

Exmº. Senhor  
Dr. Pedro Pinto  
M.I. Presidente da  
**Comissão de Economia e Obras Públicas da  
Assembleia da República**  
Palácio de S. Bento  
1249-068 LISBOA

AM/05-2014/sa

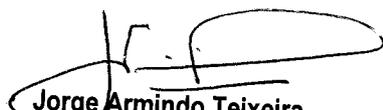
Lisboa, 8 de Julho de 2014

**ASSUNTO: PARECER DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CASINOS – PROPOSTA DE LEI  
Nº. 238/XII – Regulamentação do Jogo Online**

Exmº. Senhor Dr. Pedro Pinto,

Junto enviamos o Parecer da Associação Portuguesa de Casinos relativo à Proposta de Lei nº. 238/XII, relativo à regulamentação do Jogo Online e de outras formas de jogo, bem como CD contendo as digitalizações da documentação citada ao longo daquele Parecer.

Atentamente,

  
**Jorge Armindo Teixeira**  
Presidente

**ANEXO: Parecer  
CD**

DIVISÃO DE APOIO AS COMISSÕES COMISSÃO DE ECONOMIA E OBRAS PÚBLICAS	
<b>CEOP</b>	
Nº ÚNICO	<u>500128</u>
ENTRADA / SAÍDA Nº	<u>376</u> DATA <u>08/07/14</u>



## **Análise da proposta de Lei n.º 238/XII**

### **1 – Introdução**

1.1. Mediante ofício n.º 179/CEOP, de 27 de Junho de 2014, entendeu a Comissão de Economia e Obras Públicas da Assembleia da República (AR) solicitar à Associação Portuguesa de Casinos o seu parecer sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII, apresentada pelo Governo à AR em 20 de Junho de 2014. O termo do prazo para emissão deste Parecer, inicialmente fixado para 3 de Julho de 2014, foi posteriormente prorrogado para 8 de Julho, por correio electrónico de dia 1 do mesmo mês.

1.2. A consulta da hiperligação mencionada no referido ofício permite constatar que, além da lei de autorização legislativa, está disponível para consulta o conjunto dos anteprojectos de decretos-lei que o Governo possivelmente aprovará, no uso da competência que lhe for conferida através da lei de autorização. Contudo, entendemos que o objecto da consulta se restringe à proposta de lei n.º 238/XII, pelo que, no presente Parecer, iremos ater-nos à mesma, salvo quando a referência aos decretos-lei a autorizar se torne indispensável para completa dilucidação do que afirmaremos.

1.3. A proposta de lei n.º 238/XII visa não só autorizar o Governo a legislar sobre o regime jurídico da exploração e prática do jogo *online* (jogos de fortuna ou azar, apostas hípcas e apostas desportivas à cota), como, também, sobre as apostas hípcas e apostas desportivas à cota de base territorial, prevendo ainda importantes alterações ao regime de exploração do bingo, no qual passam a prever-se as novas modalidades de bingo electrónico e vídeo-bingo. E incluem-se também disposições referentes ao regime de publicidade aos jogos de fortuna ou azar, bem como referências à alteração de regime de garantias prestadas pelas concessionárias de jogos *online* e de base territorial.

### **2 – O jogo on-line em Portugal**

#### **2.1. O anteprojecto de regulação de 2003**

As iniciativas políticas no sentido de emitir legislação sobre o jogo *online* não são recentes. No implícito reconhecimento de que a prorrogação dos contratos de concessão dos Casinos nacionais, outorgada em 2001, incluía, no acervo jurídico de direitos das respectivas concessionárias de Casinos, o direito de explorar em exclusivo o jogo *online*, a Associação Portuguesa de Casinos (APC) foi consultada, pelo Gabinete do Secretário de Estado do



Turismo então em funções, sobre um anteprojecto de Decreto-Lei e respectiva proposta de lei de autorização legislativa, da qual constava a intenção de reconhecer aos Casinos nacionais o exclusivo da exploração, via internet, dos mesmos jogos que já exploravam, fisicamente, nos seus Casinos (DOC. 1, JUNTO). O que bem se compreende, visto que essas Concessionárias, conforme consta do Decreto-lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, pagaram, no seu conjunto, pela prorrogação dos seus contratos de concessão, contrapartidas iniciais no valor de 256,4 milhões de euros, a preços de 2000, ou seja, cerca de 332,7 milhões de euros a preços correntes, cifrando-se já em cerca de 2.036 milhões de euros o valor total de contrapartidas iniciais e de exploração pagas ao Estado, pelas mesmas Concessionárias, desde 2001.

Lamentavelmente, devido a pressões não oficialmente identificadas, o referido anteprojecto de legislação de 2003 não teve sequência, tendo-se entretanto verificado, em 2004, alterações políticas na composição do Governo.

## **2.2. O jogo *online* ilegal e o agravamento da situação de desequilíbrio económico-financeiro das concessões de casinos**

Entretanto, os Casinos sofreram a crescente concorrência do jogo *online* ilegal e o correspondente decréscimo de receitas do jogo legal e concessionado – a que vieram juntar-se, a partir de 2008, os efeitos da crise económica internacional, precipitando o desequilíbrio económico-financeiro das concessões de Casinos em Portugal – enquanto a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) consolidava progressivamente a sua posição e reforçava, ano após ano, as suas receitas. Fê-lo, em grande parte, através da Lotaria Instantânea, vulgo “Raspadinha”, jogo que, apesar de qualificado como sendo de fortuna ou azar, caracterizado pela imediação da aposta e do resultado e, portanto, exactamente igual aos dos Casinos – vide officio da então Inspeção-Geral de Jogos de 01/08/1995 (DOC. 2, JUNTO) – não só se manteve indevidamente concessionado à SCML, como foi objecto de sucessivas alterações e renovações, sendo hoje, em volume de receitas, o principal dos chamados “Jogos Sociais do Estado”, para o que contribuiu decisivamente a autorização para a respectiva exploração *online*, designadamente através da “Raspadinha – pé-de-meia”.

Entretanto, perante a pungente ausência de qualquer medida do Estado para travar e regular a crescente vaga de jogo *online* que inquina a sociedade e concorre, ilegal e clandestinamente, com as concessões de jogos de fortuna ou azar vigentes, foi a própria APC e as empresas concessionárias da exploração de jogo, suas associadas, que tiveram de accionar judicialmente um dos principais operadores ilegais de jogo *online* que exercem actividade em Portugal – a Bwin. Encetada em 2005, quando este operador ilegal começou a patrocinar uma das principais competições de futebol profissional do nosso país, o contencioso judicial com este operador conheceu uma série de acções e respectivos recursos, alguns dos quais ainda hoje se mantêm pendentes.



### **2.3. O relatório da Comissão Interministerial de 2010**

Entretanto, em 2010, o Governo então em funções decidiu nomear uma Comissão Interministerial para abordar a matéria. O relatório desta Comissão (DOC. 3, JUNTO) apontava decisivamente no sentido da regulação do jogo *online*, com a manutenção, para os Casinos, do direito exclusivo de explorarem online os jogos que já oferecem nas suas instalações.

Apesar da premência em regulamentar uma actividade que, apesar de ilegal, não parava de crescer no nosso País, também este relatório de 2010 não conduziu a qualquer iniciativa legislativa. Entretanto, contavam-se já por milhares os *sites* de jogo on-line, a oferecerem jogos exactamente iguais aos praticados nos casinos e objecto do seu direito de exclusivo, sem qualquer protecção de menores e jogadores compulsivos e com uma actividade fiscalmente parasitária, frustrando o legítimo direito do Estado a ver tributados os rendimentos obtidos em Portugal por operadores online internacionais que operavam – e continuam a operar – na completa ilegalidade.

### **2.4. A acção contra o Estado – 2011**

Considerando que o jogo *online* oferecido em Portugal constitui uma actividade ilegalmente violadora do exclusivo de exploração de jogos de fortuna ou azar que o Estado, mediante pesadas contrapartidas, atribuiu às Concessionárias de Casinos, e que, portanto, não é aceitável, sob pena de violação desses mesmos contratos por omissão, que o Estado se abstenha, anos a fio, de qualquer medida de combate a essa actividade – limitando-se a assistir, indiferente, ao seu recrudescimento – tal situação obrigou a APC e as suas Associadas de intentarem, em 2011, ainda durante o mandato do anterior Governo, uma acção contra o Estado na qual concluíam com os seguintes pedidos (DOC. 4, JUNTO):

- Cessação da exploração ilícita do jogo *online* e inclusão no exclusivo das concessionárias de Casinos do direito de exploração desse jogo;
- Indemnização num total de 370 milhões de euros, quer pela quebra de receitas verificada em resultado da concorrência ilegal do jogo *online*, quer pela falta de realização de receitas legitimamente esperadas, em decorrência da ausência de permissão para os Casinos explorarem esse jogo.
- Sendo de recordar que, conforme já referido no ponto 2.1. *supra*, o valor pago pela prorrogação dos contratos de concessão dos Casinos nacionais foi de 256,4 milhões de euros, a preços de 2000, ou seja, cerca de 332,7 milhões de euros a preços correntes, e que esse valor, adicionado às contrapartidas anuais pagas de 2001 até 2011 pelas

respectivas Concessionárias, rondava já os 2.000 milhões de euros; pelo que a fixação de um tal nível de contrapartidas iniciais e anuais se deveu, determinantemente, à inclusão do exclusivo de exploração dos jogos de casino, inclusive em *online*, no acervo de direitos das Concessionárias, o que, aliás, se confirma através do anteprojecto da respectiva regulamentação, sobre o qual a APC foi consultada em 2003 (DOC. 1, JUNTO).

Com a entrada em funções do actual Governo e a correspondente expectativa relativamente às iniciativas legislativas que se poderiam desenvolver quanto à matéria, a APC, com as restantes Autoras suas Associadas, desistiu da instância na referida acção – não inutilizando a possibilidade de renovar os pedidos formulados se tal se revelar futuramente necessário, mas propiciando, através da eliminação momentânea de uma pendência judicial, as condições necessárias para a audição da APC e sua colaboração em processo de elaboração de legislação sobre o jogo *online*. Como a seguir se referirá, a APC foi subsequentemente ouvida em sede da Comissão Interministerial constituída pelo actual Governo com vista à regulação do jogo *online*, mas as propostas desta Comissão, por razões jamais explicadas, nunca chegaram a ser consagradas.

## **2.5. O relatório da Comissão Interministerial de 2012**

Em 2012, a APC foi ouvida pela Comissão Interministerial para o Jogo Online, que, reconhecendo a urgência na resolução da questão, foi mandatada para produzir um relatório no estrito prazo de quatro meses, não tendo deixado de proceder às audições necessárias, nomeadamente da APC.

O relatório de 2012 (DOC. 5, JUNTO) apontava três modelos alternativos de regulação para o jogo online, enunciados a páginas 128 e seguintes e desenvolvidos em anteprojectos de legislação, a páginas 199 e seguintes. Como decorre do texto a páginas 165 a 166, a Comissão Interministerial optava, decisivamente, pelo modelo que designou como “solução semi-liberal mitigada”, no qual os Casinos e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa manteriam o exclusivo da exploração *online* dos mesmos jogos que à data já exploravam fisicamente, procedendo-se ainda à regulação, e atribuição em concurso, das apostas desportivas à cota, actividade que não tinha sido objecto de qualquer concessão de exclusivo por parte do Estado.

Propôs ainda a Comissão (página 174 do Relatório) a constituição urgente de uma Comissão Arbitral que, com carácter juridicamente vinculativo, julgasse da existência, ou não, de um desequilíbrio económico-financeiro relevante dos vários contratos de concessão de jogo em Casinos e, em caso afirmativo, determinasse as vias para a respectiva reposição.

### **3 – Análise da proposta de Lei**

A Proposta de Lei n.º 238/XII, agora em análise, afasta-se decisivamente das soluções preconizadas pela Comissão Interministerial nomeada pelo Governo em funções, nomeadamente porque esta Proposta de lei, ao contrário do Relatório daquela Comissão, não reconhece o exclusivo conferido às concessionárias de Casinos para a exploração *online* dos mesmos jogos que já exploram fisicamente.

É conveniente realçar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia caracteriza a internet como um simples canal de oferta em matéria de jogos de fortuna e azar (acórdão de 8 de Setembro de 2010, Carmen Media Group, C-46/08; acórdão de 30 de Junho de 2011 “Zeturf”, C-212/08). De onde decorre que os jogos de Casino, disponibilizados *online*, não perdem a sua natureza, nem o regime de exclusivo a que foram submetidos, pelo facto de ser utilizado esse canal de distribuição.

Acresce ter o mesmo Tribunal de Justiça considerado, em diversas decisões, que uma política restritiva em matéria de concessão de jogos de fortuna ou azar pode, à luz das particularidades relacionadas com a oferta de jogos de fortuna ou azar na Internet, ser considerada justificada pelo objectivo de combate à fraude e à criminalidade (Acórdão Liga Portuguesa, 8 de Setembro de 2009, C-42/07; e Acórdão Sporting Exchange, 3 de Junho de 2010, processo C-203/08) e mesmo pelo objectivo de combate à dependência do jogo (Acórdão Carmen Media, 8 de Setembro de 2010, processo C-46/08)

#### **3.1. O modelo de regulamentação**

A solução espelhada na Proposta de Lei n.º 238/XII (PPL) dirige-se decisivamente à possibilidade de concessão de licenças de jogo *online*, também para os jogos de fortuna ou azar, aos operadores que satisfaçam os requisitos para tanto definidos, ainda que com a lesão dos direitos de exclusivo já anteriormente conferidos às concessionárias de Casinos físicos. É, aliás, o que decorre de declarações atribuídas pela Imprensa ao Senhor Secretário de Estado do Turismo, segundo o qual a legislação a emitir seria um “modelo aberto, sem concessão a exclusivos”. É solução relativamente à qual, não podemos deixar de manifestar o nosso total desacordo, visto que, pelas razões acima mencionadas, materializa uma violação ao regime das actuais concessões dos casinos.

E, ainda que se considerasse, como mera hipótese de raciocínio, e sem admitir nem conceder, que o exclusivo de exploração conferido aos casinos físicos não era extensivo ao universo *online*, ainda assim a proliferação de licenças de jogo, possibilitada pelo “modelo aberto”, será susceptível de fazer desviar para o jogo na internet um ainda maior número de clientes dos Casinos físicos, precipitando o desequilíbrio económico-financeiro já actualmente existente nas concessões de jogo.

*M*



Igualmente não se encontra na PPL qualquer restrição ou condição à atribuição de licenças de jogo *online* aos operadores que, durante anos, operaram ilegalmente em Portugal e ofereceram ilegitimamente a prática de jogos de fortuna ou azar na internet aos residentes em Portugal. **É um contraste gritante com o que, a título de exemplo, aconteceu em Espanha, onde o jogo *online* foi legalizado em 2012, mas sujeitando os operadores que pretendiam concorrer a uma licença à prévia condição de satisfazerem os impostos decorrentes da actividade ilegal que, estimadamente, exerceram durante os quatro anos anteriores. O que significa que, para poderem obter licenças de jogo espanholas, os operadores que antes operaram ilegalmente tiveram que satisfazer 100 milhões de euros em impostos (dos quais 33 milhões de euros foram pagos pela Bwin).**

**Seria medida a aplicar, igualmente, em Portugal, embora tendo presente que uma verba daquela ordem de grandeza seria sempre irrisória em comparação com o gigantesco montante de 2.036 milhões de euros que as actuais concessões de casinos físicos já geraram para o Estado desde a sua prorrogação, em 2001, até 2013.**

E finalmente, a definição das “apostas desportivas à cota de base territorial” como “jogos sociais do Estado” [artigo 8.º-b)], bem como a sua sujeição ao regime do imposto de selo [alínea c) do artigo 5.º] indiciam a contraditória intenção de conceder o exclusivo da respectiva exploração à SCML, verificando-se, desta forma, que o “modelo aberto, sem concessão a exclusivos” apenas se prevê para os jogos de Casino. A SCML não só manterá o exclusivo dos jogos que já explora presentemente, como verá ser-lhe atribuído o novo exclusivo das “apostas desportivas à cota de base territorial”. É uma desigualdade de tratamento que viola frontalmente o princípio constitucional da igualdade, para além de ser igualmente discriminatória quanto à tributação prevista para os demais operadores de apostas desportivas *online*, cuja Associação representativa – a Remote Gambling Association – já produziu recentes declarações segundo as quais a SCML ficará beneficiada com uma carga fiscal correspondente a cerca de 50% da que será aplicável aos mesmos operadores.

### 3.2. O regime fiscal

O artigo 5.º da PPL prevê o imposto especial de jogo *online* (IEJO) e o imposto especial de jogo (IEJ), dos quais são sujeitos passivos, respectivamente, as entidades exploradoras de jogos e apostas *online* e as entidades exploradoras de apostas de base territorial.

A taxa de tributação definida para os jogos de fortuna ou azar *online* é fixada entre um mínimo de 15% e um máximo de 30% sobre a receita bruta (apostas menos prémios), enquanto para as apostas desportivas à cota, realizadas *online*, a taxa é de 8% a 16% sobre o volume das apostas.

Estes níveis de tributação contrastam de forma gritante com aqueles que são impostos aos casinos físicos, sujeitos a contrapartidas de exploração que, contratualmente, atingem os 50% sobre as receitas brutas, e que, por via da imposição legal de um regime de Contrapartidas Mínimas adicionais, vêm, desde 2011, as taxas percentuais de imposto subir à medida que as receitas diminuem. Em resultado deste regime, a concessão do Algarve, sujeita, contratualmente, a uma contrapartida de exploração de 35% das receitas brutas dos jogos, ficou sujeita a uma tributação de 56% dessas receitas em 2013, prevendo-se um percentual de cerca de 61% para 2014; a concessão da Figueira, em vez da contrapartida contratual de 30%, pagou, relativamente ao exercício de 2013, quase 42% sobre as receitas brutas, percentagem que se elevará previsivelmente a mais de 45% em 2014; e a concessão da Póvoa de Varzim, sujeita a uma contrapartida contratualmente fixada em 50%, viu esse percentual elevar-se a mais de 65% em 2013, prevendo-se para 2014 o respectivo agravamento para cerca de 70%!

Por contraste, os casinos *online* irão ter, não mínimos compulsórios de tributação independentes das sucessivas quedas de receitas efectivamente verificadas, mas um tecto máximo de 30% para os impostos a que estarão sujeitos. E conjugarão a discriminação positiva decorrente deste regime tributário com a quase completa ausência de custos de estrutura, de investimento imobiliário, de geração de empregos, de encargos com colaboradores, não sendo ainda sujeitos à obrigação de investimento directo em animação e promoção turística, na qual os Casinos, legalmente, têm que despender 3% das receitas brutas dos jogos.

Trata-se de uma violação dos princípios da equidade e igualdade tributária que não resistirá, estamos seguros, a uma análise aturada de constitucionalidade.

Por outro lado, a entrada no mercado de novos operadores, oferecendo jogos idênticos aos dos Casinos em condições muito mais favoráveis de tributação e ausência de encargos fixos, irá também criar uma situação de concorrência desleal, permitindo a maximização das taxas de devolução em prémios do dinheiro jogado e tornando, portanto, os jogos *online* muito mais atractivos que os proporcionados pelos casinos físicos.

### 3.3. Alterações ao regime da publicidade

Da redacção do artigo 7.º da PPL parece decorrer a permissão da publicidade aos jogos *online*, bem como às apostas de base territorial, não se fazendo qualquer menção aos casinos físicos. Sob pena de criação de uma gritante desigualdade, este ponto não pode deixar de ser revisto.

No pressuposto de que o regime de permissão de publicidade se aplicará aos casinos físicos (para o que haverá que efectuar as correspondentes alterações ao corpo da alínea a) do artigo 7.º), concorda-se com a referência aos princípios da publicidade responsável, e com as limitações estabelecidas, nomeadamente no aspecto de a publicidade não poder dirigir-se ou

recorrer a menores, enquanto intervenientes na mensagem, nem poder ser colocada em locais em que decorram eventos nos quais participem intervenientes menores.

Relativamente à subalínea iv) e alínea b) do artigo 7.º, concorda-se com a impossibilidade de a publicidade ao jogo ser feita a menos de 250 metros em linha recta de escolas ou outras infra-estruturas destinadas à frequência de menores, mas cumpre exprimir a nossa oposição frontal à circunstância de se pretender isentar desta limitação os jogos sociais do Estado – nos quais, se incluirão, como acima referido em 3.1, as apostas desportivas à cota de base territorial. O princípio a preservar é o da protecção dos menores relativamente à publicidade ao jogo – no qual, aliás, não podem tomar parte, seja ou não explorado pela SCML – e, portanto, a excepção não tem qualquer justificação.

### **3.4. Alterações ao regime legal do jogo do bingo**

O artigo 10.º da PPL prevê o “vídeo electrónico e o vídeo-bingo” quanto aos seus aspectos fiscais, mas não nos seus aspectos técnico-jurídicos. Temos porém como adquirido, através da consulta ao projecto de alteração ao decreto-lei 31/2011, de 4 de Março (que regula o exercício da actividade de exploração deste jogo), que o Governo pretende permitir aos concessionários de bingo explorarem máquinas de fortuna ou azar eufemisticamente designadas como “máquinas de bingo electrónico e de vídeo-bingo” (ver redacção do artigo 28.º, alíneas b) e c), que prevê especificamente “terminais de jogo” e “máquinas de jogos”).

É de referir que as máquinas de jogo cuja exploração é autorizada nos casinos podem incluir, designadamente, temas relacionados com o bingo, o qual é classificado legalmente como um jogo de fortuna ou azar. E que, segundo a actual legislação, as salas de bingo apenas podem explorar o bingo físico, definido como jogo não bancado, bem como um número limitado de máquinas de diversão (não de fortuna ou azar).

As máquinas de bingo não diferem, na sua configuração e funcionamento, das máquinas existentes nos casinos, pelo que a permissão para os concessionários de salas de bingo explorarem terminais electrónicos e máquinas de jogo constituirá uma violação do exclusivo conferido aos casinos para explorarem “slot machines”.

Como agravante, a reduzida taxa de imposto a que se pretende sujeitar estas máquinas de jogo de bingo é de 10% sobre as receitas brutas, quando a tributação sobre os casinos, como acima se referiu, irá em 2014 situar-se em patamares nunca antes atingidos de 70% sobre as mesmas receitas!

De referir que, mesmo que os Casinos pretendessem também explorar “máquinas de bingo electrónico e de vídeo-bingo”, a taxa de imposto de 10% em nada aproveitaria às concessões cujas contrapartidas anuais são definidas segundo percentagem das receitas brutas dos jogos:

a aparente vantagem da taxa mais benévola seria completamente eliminada no final do ano, momento no qual as concessionárias de casinos têm de pagar o remanescente de tributação que falte perfazer para ser atingido o percentual da contrapartida anual.

Por outro lado, a circunstância de, quer a PPL, quer o Decreto-Lei a autorizar serem omissos quanto à quantidade máxima de “máquinas de vídeo electrónico e vídeo-bingo” a instalar em cada sala, faz prever, com preocupação, a transformação das salas de bingo em autênticos casinos, tal como aconteceu no Brasil, onde, há 5 anos, teve de ser revogada a legislação que permitia a exploração de tais “máquinas de vídeo electrónico e vídeo-bingo” e encerradas todas as salas de bingo, face à anárquica disseminação do jogo e alteração da ordem pública que estavam a provocar.

### **3.5. As apostas hípicas**

A PPL (artigo 1.º, alíneas a) e b)) visa ainda autorizar o Governo a legislar sobre o regime jurídico da exploração e prática das apostas hípicas, mútuas e à cota, quer praticadas *online*, quer de base territorial.

Trata-se da introdução de uma nova modalidade de jogo, sem qualquer tradição no panorama nacional, e que se traduzirá num novo factor de atracção de jogadores, susceptível de fazer baixar, ainda mais, as receitas dos casinos nacionais e de precipitar o agravamento do seu desequilíbrio económico-financeiro.

Como agravante, as alíneas n) e p) do artigo 5.º da PPL sujeitam as apostas hípicas mútuas *online* e de base territorial às mesmas taxas já referidas para o jogo *online* (15 a 30% sobre a receita bruta), o que, relativamente às taxas de contrapartida impostas às concessionárias dos casinos físicos, constitui nova violação do princípio constitucional da equidade e igualdade tributária.

## **4 – Apreciação global da Proposta de Lei n.º 238/XII**

Como decorre do exposto, a Proposta de Lei em análise:

- a) Viola frontalmente o exclusivo da exploração dos jogos de fortuna ou azar conferido aos casinos físicos, permitindo que outras entidades se candidatem à obtenção de licenças para exploração *online* dos mesmos jogos que já integram aquele exclusivo, mediante verbas irrisórias se comparadas com aquelas que os Casinos pagaram, em 2001, para garantirem a exclusividade na exploração de jogos de fortuna ou azar, sem que desse exclusivo fosse, expressa ou implicitamente, excluída a exploração *online* dos mesmos jogos;



- b) Por contraste, mantém o exclusivo dos jogos já concessionados à SCML, concedendo-lhe adicionalmente o novo exclusivo das apostas desportivas à cota de base territorial.
- c) Permite uma proliferação de novas licenças de jogo *online* e de exploração de apostas hípcas, *online* e de base territorial, propiciando o desvio para estes jogos de um número crescente de clientes dos Casinos físicos, o que irá precipitar o agravamento do desequilíbrio económico-financeiro já actualmente existente nas concessões de jogo;
- d) Embora reconhecendo, no 8.º parágrafo da exposição de motivos, que os operadores de jogo *online* têm exercido a sua actividade ilegalmente em Portugal, não sujeita a sua legalização a quaisquer condições, designadamente o pagamento de verbas compensatórias pela tributação que deveriam ter pago durante os anos em que operaram à margem da lei, solução aliás adoptada noutros países europeus, designadamente em Espanha;
- e) Possibilita um regime de concessões aberto a todos os operadores, permitindo legalizar aqueles que, dolosa e ilegalmente, já capturaram, ao longo dos anos, todo o mercado online nacional. E coloca os casinos físicos nacionais na posição de terem de concorrer, com esses operadores, na exploração do jogo *online*, actividade que os casinos físicos não puderam, entretanto, dominar, por serem os únicos operadores que, na prática, e sob risco da perda das suas concessões, estão, até agora, impossibilitados de exercer essa actividade em Portugal.
- f) Em flagrante violação dos princípios constitucionais da justiça e da igualdade tributária, fixa para o jogo *online* e para as apostas mútuas hípcas uma tributação que começa nos 15% e que, mediante uma fórmula conexas com o crescimento de receitas, pode atingir um máximo de 30% sobre as receitas brutas, enquanto o regime legal em vigor para os casinos físicos prevê contrapartidas mínimas adicionais à tributação contratualmente estabelecida, que atingirão previsivelmente, em 2014, 70% das mesmas receitas; e sujeita a estas taxas de tributação, incomparavelmente mais benévolas, operadores virtuais que quase não suportam investimentos, não geram emprego, nem têm custos de estrutura, e que, ao contrário dos casinos físicos nacionais, não estão sujeitos a quaisquer gastos obrigatórios em animação e promoção turística.
- g) Não trata convenientemente a questão da publicidade, prevendo a sua permissão para o jogo *online* e para as apostas de base territorial, mas mantendo, inexplicavelmente, a sua proibição para os casinos físicos.
- h) Permite a instalação, nas Salas de Bingo, de máquinas de bingo electrónico e de vídeo-bingo, ou seja, de autênticas “slot-machines”, idênticas às exploradas em Casinos. E, como se não chegasse mais esta violação de exclusivo, tributa essas “slot-machines”, discricionariamente, a uma taxa de 10% sobre a receita bruta.

## 5. Conclusões

- 5.1. Sem embargo das considerações anteriormente expressas, admite-se que o Governo, na ânsia de maximizar a receita fiscal, tenha decidido regulamentar, liberalizando, todas as modalidades possíveis de jogo *online* e ao vivo, mesmo aquelas – como as apostas hípicas – que não têm qualquer tradição no mercado português.
- 5.2. Admite-se, até, que ao permitir a instalação, nas Salas de Bingo, de máquinas de “bingo electrónico e vídeo bingo”, tributadas a 10% sobre as receitas brutas, o Governo não tenha ponderado que tais máquinas são autênticas “slot machines”, só autorizadas em Casinos, e que a sua autorização em salas de bingo tornaria inviável, pela sua desleal concorrência, a sobrevivência dos Casinos nacionais. E, bem assim, que a multiplicação dessas máquinas levará à transformação das salas de bingo em verdadeiros casinos – à semelhança do que ocorreu no Brasil, onde, por essa razão, e pela alteração à ordem pública em que se traduziam, foram proibidas desde há 5 anos e encerradas todas as salas de bingo naquele País.
- 5.3. Admite-se, ainda, que possa haver alguma explicação para a circunstância de só agora se ter tomado a iniciativa de emitir legislação sobre o jogo *online*, quando, desde há 13 anos, a APC vem enviando, nesse sentido, muitas dezenas de exposições aos sucessivos Governos, além de se ter visto constrangida a chamar a si o combate à ilegalidade em que se traduz a oferta de jogo *online* em Portugal, através da interposição de acções judiciais perante os Tribunais nacionais e europeus, ficando o Estado indiferente quer a essas iniciativas, quer aos seus resultados.
- 5.4. Pelo que igualmente se admite que o Governo não esteja consciente de que todas as operadoras de jogo *online* internacionais, tendo actuado ilegalmente em Portugal durante mais de uma década, já tiveram tempo mais do que suficiente para, clandestinamente, invadir e ocupar integralmente este mercado de jogo, mercado esse que, a partir de agora, vão passar a explorar legalmente, sem que qualquer sanção ou restrição lhes seja aplicada.
- 5.5. Admite-se, também, que, para competir minimamente com as práticas usuais nos demais países da União Europeia, o Governo se tenha proposto a tributar a exploração *online* de jogos de fortuna ou azar com taxas que começam em 15% sobre a receita bruta, e que, segundo uma fórmula conexas com o acréscimo e dimensão das receitas, poderão atingir um limite máximo de 30% sobre a receita bruta desses jogos de casino *online*.
- 5.6. E admite-se, finalmente, que não sabendo, nem tendo estatísticas fiáveis sobre o que representa, em Portugal, esse universo de jogo *online* – o que se confirma, por ter sido o próprio Governo a afirmar não lhe ser possível fazer a estimativa dessas receitas – tenha

sido tentado a apostar na incerteza de receitas tributáveis voláteis, em vez da certeza das pesadíssimas receitas tributáveis dos Casinos nacionais, que irremediavelmente, num regime como o resultante da PPL, deixarão de as poder continuar a gerar.

- 5.7. Do que se infere que terá, provavelmente, sido subvalorizado que são essas onerosas tributações dos Casinos nacionais que financiam 62% de todo o investimento e promoção do Turismo nacional, Actividade Estratégica que representa 10% do PIB, 7,2% do emprego nacional, 19,6% na geração de divisas e mais de 50% da exportação de serviços!
- 5.8. A menos que, em vislumbre de vão optimismo, pudesse estar na mente do legislador que, em plena fase de austeridade e de contenção – ou redução – salarial, com acentuada perda do poder de compra dos Portugueses, todas estas modalidades de jogo *online* pudessem harmonizar-se, ter clientes e coexistir coerentemente com os Casinos nacionais, estando estes já vergados com sucessivas quedas de receitas ao longo de muitos anos, com pesados encargos de estrutura e emprego, com obrigações de natureza artística, cultural e promocional correspondentes a 3% da respectiva receita bruta, sofrendo tributações que, em 2013, já chegaram a 66% sobre essa receita bruta e que, em função de Tabela de Contrapartidas Mínimas que passou a operar a partir de 2011, enfrentam o insólito paradoxo de quanto mais as suas receitas caírem e o prejuízo se agravar, maior ser a taxa de impostos que têm que pagar ao Estado!
- 5.9. Para além de, provavelmente, não ter sido ponderado que, não obstante essa inconcebível tributação anual, as concessionárias dos Casinos, para garantir a sua exclusividade na exploração de jogos de fortuna ou azar – sem excluir a exploração do jogo *online* – pagaram ao Estado, a título de contrapartida inicial, 256,4 milhões de euros a preços de 2000, ou seja, cerca de 332,7 milhões de euros a preços actuais, cifrando-se já em 2.036 milhões de euros o valor total de contrapartidas iniciais e de exploração pagas ao Estado, pelas mesmas Concessionárias, de 2001 a 2013.
- 5.10. Pois que, se essa ponderação tivesse sido feita, também teria, necessariamente, de ter sido ponderada a forma de ressarcir as Concessionárias de Casinos do montante correspondente a esse exclusivo da exploração que, durante 13 anos, com a invasão ilegal do jogo *online*, foi violado por omissão do Estado, violação essa que, a partir de agora, se pretende confirmar por expressa legalização.
- 5.11. Do que decorre que não cremos ser possível que o Estado, devidamente alertado, faça “tabua rasa” das consequências da violação, agora por sua iniciativa, das condições de exclusividade dos contratos de concessão por ele outorgados, como entidade de boa-fé, com as Concessionárias de Casinos.

- 5.12. Assim como não cremos ser possível que o Governo admita ser viável em termos de regras de sã concorrência e de respeito aos princípios constitucionais, da justiça, equidade, igualdade e capacidade contributiva, fazer coexistir no mesmo universo de mercado, operadoras de jogos de fortuna ou azar que, sem quaisquer outros encargos relevantes, são tributadas entre um mínimo de 15% e um máximo de 30% sobre a receita bruta, enquanto as concessionárias de casinos, com o volume de encargos estruturais e contratuais que suportam, já pagam 66% sobre as respectivas receitas brutas e que, graças à Contrapartida Mínima adicional, tendem a nem sequer chegar ao fim das respectivas concessões, pois, a manter-se a actual situação de queda de receitas e a persistir a vigência da referida Tabela de Contrapartidas Mínimas adicionais, em 2 a 3 anos estariam a pagar 100% da respectiva receita bruta!!!!
- 5.13. Louva-se, enfim, que, finalmente, o Estado tenha decidido regulamentar o jogo *online*, pondo termo a uma escandalosa via de evasão fiscal e de concorrência ilegal aos casinos nacionais.
- 5.14. Mas é inaceitável que essa regulamentação não assegure aos casinos físicos, pelo menos, condições de tributação idênticas às que se pretende consagrar para os casinos *online*, sujeitando todo o sector – físico e *online* – às taxas de imposto previstas na Proposta de Lei n.º 238/XII.
- 5.15. Assim como é inaceitável que o Estado faça “tábua rasa” da obrigação de ressarcimento, às concessionárias, do montante de contrapartidas que pagaram pela concessão do exclusivo da exploração de jogos de fortuna ou azar – exclusivo esse que não exclui, implícita ou explicitamente, a exploração *online* e que, a partir de agora, fica, por acto legislativo, expressamente violado.
- 5.16. Do que decorre que só pela conjugação destas duas medidas, será possível alcançar a reposição do equilíbrio económico e financeiro das concessões dos casinos nacionais, assegurando a sua sobrevivência.

Estas as razões pelas quais a Associação Portuguesa de Casinos não pode deixar de expressar, relativamente às matérias enunciadas, a sua frontal e veemente oposição ao teor da Proposta de Lei n.º 238/XII.

Lisboa, 8 de Julho de 2014

  
Jorge Armindo Teixeira  
Presidente

**ANEXOS (em CD-Rom):**

- 1 – Anteprojecto de Decreto-Lei e respectiva proposta de lei de autorização legislativa, sobre a legalização do jogo *online* e atribuição aos Casinos físicos do exclusivo da respectiva exploração (2003);
- 2 – Ofício da Inspeção-Geral de Jogos de 1 de Agosto de 1995, que qualifica a Lotaria Instantânea, vulgo “Raspadinha”, como jogo de fortuna ou azar, caracterizado pela imediação do resultado e, portanto, exactamente igual aos dos Casinos;
- 3 – Relatório da Comissão Interministerial sobre o Jogo *Online* (2010);
- 4 – Petição inicial da acção intentada pela APC e suas Associadas contra o Estado Português, pela falta de regulamentação do jogo *online* e pela passividade na tomada de medidas visando o seu combate (2011);
- 5 – Relatório da Comissão Interministerial sobre o Jogo *Online* (2012).

