3. Deve ser impossibilitada a prática de jogos em linha com a utilização directa de dinheiro ou com concessão de crédito pelo operador.
4. É necessário o estabelecimento de regras estritas sobre as transferências entre instituições bancárias, excluindo a intervenção de intermediários, identificando claramente os beneficiários e designando as finalidades dos pagamentos. As instituições bancárias envolvidas devem, obviamente, estar sujeitas ao controlo das autoridades de supervisão nacionais.
5. Os cheques e as ordens de pagamento devem ser rigorosamente controlados, de forma a assegurar que o titular da conta ou o ordenante da transferência é a mesma pessoa que está registada como jogador em linha.
6. Devem ser tomadas medidas para detectar cartões bancários roubados ou clonados.
7. Todos os métodos de pagamento que permitam a transferência de fundos de origem não identificada devem ser considerados inseguros relativamente à fraude e ao branqueamento de capitais. Concretamente, estes meios de pagamento incluem todos os tipos de cartões pré pagos e as transferências de dinheiro efectuadas directamente a partir de escritórios locais. Os serviços prestados por operadores como a Western Union também são inseguros, visto que o destinatário ou beneficiário não pode reembolsar dinheiro para a fonte original da transferência, o que constitui um risco acrescido em termos de prevenção do branqueamento de capitais.

8. Os cartões pré-pagos podem ser associados a actividades de branqueamento de capitais, visto que incorporam dinheiro e são vendidos por comerciantes locais a clientes não identificados.
9. As carteiras virtuais (e-wallets) podem receber dinheiro a partir de múltiplas fontes anónimas, e, portanto, não fornecem provas suficientes da identidade do titular do dinheiro jogado.
10. Em conclusão, os métodos de pagamento a aceitar para a prática de jogos em linha devem restringir-se a sistemas de transferência claros, realizados entre bancos devidamente supervisionados a nível nacional. No que respeita ao jogador, deve ser sempre estabelecida de forma clara a relação entre o titular da transferência e o titular da conta de jogador. No que respeita ao organizador do jogo, deve ser assegurado que o mesmo detém uma licença para a exploração do jogo em linha, conferida pelas autoridades nacionais do Estado onde reside o jogador.

(35) Do you have experience and/or evidence of best practice to detect and prevent money laundering?

1. Já acima se referiram (supra, pontos 6.3 e 10.2) as especificidades do regime de controlo do branqueamento de capitais vigente em Portugal e aplicável a Casinos [Lei n.º 25/2008, de 5 de Junho]. Para além de transpor escrupulosamente as disposições da III Directiva sobre o Branqueamento de Capitais [Directiva 2005/60/CE, JO, L 309, 25.11.2005], o regime Português inclui ainda um sistema específico de combate ao branqueamento, segundo o qual um Casino só pode emitir cheques seus à ordem de determinado frequentador em duas condições:
 - a. Quando esse frequentador tenha adquirido fichas ou símbolos convencionais para jogar através de cartão bancário ou cheque não inutilizado, em montante pelo menos equivalente ao do cheque a emitir pelo casino, ou
 - b. Quando o frequentador, previamente identificado, tenha sido premiado como resultado das combinações do plano de pagamentos das máquinas de jogo ou de sistemas de prémio acumuladoDesta forma, e sem paralelo em qualquer outro Estado da União Europeia, Portugal estabeleceu um sistema que impossibilita a qualquer frequentador de um Casino trazer “dinheiro sujo” e obter em sua troca um cheque do Casino: quem traz dinheiro, apenas pode obter dinheiro em troca.
2. Para além disso, os Casinos Portugueses apresentam as seguintes garantias de prevenção do branqueamento de capitais:
 - a. Cumprimento estrito de todas as disposições da II Directiva sobre o Branqueamento, designadamente no que respeita à identificação dos Clientes e à análise, comunicação e abstenção de operações suspeitas;
 - b. Controlo e verificação da prática dos jogos, em conformidade com os requisitos e obrigações estabelecidos pela legislação nacional;
 - c. Empregados devidamente formados no sentido de detectarem operações suspeitas;

- d. Controlo diário da operação através de uma inspecção permanente, assegurada por Inspectores sempre presentes durante o horário de abertura ao público dos casinos e durante as operações de contagem das receitas dos jogos;
 - e. Rigorosa certificação e padronização de todo o material de jogo;
 - f. Obrigação de identificar os frequentadores e verificar a sua identidade à entrada da sala de jogo ou quando adquirirem ou trocarem fichas de jogo, ou símbolos convencionais utilizáveis para jogar, num montante total igual ou superior a € 2000 [artigo 32.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 25/2008, de 5 de Junho];
 - g. Sujeição a um rigoroso sistema de controlo da titularidade e transferência de acções, estabelecido no artigo 17.º da Lei do Jogo [Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho, Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro].
3. O controlo de titularidade das acções representativas do capital social – que atesta a quem pertencem as empresas que exploram Casinos – só se aplica aos casinos físicos, nos termos das disposições nacionais portuguesas e também nos termos do artigo 10.º da III Directiva. Isto impossibilita a adequada prevenção do branqueamento de capitais no que se refere ao jogo em linha, visto que as dificuldades de identificação não são exclusivas dos jogadores, antes se estendendo aos próprios detentores dos sítios de jogo em linha.
4. De referir aliás que o 14.º considerando do Preâmbulo da III Directiva refere a obrigatoriedade de observância das disposições de prevenção do branqueamento apenas para os sítios de jogo em linha explorados por casinos físicos, o que já de si atesta a inviabilidade, reconhecida pelo legislador comunitário, de controlar o branqueamento de capitais em explorações de jogo em linha dissociadas de qualquer casino físico.
5. Na verdade, a prevenção do branqueamento de capitais e a análise de comportamentos suspeitos no que se refere à origem e ao destino do dinheiro exigem a possibilidade de identificar fisicamente o cliente.
6. A actual situação de oferta transfronteiras de jogos em linha, a partir de Estados da UE e de Estados terceiros, origina situações de grande distanciamento entre o cliente e o operador, levando a riscos acrescidos de fraude e branqueamento.
8. Como consequência, deverão ser seguidos os seguintes princípios:
- a. Apenas deve ser permitida a oferta de jogo em linha a empresas detentoras de uma licença no Estado membro no qual fazem essa oferta (em Portugal, apenas as detentoras de concessões para os Casinos físicos, nos termos expostos na resposta 6).
 - b. Deve ser assegurada a permanente conformidade das operações em linha com a legislação nacional. Tendo em conta a natureza da actividade de jogo, salienta-se a necessidade de regular e controlar o mercado dos jogos a nível nacional como forma de prevenir o branqueamento de vantagens de origem ilícita.
9. A actual situação de oferta não controlada de jogos em linha coloca os casinos físicos portugueses, sujeitos ao estrito cumprimento da legislação aplicável – nomeadamente em matéria de branqueamento de capitais – em situação de clara desvantagem face à oferta desregulada de jogo na internet. A viabilidade dos casinos físicos está a ser posta em causa por operadores da internet, que têm oferecido jogo ilegalmente e transfronteiras ao longo dos

anos. Os casinos físicos são titulares de concessões que devem ser respeitadas, particularmente à luz do exclusivo concedido, da elevada tributação que o justifica (supra, ponto 6) e da obrigação de estrita legalidade a que estão sujeitos, nomeadamente em matéria de prevenção do branqueamento.

12. A III Directiva não permite uma adequada prevenção do branqueamento de capitais no campo da oferta de jogos em linha, o que atesta a inviabilidade de controlo deste sector de actividade, quando desligado da operação de um casino físico.

(36) Is there evidence to demonstrate that the risk of money laundering through on-line gambling is particularly high in the context of such operations set up on social web-sites?

Não temos conhecimento de situações de oferta de jogos em linha através de redes sociais.

No entanto, a existir, essa oferta deve ser excluída, pelas seguintes razões:

1. Em primeiro lugar, a especificidade da legislação Portuguesa referente a Casinos justifica que a concessão de licenças para explorar o jogo em linha apenas seja concedida aos detentores de licenças para explorarem Casinos físicos (supra, ponto 6);
2. Para além do exposto, a oferta de jogos de fortuna ou azar através de redes sociais equivale à falta de identificação correcta do detentor do sítio de internet como fornecedor de jogo. Os requisitos de licenciamento de jogos através da internet devem incluir a exigência de o jogo ser oferecido apenas por sítios claramente identificados como destinados à prática dos jogos.
3. A protecção dos consumidores implica que o jogo seja apenas oferecido por empresas que se dediquem a essa oferta e em sítios exclusivamente dedicados a essa prática. A oferta de jogos de fortuna ou azar noutros sítios facilita a sua prática por menores e jogadores compulsivos.

(37) Are national e-commerce transparency requirements enforced to allow for illegally operated services to be tracked and closed? How do you assess this situation?

Como se referiu na resposta à pergunta 30, em Portugal a possibilidade de explorar apostas em linha está reservada à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, nos termos do Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro, não tendo a Santa Casa, até hoje, decidido iniciar a exploração de quaisquer apostas em linha.

O Decreto-Lei n.º 282/2003 inclui normas destinadas a assegurar a transparência das apostas em linha, caso a Santa Casa decida explorá-las.

No que se refere aos Casinos, e salvo a proibição genérica da oferta de jogos em linha (supra, pontos 6.1 e 11.1), não existe qualquer legislação sobre a matéria. Como decorre das respostas anteriores (locais citados) a adjudicação da exploração de jogos de casino em linha aos actuais detentores de licenças para explorar casinos físicos, sendo a única solução possível face à lei Portuguesa, constituirá também adequada garantia de transparência na oferta destes jogos via internet.

Não existe em Portugal qualquer regulamentação da oferta transfronteiras de jogo, nem se defende que venha a existir tal regulamentação (supra, respostas à pergunta 6.).

Other comments on issues raised in section 2.3.2

Quanto à resposta à pergunta 33, ver em anexo cópia da acusação deduzida pelo United States District Court – Southern District of New York, em Abril de 2011, contra vários operadores de jogos em linha, nomeadamente a Pokerstars, a Full Tilt Poker, a Absolute Poker e a Ultimate Bet.

2.3.3. Financing of benevolent and public interest activities as well as events on which on-line sports betting relies

(38) Are there other gambling revenue channeling schemes than those described in the Green Paper for the public interest activities at national or EU level?

38.1. Regime genérico de afectação de verbas públicas decorrentes da tributação dos Casinos Portugueses

A ausência de qualquer regulamentação dos jogos em linha em Portugal significa, não só que os mesmos jogos estão a ser oferecidos ao público Português, numa base transfronteiriça, à margem de qualquer legalidade, mas, sobretudo, que essa oferta ilegítima resulta num desvio de público e na conseqüente diminuição de receitas do jogo em casinos físicos.

Esta questão reveste-se de premente importância no que se refere as verbas públicas decorrentes da tributação sobre o jogo, entre cujos destinatários preferenciais se contam as Autarquias Locais na área de influência dos diferentes Casinos.

Com efeito, não só o jogo on-line se traduz no mencionado desvio de verbas, como constitui uma actividade completamente improdutivo sob o ponto de vista tributário, pois os seus promotores estão sediados em paraísos fiscais, tendo como consequência o não pagamento de impostos nos Países nos quais obtêm jogadores, entre os quais Portugal.

Nesta matéria, assume primordial relevância, desde logo, o disposto no n.º 3 do art. 84.º da Lei do Jogo (Decreto-lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, na redacção da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro), segundo o qual: “Do imposto especial de jogo, 77,5 % constituem receita do Fundo de Turismo (actualmente, Turismo de Portugal) que, da importância recebida, aplica um montante igual a 20 % da totalidade do imposto especial de jogo na área dos municípios em que se localizem os casinos na realização de obras de interesse para o turismo, nos termos estabelecidos no capítulo X (...)”.

38.2. Regime decorrente da adaptação dos contratos de concessão dos Casinos nacionais (2001)

O Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, autorizou a prorrogação dos prazos dos contratos de concessão das zonas de jogo do Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz e Póvoa de Varzim, estabelecendo o dever de as Concessionárias, conjuntamente, pagarem contrapartidas iniciais ao Estado no valor global de 256,38 milhões de euros, a preços de 2001.

Nos termos da Portaria n.º 384/2002 de 10 de Abril, este valor de 256,38 milhões de euros foi destinado a subsidiar projectos de interesse turístico nos termos seguintes:

a) 76,38 milhões de euros para projectos de interesse turístico promovidos pelos municípios onde estão localizados os casinos nas zonas de jogo de Espinho, do Estoril, da Figueira da Foz e da Póvoa de Varzim, bem como projectos promovidos pelos beneficiários do Programa de Investimentos Públicos de Interesse Turístico para o Algarve.

b) 180 milhões de euros para financiar o Programa de Intervenções para a Qualificação do Turismo (PIQTUR), que, em conformidade com o disposto na Resolução do Conselho de Ministros N.º 12/2002, de 24 de Janeiro, efectuou o desenvolvimento de valências turísticas das quais se destacam:

- Implementação de projectos turísticos estruturantes no território nacional;
- Qualificação da oferta de relevância turística.
- Formação inicial e contínua e certificação profissional dos empregados do sector Turístico;
- Valorização das profissões turísticas.

38.3. Regime específico da concessão de jogo da Madeira (2006)

O Decreto Legislativo Regional n.º 19/2006/M, publicado no Diário da República de 5 de Junho de 2006, aprovou as condições relativas à concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar no casino da zona de jogo do Funchal até 2023, estabelecendo, para a empresa concessionária, as seguintes obrigações, num valor total de € 37.250.000:

- a) Construir um estabelecimento hoteleiro, com um investimento mínimo de € 30.000.000;
- b) Pagar à Região Autónoma da Madeira a título de contrapartida pecuniária o valor de € 4.250.000;
- c) Ceder gratuitamente à Secretaria Regional do Turismo e Cultura a utilização do Centro de Congressos da Madeira, anexo ao Casino da Madeira;
- d) Realizar investimentos de valorização no valor de € 3.000.000 no Casino da Madeira, que reverte para o Estado no final da Concessão

(39) Is there a specific mechanism, such as a Fund, for redistributing revenue from public and commercial on-line gambling services to the benefit of society?

O jogo em linha não está regulado em Portugal, o que significa que os operadores que oferecem jogos na internet em Portugal não pagam qualquer imposto neste País. A regulação da exploração do jogo em linha, com a sua concessão às actuais detentoras de licenças para explorarem casinos físicos, faria reverter para o sector turístico as verbas públicas geradas para a actividade. É mais uma razão a justificar o modelo de regulamentação que defendemos acima, na resposta à pergunta 6.

(40) Are funds returned or re-attributed to prevention and treatment of gambling addiction?

A afectação de verbas provenientes do jogo em Portugal privilegia sobretudo o sector Turístico, conforme foi acima exposto. No entanto, e tendo em vista uma futura

regulamentação do jogo em linha, seria possível o Estado Português estabelecer a reafecção de fundos, também a medidas de prevenção e tratamento da dependência do jogo.

(41) What are the proportions of on-line gambling revenues from sports betting that are redirected back into sports at national level?

Os operadores de jogo em linha que oferecem ilegalmente jogo em Portugal não estão, como se disse, sujeitos a quaisquer impostos neste País. A sua sede situa-se normalmente em jurisdições onde a incidência de impostos é reduzida. Esta circunstância, aliada aos reduzidos custos com pessoal e com a própria operação, justifica uma ampla disponibilidade financeira destes operadores de jogo em linha. Pelo exposto, é fácil aos mesmos operadores financiarem clubes de futebol, como se referiu na resposta à pergunta 11.

Ou seja, os “sites” de jogo online, genericamente sediados em paraísos fiscais, só têm capacidade para ser uma poderosa fonte de financiamento para clubes de futebol, pelo facto de acumularem recursos financeiros através da sistemática prática da evasão fiscal. E a aplicação desses recursos financeiros em publicidade no futebol e em outras modalidades desportivas permite-lhes, adicionalmente, realimentar-se com mais recursos e acrescida clientela.

Acresce que um eventual reforço da afectação de verbas a Clubes de Futebol significará, previsivelmente, que os mesmos poderão persistir, por mais algum tempo, na efectivação de contratações milionárias, bem como na manutenção das elevadíssimas remunerações pagas aos respectivos jogadores e treinadores. Tratar-se-á apenas de um paliativo para o inevitável descalabro financeiro a que está votado este sistema desfasado da realidade.

E será sempre amargo observar que o aumento do jogo em linha, com a inerente perda de receitas dos Casinos concessionados e consequente descapitalização de Actividade Turística, traria, unicamente, como pseudo-vantagem, a possibilidade de os Clubes de Futebol persistirem nas despesas insanas que os caracterizam.

(42) Do all sports disciplines benefit from on-line gambling exploitation rights in a similar manner to horse-racing and, if so, are those rights exploited?

Como se referiu nas respostas à pergunta 6 [ponto 6.3, alínea e)] e à pergunta 11 (11.3), não existe em Portugal qualquer empresa que se dedique à exploração de apostas em corridas de cavalos, visto que os diversos concursos públicos abertos ao abrigo do decreto-lei n.º 268/92, de 28 de Novembro, não tiveram quaisquer concorrentes.

Tal como referido anteriormente, também não ocorre, em Portugal, qualquer exploração legal de jogos em linha, o que impede a resposta a esta pergunta.

(43) Do on-line gambling exploitation rights that are exclusively dedicated to ensuring integrity exist?

Não existe, em Portugal, qualquer exploração legal de jogos em linha, o que impede a resposta a esta pergunta.

(44) Is there evidence to suggest that the cross-border "free-riding" risk noted in the Green Paper for on-line gambling services is reducing revenues to national public interest activities that depend on channelling of gambling revenues?

O aumento da oferta de jogo on-line em Portugal está a traduzir-se, pelo menos desde 2003, em perdas sucessivas nas receitas dos casinos concessionados. Os dados disponíveis revelam que se verificará, ano após ano, uma transferência, cada vez mais significativa de clientes de jogo, e dos montantes apostados em Casinos físicos, para o jogo em linha. O inerente agravamento da perda de receitas dos casinos físicos conduzirá à diminuição, na mesma proporção, dos impostos incidentes sobre estas receitas.

Como já foi referido, a tributação incidente sobre as receitas brutas dos Casinos tem como afectação privilegiada o financiamento do Turismo, através de reversão das respectivas verbas para o Instituto Público denominado “Turismo de Portugal IP”.

Os dados disponíveis sobre a actividade do Turismo de Portugal IP (TP) permitem constatar que a receita tributária gerada pela exploração de jogo em Casinos representa cerca de 70% do orçamento de receitas do Turismo de Portugal.

Assim, o crescimento do jogo em linha em Portugal provoca um desastroso desvio de uma parte significativa da verba hoje afecta ao financiamento do Turismo, sector de actividade económica fundamental, que representa 10% do Produto Interno Bruto e 11% do Emprego a nível nacional.

Resta perguntar qual será o contributo do futebol para a criação de Emprego e o peso dessa modalidade desportiva no Produto Interno Bruto Português.

(45) Do there exist transparency obligations that allow for gamblers to be made aware of whether and how much gambling service providers are channelling revenues back into public interest activities?

Os impostos e contrapartidas a pagar pelos Casinos físicos Portugueses e a afectação das respectivas verbas a actividades de interesse público estão definidos na Lei. Por isso, trata-se de informação pública que pode ser consultada por qualquer cidadão.

Other comments on issues raised in section 2.3.3

2.4. Enforcement and related matters

(46) Which form of regulatory body exists in your Member State and what are its competences, its scope of action across the on-line gambling services as defined in the Green Paper?

O Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, estabelece a orgânica do Instituto Público denominado “Turismo de Portugal IP”, atribuindo-lhe as funções de fiscalizar a exploração dos jogos de fortuna e azar e do funcionamento dos casinos e bingos e colaborar com as autoridades e agentes policiais em matéria de prevenção e punição de práticas ilícitas relativas a jogos de fortuna e azar.

Nos termos do mencionado diploma legal, o Serviço de Inspeção de Jogos constitui um serviço do Turismo de Portugal, I. P., de natureza inspectiva, dotado de poderes de autoridade pública.

O Artigo 9.º do mesmo diploma legal prevê a Comissão de Jogos como órgão responsável pela orientação, acompanhamento e supervisão da actividade do Serviço de Inspeção de Jogos, assegurando a ligação com o conselho directivo do Turismo de Portugal, I. P.

Compete nomeadamente à Comissão de Jogos:

- a) Superintender nas actividades de estudo, preparação, execução, inspecção e fiscalização dos contratos de concessão para exploração de jogos de fortuna ou azar;
- b) Orientar e acompanhar a actividade do Serviço de inspecção de Jogos, designadamente, emitindo instruções genéricas destinadas a assegurar a regularidade da exploração e prática de jogos de fortuna ou azar;
- c) Desenvolver os mecanismos de cooperação que se mostrem adequados em matéria de regulamentação de jogos lícitos;
- d) Emitir pareceres sobre estudos e projectos relativos à exploração da actividade de jogo;
- e) Apresentar propostas relativas ao regime tributário da actividade de jogo, designadamente em matéria de afectação de receitas;
- f) Emitir instruções, de carácter vinculativo, destinadas ao cumprimento da lei e dos contratos celebrados em matéria de jogo;
- g) Determinar a realização de inquéritos, sindicâncias e averiguações aos serviços e pessoal afecto às salas de jogo e às entidades exploradoras de jogos, sob proposta do director do Serviço de Inspeção de Jogos;
- h) Determinar a instauração de processos e aplicação de penalidades por prática de infracções à legislação que disciplina a actividade de jogo, sob proposta do director do Serviço de Inspeção de Jogos;
- i) Fixar prazos de cumprimento de obrigações decorrentes da lei ou de contratos de concessão de jogos de fortuna ou azar, quando aqueles não estejam expressamente fixados, designadamente para a apresentação de estudos ou projectos, para o início ou conclusão de obras, para promover diligências ou cumprir formalidades, relativamente aos empreendimentos previstos nos contratos de concessão, sob proposta do director do Serviço de Inspeção de Jogos;
- j) Apreciar os estudos e projectos de obras de construção, beneficiação ou ampliação dos casinos e seus anexos e os planos do respectivo equipamento;
- k) Emitir pronúncia sobre os planos de implantação e projectos de construção e equipamentos de outros empreendimentos que constituam obrigações legais ou contratuais das concessionárias das zonas de jogo;
- l) Autorizar a aquisição, oneração e locação de bens e serviços, sob proposta do director do Serviço de Inspeção de Jogos;
- m) Aprovar os planos e relatório de actividades, o orçamento e as contas anuais do Serviço de Inspeção de Jogos.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro, que estabeleceu a orgânica do Ministério da Economia e da Inovação, prevê, no n.º 2 do artigo 15.º, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, abreviadamente designada por ASAE, como entidade encarregada de apoiar as autoridades policiais na prevenção e punição de práticas ilícitas, em matéria de jogos de fortuna e azar, em articulação com os serviços de inspecção de jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I. P.

Trata-se, em ambos os casos, de competências em matéria de fiscalização de jogos praticados ao vivo, não estando definidas competências em matéria de fiscalização do jogo em linha.

(47) Is there a national register of licensed operators of gambling services? If so, is it publicly accessible? Who is responsible for keeping it up to date?

Não existem operadores de jogos de casino em linha licenciados em Portugal.

Relativamente às apostas em linha, o Decreto-Lei n.º 282/2003, de 8 de Novembro reserva a possibilidade da sua exploração à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, entidade que, no entanto, não decidiu iniciar a exploração deste tipo de apostas (ver resposta à pergunta 30).

(48) Which forms of cross-border administrative cooperation are you aware of in the domain of gambling and which specific issues are covered?

Tratando-se de cooperação de entidades reguladoras em matéria de política de jogo, nomeadamente no que se refere a titulares de licenças, operadores não licenciados ou desonestos, questões de natureza técnica e boas práticas, pensamos que a resposta a esta questão, no que respeita a Portugal, deverá ser fornecida pelo Turismo de Portugal, IP, pela sua Comissão de Jogos ou pelo seu Serviço de Inspeção de Jogos.

Estas entidades estarão a par de todas as iniciativas de cooperação internacional desenvolvidas na matéria.

(49) Are you aware of enhanced cooperation, educational programmes or early warning systems as described in the Green Paper that are aimed at strengthening integrity in sport and/or increase awareness among other stakeholders?

Uma vez que a pergunta se refere a eventuais modos de colaboração das autoridades nacionais de tutela do jogo com as partes interessadas do sector desportivo, assim como com operadores de apostas, consideramos que a resposta a esta questão, no que respeita a Portugal, deverá ser fornecida pelo Turismo de Portugal, IP, pela sua Comissão de Jogos ou pelo seu Serviço de Inspeção de Jogos.

No entanto, é de realçar o facto de, em Portugal, apenas serem legais as apostas de desporto organizadas pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, aliado à ausência de qualquer entidade que explore legalmente as apostas em corridas de cavalos e à ilegalidade de toda a oferta de jogo em linha..

(50) Are any of the methods mentioned in the Green Paper, or any other technical means, applied at national level to limit access to on-line gambling services or to restrict payment services? Are you aware of any cross-border initiative(s) aimed at enforcing such methods? How do you assess their effectiveness in the field of on-line gambling?

Presentemente, Portugal não aplica, pelo menos de forma consistente, qualquer meio de restringir o jogo em linha, cuja oferta é, como se disse, ilegal, quer provenha de Estados membros da UE, quer provenha de Estados terceiros.

Numa perspectiva de futura regulamentação do jogo em linha em Portugal, consideramos adequada a limitação do acesso aos jogos em linha mediante uma combinação dos métodos listados antes da pergunta, ou seja:

- Filtragem do sistema de nomes de domínio (DNS);
- Bloqueio do Protocolo Internet (IP).
- Bloqueio de pagamentos.

Estes sistemas apenas são efectivos se utilizados de forma combinada e devem, adicionalmente, ser reforçados por outros instrumentos de política nacional referente ao jogo, como se referirá na resposta à pergunta 51.

(51) What are your views on the relative merits [in terms of suitability and efficiency] of the methods mentioned in the Green Paper as well as any other technical means to limit access to gambling services or payment services?

1. O acesso ao jogo em linha ilegal pode e deve ser impedido através dos seguintes meios:

- Filtragem do sistema de nomes de domínio (DNS), utilizando métodos de filtragem como a inspecção profunda de pacotes (DPI);
- Bloqueio do protocolo internet (IP) por parte do fornecedor de serviços de internet (ISP)
- Bloqueio de transacções financeiras e pagamentos efectuadas por, ou a favor de, entidades que explorem jogo em linha;
- Controlo efectivo da publicidade a sítios de jogo ilegais;
- Criminalização específica da oferta ilegal de jogo na internet e da respectiva publicidade, com aplicação de penas de prisão e, sobretudo, de multas elevadas, cujo valor seja suficientemente desmotivador da prática destas infracções.

2. Relativamente aos utilizadores do jogo em linha, consideramos que a sua penalização não constitui um meio efectivo de resolver o problema da oferta ilegal. Um utilizador de jogos em linha, mesmo que tenha perdido muito dinheiro em sítios da internet ilegais, ficará pouco motivado para denunciar a situação se souber que irá ser penalizado em consequência disso.

3. Os métodos de bloqueio e controlo acima referidos, aplicáveis a operadores de jogo em linha, instituições financeiras e fornecedores de serviços de acesso à internet, só serão eficazes se forem aplicados em conjunto.

4. A filtragem de nomes de domínio (DNS) permite às Autoridades nacionais solicitar o bloqueio do tráfego de sítios da internet relacionados com o jogo em linha. É necessário aprovar legislação que permita este modo de bloqueio. Sem isso, será necessário recorrer aos Tribunais de cada vez que se pretender bloquear um operador determinado, o que depara com problemas decorrentes da existência de milhares de operadores e das demoras próprias da decisão judicial.

5. O bloqueio do protocolo internet (IP) tem de ser efectuado pelo fornecedor de serviços de internet (ISP), visto que a infra-estrutura da internet não é propriedade do Estado. Os ISP podem fazer este bloqueio com relativa facilidade. No entanto, e para que esse bloqueio possa ocorrer, é também necessário que seja aprovada legislação. As autoridades nacionais têm de ser legalmente habilitadas a identificar os operadores ilegais e comunicar essa identificação aos ISP, ficando estes obrigados a efectuar o bloqueio.

6. O bloqueio de transacções e pagamentos é uma solução eficaz para evitar transacções efectuadas por, ou a favor de, operadores ilegais. O jogo constitui actualmente a actividade mais rentável na internet, fazendo aumentar também os lucros das instituições financeiras que fornecem as respectivas soluções de pagamento. Não é aceitável que as instituições financeiras extraiam benefícios da operação de jogos ilegais. É portanto necessária a criação de legislação específica, que imponha a estas entidades a obrigação de bloquear todas as transacções destinadas à prática de jogo ilegal. Trata-se de uma solução fácil de implementar do ponto de vista técnico, faltando apenas legislação que a imponha.

7. A punição da publicidade a sítios de jogo on-line ilegais é uma consequência da ilegalidade da oferta de jogos através da internet. É também necessária a publicação de legislação específica, visto que se tem revelado ineficaz a proibição genérica de publicidade ilegal prevista na legislação portuguesa (ver resposta à pergunta 11, ponto 11.4). Nesta matéria, é necessário agir sobre os anunciantes (empresas de jogo on-line), mas também sobre os intermediários, nomeadamente agências de publicidade

8. Finalmente, a aplicação de sanções penais e monetárias é necessária como garantia da aplicação da legislação que proíba o jogo em linha. A oferta e a publicitação de jogos de casino em linha, quando ilegais, devem ser punidas penalmente e, sobretudo, devem ser aplicáveis multas que, pelo seu alto valor, sejam suficientemente desmotivadoras do exercício destas actividades.

9. Em Portugal, foi constituído um Grupo de Trabalho para a análise do jogo em linha, cujo relatório final já foi entregue ao anterior Governo. Isto significa que Portugal poderá muito brevemente aprovar legislação sobre esta matéria. Embora se desconheça o conteúdo deste Relatório, é desejável que, na legislação a aprovar, sejam tratados os referidos pontos essenciais.

Other comments on issues raised in section 2.4

--

Other comments on issues raised in the Green Paper

Anexamos 10 documentos:

Quanto às respostas 1 e 15: Sumário do Estudo sobre prevalência do jogo compulsivo em Portugal, realizado na Universidade Católica Portuguesa, sob a responsabilidade do Professor Henrique Lopes – Novembro de 2009 (em quatro partes).

Quanto à Resposta 16: Documentos referentes à prevenção do jogo compulsivo utilizados pelos Casínos Físicos Portugueses (dois documentos).

Quanto à resposta 33: Acusação deduzida pelo United States District Court – Southern District of New York, em Abril de 2011, contra vários operadores de jogos em linha, nomeadamente a Pokerstars, a Full Tilt Poker, a Absolute Poker e a Ultimate Bet (em quatro partes).