



UAlg ESGHT

UNIVERSIDADE DO ALGARVE

ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO, HOTELARIA E TURISMO

OS RENDIMENTOS DO JOGO E O FISCO

Sérgio Manuel Moreira da Silva

Dissertação

Mestrado em Fiscalidade

Trabalho efetuado sob a orientação de:

Professor Mestre Pedro Rosado

2014

OS RENDIMENTOS DO JOGO E O FISCO

Autoria de: Sérgio Moreira da Silva

Declaro ser o autor deste trabalho, que é original e inédito. Autores e trabalhos consultados estão devidamente citados no texto e constam da listagem de referências incluída.

A Universidade do Algarve tem o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar este trabalho através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, de o divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

Dedicatória e Agradecimentos

A elaboração deste trabalho só foi possível graças ao contributo de várias pessoas que, direta ou indiretamente, estiveram presentes para me incentivar e ajudar a ultrapassar todas as adversidades com que me deparei ao longo da sua preparação.

Agradeço à minha mulher Sandrina e à minha filha Beatriz pela paciência que tiveram, principalmente pela ausência que de mim tiveram enquanto estava embrenhado neste trabalho. Por esse motivo este trabalho é-lhes totalmente dedicado.

Ao professor Doutor Pedro Rosado por ter emprestado o nome a este trabalho e também pelas dicas e orientações que me proporcionou.

Aos meus colegas das Finanças de Portimão, à minha família e amigos.

Resumo

A censura moral do jogo remonta a épocas distantes e ainda em parte está presente nos dias de hoje, embora mais nos jogos de casino e bingo do que nos jogos sociais. Essa censura social traduz-se no grau de incidência fiscal sobre os diferentes tipos de jogo.

O direito de explorar jogos de fortuna e azar encontra-se reservado ao Estado (princípio da proibição). Este tem optado por efetuar concessões de exploração dos jogos de casino e bingo a concessionárias diversas e dos jogos sociais à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML). As concessionárias dos casinos obrigam-se a pagar um montante de contrapartidas mínimo, que inclui o Imposto Especial sobre Jogo (IEJ). O cálculo do IEJ é complexo pelo que propõe-se exemplos práticos. Efetuando uma análise cruzada do jogo com outros impostos realço a sujeição ao imposto de selo pelo lado da procura (jogos sociais).

Neste período de contração económica as concessionárias dos casinos e do bingo sofreram prejuízos avultados, traduzindo-se na diminuição substancial das receitas arrecadadas diretamente pelo Estado, sendo explicado em parte pela elevada tributação.

O desenvolvimento tecnológico dos meios informáticos tem sido exponencial. Atualmente o valor arrecadado de impostos do jogo online é zero. A não regulação da atividade traduz-se na ausência de tributação de IEJ e do Imposto sobre o Rendimentos de pessoas Coletivas (IRC), bem com, na prática, não se tributa em sede de Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares (IRS), Imposto de Selo (IS) ou qualquer outro. Na Europa existe a tendência dos Estados-membros alterarem as legislações nacionais no sentido da regulação controlada do jogo online a ponto de, pelo menos, dois terços dos Estados-membros terem uma legislação específica para o jogo online. As vantagens financeiras e económicas que podem resultar da regulamentação em Portugal estão diretamente relacionadas com as importantes receitas a título de impostos que o Estado iria receber e indiretamente como resultado de investimento em publicidade e em criação de emprego.

Termos chave: Jogo, Fiscalidade, Tributação, Imposto Especial sobre o Jogo, Jogo Online, Regulamentação

Abstract

The moral censure of the gamble dates back to distant times and still partly is present these days, though more in casino games and bingo than in social games. This social disapproval reflected in the degree of tax incidence on the different gambling games types.

The right to operate gambling games is reserved to the Government (principle of prohibition). The Government has opted to make concessions for the operation of casino games and bingo to different dealers and social games to Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).

The casino's dealers are obliged to pay a minimum amount of counterparts (including the Special Tax Game - IEJ). The calculation of the IEJ is complex therefore we propose practical examples. Performing a cross analysis of the game with other taxes would highlight liability to stamp duty on the demand side (social games). In this period of economic downturn casinos and bingo dealers incurred heavy losses, resulting in substantial decrease of the revenues collected directly by the Government, being partly explained by high taxation.

The technological development of computer facilities has been exponential. Presently value of taxes collected from the online game is zero. The non-regulation of the activity is reflected in the absence of taxation of IEJ and IRC, as well as in practice, not on IRS taxes, stamp duty or any other.

In Europe there is a tendency of member states amend their national laws towards controlled regulation of online gambling to the point of at least two thirds of the member states have specific legislation for online gambling. The financial and economic benefits that can result from legislation in Portugal are directly related to the substantial revenue by way of taxes that the state would receive and indirectly as a result of advertising investment and job creation.

Keywords: Gambling, Taxation, Special Tax on Gambling, Online Gambling, Regulation

Índice

1. Introdução.....	10
2. O Jogo Tradicional (<i>in situ</i>).....	12
2.1. A História	13
2.1.1. O jogo mais santo	14
2.2. Enquadramento Legal.....	15
2.2.1. Jogos de casino	17
2.2.2. Bingo	18
2.2.3. Jogos sociais	19
2.2.4. Apostas hípicas	19
2.2.5. Fiscalização do jogo	20
2.3. Modalidades de Jogo Tradicional.....	21
2.3.1. Jogos de Casino	21
2.3.1.1. Concessões	23
2.3.2. Bingo	25
2.3.3. Apostas Hípicas	26
2.3.4. Jogos Sociais	27
2.3.4.1. Participação social	30
2.3.5. Modalidades Afins de Jogos.....	31
2.4. Lícito vs Ilícito.....	32
2.5. No contexto europeu.....	35
2.6. O Jogo Tradicional e o posicionamento perante o Fisco.....	36
2.6.1. O Imposto Especial sobre o Jogo	37
2.6.1.1. Concessões e o caso concreto da Zona de Jogo do Algarve.....	38
2.6.1.2. Regime Fiscal	41
2.6.1.3. Ilícitos e Sanções	50
2.6.2. Cruzamento com os outros Impostos	54
2.6.2.1. Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas (IRC).....	54
2.6.2.2. Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS)	55
2.6.2.3. Imposto de Selo (IS).....	56
2.6.2.4. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).....	58
2.6.2.5. OUTROS	60

2.6.3. Os Impostos que incidem sobre o Jogo do Bingo	61
2.7. Carga fiscal e nível de fiscalidade na indústria do jogo	64
3. O Jogo Online.....	69
3.1. Cruzamento do jogo online com os diversos impostos	73
3.1.1. Imposto Especial sobre o Jogo	73
3.1.2. Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas (IRC).....	74
3.1.3. Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS)	75
3.1.4. Imposto de Selo (IS).....	76
3.1.5. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).....	76
3.1.6. OUTROS	78
3.2. A Europa.....	79
3.3. Regulamentação da Atividade	90
4. O Futuro - A Lei de Autorização Legislativa nº 73/2014.....	97
5. Visão geral e opinião crítica	103
6. Conclusões.....	106

Índice de Figuras

Fig. 2.1 - Localização dos casinos em Portugal	22
Fig. 2.2 - Repartição das Vendas Brutas dos Jogos Sociais	29
Fig. 2.3 - Canalização das receitas do Imposto Especial sobre o Jogo.....	42
Fig. 2.4 - Evolução em sede de taxas e impostos sobre rendimentos do bingo.....	62
Fig. 2.5 - Bingo - Distribuição das Receitas do Sector Público	63
Fig. 2.6 - Evolução das receitas dos casinos e salas do bingo	65
Fig. 3.1 - Mapa Europa.....	90
Fig. 4.1 - Modelos de implementação do jogo online	98
Fig. 4.2 - Novas realidades sujeitas ao IEJO, Incidência e Taxas	99
Fig. 4.3 - Novas realidades sujeitas ao IEJ (de base territorial), Incidência e Taxas ...	100

Índice de Tabelas

Tabela 2.1 - Contrapartidas a pagar pelos casinos do Algarve por ano.....	40
Tabela 2.2 - Taxas Jogos Bancados (bancas simples)	44
Tabela 2.3 - Taxas Jogos Bancados (bancas duplas).....	45
Tabela 2.4 - Taxas a aplicar ao lucro bruto da banca	45
Tabela 2.5 - Liquidação do IEJ (exemplo jogo bancado).....	46
Tabela 2.6 - Taxas Jogos não Bancados	48
Tabela 2.7 - Liquidação do IEJ (exemplo jogo não bancado).....	48
Tabela 2.8 - Taxas jogo bingo em casinos 1º Escalão	50
Tabela 2.9 - Taxas jogo bingo em casinos 2º Escalão	50
Tabela 2.10 - Taxas jogo bingo em casinos 3º Escalão	50
Tabela 2.11 - Prática ilícita de jogo	51
Tabela 2.12 - Presença em local de jogo ilícito	52
Tabela 2.13 - Exploração ilícita de jogo.....	52
Tabela 2.14 – Evolução das receitas dos casinos e salas do bingo.....	64
Tabela 2.15 – Evolução do destino das receitas	65
Tabela 2.16 – Demonstração de Resultados da Estoril Sol.....	67
Tabela 2.17 – DR's Estoril Sol (IEJ s/ R.Bruto vs IEJ s/ R.Líquido)	68
Tabela 3.1 - Localização em IVA.....	78
Tabela 3.2 - Origem dos sites a operar na Europa.....	81
Tabela 3.3 - Taxas em países europeus	95
Tabela 3.4 - Exemplo de tributação em países europeus.....	95

Listas de abreviaturas, siglas e símbolos

APC - Associação Portuguesa de Casinos
AR - Assembleia da República
Art. - Artigo
CC - Código Civil
CCCA - Comissão Coordenadora das Corridas e Apostas
CIMT – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões onerosas de imóveis
CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Singulares
CIS - Código do Imposto de Selo
CIVA - Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CP - Código Penal
CPA – Código do Procedimento Administrativo
DL – Decreto-Lei
DR – Decreto-Regulamentar
EM - Estado-membro da União Europeia
IEJ – Imposto Especial sobre o Jogo
IEJO - Imposto Especial sobre o Jogo Online
IGJ - Inspeção-Geral de Jogos
IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões onerosas de imóveis
IRC - Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS - Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Singulares
IS – Imposto de Selo
LGT – Lei Geral Tributária
Port. - Portaria
SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia
UE – União Europeia

1. Introdução

Tratando-se uma parte importante no mestrado em Fiscalidade, a dissertação apresenta-se como uma etapa fundamental para a conclusão deste percurso académico. A escolha do tema não foi fácil pois pretendia-se, além da compreensível adequação ao mestrado em questão (fiscalidade), uma área que considerássemos interessante. Procurou-se um desafio estimulante que adequasse a preferência pessoal ao objeto central do mestrado.

Numa conversa casual entre amigos acabou por surgir o tema do jogo e de como é tributado em Portugal. A ideia que temos é que a forma de tributação dos jogos é um assunto bastante desconhecido da maioria da população e que a tributação dos jogos praticados pela via da internet, que aqui designamos de jogos online, é um facto inexistente. Este foi o ponto de partida para o trabalho - aprofundar a relação que existe entre os rendimentos gerados pelo negócio do jogo e a sua tributação.

Esquemáticamente o trabalho divide-se em quatro partes.

A primeira trata da descrição da atividade do jogo tradicional nas suas diversas vertentes. A menção ao termo “tradicional” deriva da necessidade de distinguir entre o jogo que é praticado fisicamente (em locais autorizados) e o jogo que se pratica utilizando a plataforma da internet (que designei de jogo online). Aborda a história e o enquadramento legal. Trata ainda o tema da tributação dos rendimentos ilícitos e de como a fiscalidade resolve essa problemática. A contextualização deste tipo de rendimentos no espaço europeu, mais particularmente dentro da União Europeia (UE) e o seu impacto na economia é outro tema em análise. Optamos por fazer ainda uma abordagem mais técnica, do ponto de vista fiscal, dos rendimentos gerados pela atividade do jogo. A identificação dos sujeitos passivos, a incidência, as taxas, a liquidação e cobrança são alguns dos temas incontornáveis em matéria do imposto sobre o jogo. Importante ainda efetuar-se uma análise transversal deste tipo de rendimentos sobre os demais tributos.

A segunda parte trata da análise do jogo que se pratica via internet (vulgo jogo online). Dada a especificidade da forma de praticar o jogo, ou seja, atendendo ao carácter transfronteiriço do exercício da atividade, aliado ao desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação, achamos por bem destacar como a fiscalidade (não) tem encarado os rendimentos obtidos por esta via. Do mesmo modo que para o jogo tradicional, faremos

igualmente uma análise transversal sobre os vários impostos envolvidos ou pelo menos potencialmente envolvidos, deitando um olho ao que os nossos parceiros europeus têm feito nesta matéria.

Sabe-se que já existe autorização legislativa aprovada na Assembleia da República (AR) e proposta de lei que prevê a regulamentação do jogo online e algumas alterações no jogo tradicional pelo que iremos analisar qual será a previsível evolução da atividade nesses aspetos, naquele que é o capítulo 4.

Finalizando o trabalho pretendemos formar uma opinião crítica sobre os aspetos atrás mencionados.

Atendendo a que o meu *background* académico é da área económico-financeira e profissionalmente faço parte dos quadros da Autoridade Tributária, procurar-se-á utilizar uma linguagem simples, direta e objetiva. Não pretendemos uma visão focada em demasia na interpretação legislativa mas dar a compreender como funciona o universo da tributação da atividade do jogo em Portugal nos seus aspetos mais técnicos. Outro objetivo com o trabalho é fornecer a noção clara da carga fiscal que incide sobre o jogo e como essa receita é utilizada, quer em despesas de carácter social quer no desenvolvimento económico do país.

2. O Jogo Tradicional

O objeto central em análise é a tributação dos rendimentos do jogo. Por isso é importante entender o significado do termos "jogo". Existem muitas definições de jogo uma vez que o termo é aplicado em situações muito distintas. Está claro que se pretende restringir o conceito de jogo no sentido de dirigir nossa atenção para os rendimentos dele proveniente enquanto atividade resultante de práticas de sorte ou azar. Atividades lúdicas ou desportivas, mesmo as que geram rendimentos não cabem no âmbito da análise que será desenvolvida. Não abordaremos ainda os serviços de promoção de vendas que consistem em jogos promocionais onde a participação está exclusivamente ligada à compra uma vez que, apesar de haver necessidade de cumprimento de formalidades legais, tratam-se de procedimentos de carácter residual associados a meras políticas de gestão e marketing que pensamos não ter interesse incluir neste trabalho.

Uma boa definição de jogo foi adiantada por Elliot Avedon e Brian Sutton-Smith, eles definem jogo como "um exercício de sistemas de controlo voluntário em que há uma oposição entre forças, confinados por um procedimento e regras a fim de produzir um resultado de desequilíbrio."¹ Para se conseguir o desequilíbrio desejado, entenda-se ganhar o que antes pertenceu aos nossos opositores, é preciso arriscar parte daquilo que é nosso. Por vezes temos de dispor de uma pequena parte dos nossos bens para tentar conseguir um prémio enorme, outras vezes temos que dispor de uma parte maior para procurar ter prémios mais pequenos. Existe uma panóplia de jogos ao dispor que oferecem/vendem os mais diversos "prémios" no entanto com probabilidades de êxito muito diferentes.

Há quem adore correr riscos mas quem também seja adverso a eles. Há jogadores que fazem apostas tendo absoluta consciência do risco e dos seus perigos e outros que o fazem num tal estado de transe que nem têm noção do tempo e do dinheiro investido. Independentemente da atitude de cada jogador, da sua maior ou menor consciência dos perigos envolvidos, é um negócio que é explorado como qualquer outro, que visa a maximização do lucro. Bob Stupack, antigo dono do Vegas World Casino, disse à revista

¹ AVEDON, Elliot e Brian Sutton-Smith, *The Study of Games* (Philadelphia: Wiley, 1971).

US & World Report, “é nosso dever tirar o máximo de dinheiro possível ao nosso cliente e mandá-lo embora com um sorriso nos lábios”².

Mas então, vivendo hoje numa sociedade mais aberta e informada, porque é que as pessoas jogam a dinheiro e em que tipos de jogos se envolvem? Quer seja pela pura adrenalina, pelo divertimento, pela emoção da vitória, pelo dinheiro, pela ganância pura simples, ou por outros motivos isolados ou em simultâneo, certo é que aparentemente, de uma forma quase que irracional, os portugueses gastam mais dinheiro no jogo. Também a variedade de jogos, principalmente os jogos sociais, é bastante maior se compararmos com os que existiam à 20 anos atrás. Euromilhões, joker, raspadinhas, jogos online, são alguns exemplos das últimas mudanças no domínio do jogo.

Neste capítulo iremos abordar todos os aspetos relacionados com o designado de jogo tradicional atribuindo ao termo “tradicional” apenas um aspeto diferenciador para distinção com o jogo via internet. Assim sendo, dentro das diversas variantes do jogo tradicional, existem, entre outras diferenças, características muito distintas no que diz respeito à forma de jogar, às entidades que os exploram, aos prémios concedidos. Por isso mesmo, entendemos que deveria agrupar as realidades semelhantes e separar as distintas. Tendo em conta as diversas vertentes do jogo abordaremos a temática considerando os seguintes grupos:

- Jogos de Casino;
- Bingo;
- Jogos Sociais (lotarias e apostas mútuas);
- Apostas hípicas;
- Modalidades afins de jogos;

Primeiramente faz-se de seguida uma abordagem à história dos jogos que existem no mercado nacional.

2.1. A História

A censura moral do jogo remonta a épocas distantes. Atribuir-se certo resultado à sorte em substituição da vontade divina era pecado, e se, envolvesse dinheiro, confundia-se a vontade divina com a avareza e cobiça. A condenação da prática do jogo a dinheiro fazia

² BABAYANS, Greg *O Segredo dos Casinos*. (E & B Data – Sistemas de Informação e Acess. Empresarial Lda: Datawin, 2009) pág. 18

parte da tradição moral cristã e por isso mesmo os fiéis estavam proibidos de o fazer. Apesar da Bíblia não condenar diretamente o jogo, a Igreja católica entendeu que os versos bíblicos "*para que fiquemos longe do amor ao dinheiro*" (I Timóteo 6:10; Hebreus 13:5) e "*que fiquemos longe das tentativas de enriquecimento fácil*" (Provérbios 13:11; 23:5; Eclesiastes 5:10) eram evidência disso mesmo já que o jogo gira em torno do amor ao dinheiro e inegavelmente alicia as pessoas com a intuito de riqueza fácil e rápida.

A proibição manteve-se durante muitos reinados. Por exemplo, uma lei de 1304 por D. Dinis, punia com pena de morte aquele que fizesse batota no jogo³. Outros foram os que mantiveram o mesmo princípio proibitivo variando no entanto no objeto ou nas penas aplicadas (multa, cadeia, perdas de roupas, açoites públicos, etc). D. Afonso V, de modo a que a proibição não fosse contornada por outros métodos, estendeu a condenação a quem jogasse por frangos, lampreias ou avelãs⁴. Toda esta preocupação em legislar demonstra que os jogos existiam e quem sabe, faziam mesmo parte do quotidiano popular.

Apenas no ano de 1927 o Estado passou a permitir os jogos de fortuna ou azar com a abertura dos primeiros casinos.

2.1.1. O jogo mais santo

A proibição dos jogos de fortuna ou azar tinha um objetivo claro, a saber, o objetivo de não desviar os cidadãos das lotarias reais que passaram a ser uma forma de financiamento do Estado. A primeira lotaria realizou-se no ano de 1688 e nos anos seguintes realizaram-se outras, sempre com carácter esporádico. Com a designação de "o jogo mais santo", as lotarias sempre tiveram apoio por parte da governação.

A Lotaria Clássica, surgiu em 1783⁵, por decreto da Rainha D. Maria I⁶, que estabeleceu a regularidade das extrações e deliberou a concessão da lotaria à SCML cujos lucros eram repartidos equitativamente pelo Hospital Real, pelos Expostos e pela Academia Real das Ciências e pela SCML. Com essa atribuição entendeu-se atribuir a gestão destas receitas a

³ VASQUES, Sérgio *Os impostos do pecado*. (Almedina, Set 1999) pág. 151.

⁴ VASQUES, Sérgio *Os impostos do pecado*. (Almedina, Set 1999) pág. 152.

⁵ Do site Infopedia.pt.

⁶ VASQUES, Sérgio *Os impostos do pecado*. (Almedina, Set 1999) pág. 159.

uma entidade com finalidades meritórias dado o carácter social das suas atividades. Com isso o Estado demitia-se de responsabilidade de apoiar algumas causas que teria de o fazer de qualquer forma através dos impostos.

É já no século XX que se criaram novos jogos. Estes vieram, naturalmente, diversificar a oferta de produtos. O primeiro, o totobola, nasceu em 1961, depois o totoloto em 1985. Mais recentemente, em 2004, surgiu o Euromilhões, um jogo à escala europeia. Por último, um novo jogo, denominado de lotaria instantânea, tem tido elevada aceitação por parte dos jogadores.

2.2. Enquadramento Legal

Ensina o professor doutor Casalta Nabais que o direito fiscal é uma disciplina jurídica porque tem por objeto normas jurídicas que regulam os impostos embora não se esgote nos mesmos.⁷ Por isso mesmo, entendemos ser muito importante abordar o tema do enquadramento legal que cada um dos jogos em análise merece.

No código civil português existe um capítulo com apenas três artigos que versa o tema do jogo, sendo que um deles (art. 1246º do CC) visa indicar uma exceção (as competições desportivas, com relação às pessoas que nelas tomarem parte) e outro visa fazer ressalva para legislação especial (art. 1247º do CC). Tendo isto em consideração sobra-nos o art. 1245º do CC que afirma que “o jogo e a aposta não são contratos válidos nem constituem fonte de obrigações”, mas acrescenta que os mesmos, “quando lícitos, são fonte de obrigações naturais”.

Segundo Rui Pinto Duarte⁸ a regulação pelo direito civil do jogo e aposta levanta dois tipos de problemas:

- De índole conceptual uma vez que é preciso saber se jogo e aposta são duas realidades diferentes ou uma só, e se diferentes, qual critério da distinção entre ambos.
- De mera determinação do regime aplicável, ou seja, de saber em que casos é que as dívidas emergentes do jogo e aposta são obrigações civis.

⁷ NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal 4ª Edição*. (Almedina, julho 2006) pág. 116.

⁸ DUARTE, Rui Pinto, O Jogo e o Direito, Themis, Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II nº 3 - 2001 pág. 74.

Mas afinal o que são o jogo e a aposta e qual sua distinção? Encontrar uma definição de jogo e aposta é uma tarefa quase impossível uma vez que a dificuldade em definir estas figuras é efetiva. A atestar essa dificuldade alguns autores escusaram-se a fazê-lo transferindo para a jurisprudência o encargo de fazer a qualificação devida⁹. Apesar de tudo, embora não consideremos que as anotações ao Código Civil¹⁰, por Pires de Lima e Antunes Varela, sejam suficientemente esclarecedoras, no sentido da definição de jogo e aposta, parece-me contudo, que a distinção entre ambas as figuras, efetuada pelos mesmos é a construção mais perfeita que conhecemos. Afirmam que *“o jogo, em si, está fora do direito. Quando se alia ao jogo um interesse económico, ou seja, a perda para um lado e um ganho para o outro, surge a aposta. Antes da aposta, o jogo não é uma figura jurídica. Por seu turno, a aposta não depende do jogo, pois pode ter por base outro facto incerto e imprevisível.”*

Não querendo de forma alguma abordar o aspeto jurídico destas figuras, até porque teríamos muitas dificuldades em fazê-lo, pensamos ser possível concluir que, a aposta, essa sim, ao contrário do jogo, é um verdadeiro contrato jurídico.

O artigo termina por abordar o carácter lícito e ilícito do jogo e aposta no entanto deixaremos a nossa análise sobre o assunto para um capítulo próprio mais adiante.

Definições à parte, atendendo ao art. 1247º CC, o imposto sobre o jogo tem tratamento em legislação especial. Há diplomas sobre lotarias, totoloto, euromilhões, bingo, jogos de casino, corridas de cavalos, etc. Entre todos esses diplomas, há um que tem função estruturante: o DL 422/89 de 2/12, também conhecido como a "Lei do Jogo", dedicado precisamente à regulação dos jogos de fortuna e azar. Devido ao seu aspeto organizador iremos recorrer bastante a este diploma ao longo da nossa dissertação. O mesmo já foi objeto de alterações, através do DL n.º 10/95, de 19 de janeiro (IGJ), no entanto estas não alteraram a essência da lei anterior.

Numa análise geral, podemos afirmar que na "Lei do Jogo" foram estabelecidas zonas geográficas de jogo, definidos os tipos de jogo legalmente aceites, como funcionariam as

⁹ TELLES, Inocêncio Galvão, Contratos Cíveis, BMJ, n.º 83, fev., 1959, pág. 80.

¹⁰ LIMA, Pires de e Antunes Varela, Código Civil anotado Volume II 4ª Edição Fev 2011 pág. 929.

concessões, o regime fiscal aplicável, as infrações e garantias, bem como o tratamento a dar às violações do contrato de concessão, o tratamento a dar aos crimes e às contraordenações cometidas.

Vejamos de seguida as particularidades que encontramos relativamente a cada uma das vertentes do jogo.

2.2.1. Jogos de Casino

Em Portugal vigora o princípio da proibição, ou seja, encontra-se vedado aos particulares e demais pessoas coletivas, públicas ou privadas, o direito de explorar jogos de fortuna e azar uma vez que esse direito encontra-se reservado para o Estado. Por sua vez, o Estado pode explorar diretamente esses jogos ou conceder a sua exploração a entidades terceiras. Em termos simples, podemos afirmar que o Estado, através de um contrato administrativo, pode concessionar a exploração deste tipo de jogos, por um dado período de tempo e numa determinada zona geográfica.

A primeira lei dos jogos de fortuna ou azar remonta ao ano de 1927. Por meio do decreto nº 14643 autorizou-se em regime de concessão de exclusivo, a exploração dos jogos, em determinadas localidades, qualificadas como zonas de jogo.

Em 29 de maio de 1948 foi publicado o decreto nº 36889 que torna a tributação independente dos lucros diários.

O decreto nº 41562, de 18 de março de 1958, veio regular a segurança dos espaços de jogo. Foram impostas normas que visavam o estrito policiamento e limitação rigorosa das entradas nas salas de jogos dos casinos. Foram introduzidas ainda alterações na forma de tributação.

O DL nº 422/89, de 2 de dezembro, é o atual regime fiscal da produção do jogo, o mesmo já sofreu alterações que foram introduzidas pelo DL nº 10/95 de 19 de janeiro no entanto foram alterações, a nosso ver, pouco significativas, meros "retoques" que não alteraram a génese do diploma inicial.

Foi ainda promulgado o DL n.º 15/2003, de 30 de janeiro, que veio definir as normas aplicáveis à instalação de um segundo casino integrado na zona de jogo do Estoril (que veio a ser o casino de Lisboa).

Conforme pudemos reparar as alterações legislativas ocorridas no âmbito em análise foram poucas, sendo que os fundamentos da criação do imposto especial sobre o jogo, aprovado pelo mencionado DL n.º 422/89, mantêm-se praticamente inalterados. Os princípios basilares e a matriz da tributação do jogo estão plasmados nesse diploma.

2.2.2. Bingo

O bingo é um jogo onde bolas numeradas que, depois de colocadas dentro de uma tómbola, são sorteadas no intuito de corresponder os respetivos números com os cartões adquiridos pelos jogadores. A exploração e a prática do jogo do bingo pode ser efetuada em casinos e fora deles desde que em salas próprias (art.º 8 do DL 422/89), nos termos da legislação especial aplicável (DL 314/95, de 24 de novembro).

O programa dos concursos para adjudicação de concessões de exploração de salas de jogo do bingo fora dos casinos das zonas de jogo foi aprovado pela Port. n.º 880/93, de 15 de setembro.

A exploração do jogo do bingo, foi autorizada, pela primeira vez em Portugal, pelo DL 277/82, de 16 de julho. Para regulação de normas e procedimentos disciplinares da sua prática e exploração, na mesma data, foram publicados o DR n.º 41/82 e o despacho normativo n.º 148/82.

Atualmente existe o Regulamento da Exploração do Jogo do *Bingo* (REJB), este foi aprovado pelo DL 31/2011, de 4 de março (por substituição do anterior DL 314/95). Nele efetua-se a caracterização do jogo do bingo, o funcionamento e acesso às salas, fiscalização e infrações. A Port. 128/2011, de 1 de abril, veio regulamentar num único diploma os requisitos e características das salas de jogo, instrumentos, regras técnicas e

prémios em distribuição. A atribuição de salas de jogo fora dos casinos é feita por concurso público.

2.2.3. Jogos Sociais

O direito de explorar as lotarias é reservado ao Estado, que concede, em exclusivo, à SCML, nos termos do art. 11.º do DL n.º 40 397, de 24 de novembro de 1955, na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 43 399, de 15 de dezembro de 1960, e pelo DL n.º 120/75, de 10 de março. O direito de promover concursos de apostas mútuas, da mesma forma, também é concedido à SCML, ficando esta organização com a organização e exploração em regime de exclusivo para todo o território nacional (DL 84/85, de 28 de março, republicado em anexo ao DL 317/2002, de 27 de dezembro, e alterado pelo DL 37/2003, de 6 de março).

Através do DL 282/2003, de 8 de novembro, o departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa passou a ter autorização para registar apostas e pagar prémios de lotarias e apostas mútuas nos canais de distribuição eletrónica (internet, multibanco, telemóvel, telefone, televisão, etc.), através de uma plataforma de acesso multicanal.

Ao contrário de outros jogos de fortuna ou azar, os jogos promovidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa podem ser objeto de publicidade (DL n.º 330/90, de 23 de outubro).

2.2.4. Apostas Hípicas

A aposta mútua no hipódromo está regulada pelo DL 40910, de 19 de dezembro de 1956. Originalmente só era permitida dentro dos hipódromos no entanto o DL 268/92, de 29 de novembro, definiu o quadro legal regulador da exploração das apostas mútuas hípicas dentro e fora dos hipódromos. Salienta-se que receitas deste tipo serão importantes para o fomento da criação de cavalos, do desporto equestre e de outras finalidades de interesse social. Podemos, através da leitura ao preâmbulo deste diploma, reparar que a regulação da atividade deve-se, não só ao estímulo que conferem à criação equídea, mas aos “efeitos benéficos que delas resultam para a economia em geral, em termos de fomento de exportações, de emprego e de melhoria da oferta turística”.

O DL 268/92, de 29 de novembro, procedeu ainda à revogação do anterior DL 40910 embora condicionando-a à publicação de nova regulamentação, a efetuar através de resolução do conselho de Ministros. Como essa resolução ainda não ocorreu, e já lá vão 24 anos, as duas leis encontram-se em vigor.

Foi ainda criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 45/95 de 5 de maio a Comissão Coordenadora das Corridas e Apostas (CCCA) para estudar as condições de exploração desta modalidade. No ponto 3 dessa resolução verificamos que, entre outras competências, caberá à CCCA, a elaboração dos respetivos projetos de regulamento e estudos sobre os regimes fiscais aplicáveis às apostas hípcas.

2.2.5. Fiscalização do jogo

A entidade que supervisionava toda a atividade designava-se Inspeção-Geral de Jogos (IGJ). A Lei Orgânica da IGJ foi criada pelo DL 450/82, de 16 de novembro, em substituição do Conselho de Inspeção de Jogos (CIJ), organismo que desde 1948 superintendia na exploração de jogos de fortuna ou azar. A IGJ passou a ter o seu estatuto orgânico vertido simultaneamente no citado DL 450/82 e ainda no DL 585/70, de 26 de novembro, e no DL 295/74, de 29 de junho.

Em 27/4/2007, foi criado o Instituto de Turismo de Portugal IP, que veio aglutinar a Direção-Geral de Turismo, o Instituto de Formação Turística e a Inspeção-Geral de Jogos, revogando, entre outros, o DL 450/82. Com o DL 141/2007, passou a existir um Serviço de Inspeção de Jogos, dentro do Instituto de Turismo, que fiscaliza a atividade do jogo sendo supervisionado e orientado por uma comissão de jogos.

Com o DL 310/2002, de 18 de dezembro, atribuiu-se às câmaras municipais competência em matéria de licenciamento de atividades diversas até agora cometidas aos governos civis.

De acordo com o DL 124/2000, de 5 de julho, os encargos com a IGJ serão integralmente suportados com a compensação em receitas provenientes de empresas concessionárias das *zonas de jogo*.

2.3. Modalidades de Jogo Tradicional

O mercado do jogo tradicional que existe em Portugal é composto por várias modalidades muito distintas a diversos níveis. Iremos de seguida analisar essas modalidades separadamente.

2.3.1. Jogos de Casino

Jogos de fortuna ou azar são aqueles cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte (art. 1º DL 422/89). Esta definição é muito pouco precisa pois, se o jogo assenta exclusiva ou fundamentalmente na sorte, então está sujeito à aleatoriedade. O saldo de uma noite de póquer entre jogadores com níveis de perícia altamente desnivelados não é aleatório – ganha sempre o mais capaz. O saldo de uma tarde de ténis ou pingue-pongue entre jogadores nivelados é aleatório. Donde se pode retirar que o póquer, por vezes, não é um jogo de fortuna ou azar e o pingue-pongue, por vezes, o é...¹¹. Daí que o DL 422/89, conforme veremos mais adiante, acaba por especificar alguns jogos que o legislador considera jogos de fortuna ou azar.

Voltando ao primeiro artigo, através da leitura do mesmo, entende-se que os jogos em que a habilidade, destreza ou conhecimento do jogador possam influenciar o resultado do jogo não são jogos de fortuna ou azar. Em resposta à “Associação Safe Communities Algarve” os Serviços de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal e do Ministério da Administração Interna (SGMAI) emitiram um folheto onde referem que jogos como Bridge, Paciência, King ou Canasta podem ser jogados em qualquer lado sem precisar de autorização, mesmo que a dinheiro¹².

A lei do jogo foi também muito específica quanto aos locais e jogos autorizados. No art. 3º reparamos que foram criadas zonas de jogo, dispersas pelo país, em locais de inegável interesse turístico. Para melhor visualização da localização dos casinos em Portugal acrescentamos o seguinte mapa.

¹¹ DUARTE, Rui Pinto, O Jogo e o Direito, Themis, Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II nº 3 - 2001 pág. 80.

¹² Veja-se o folheto emitido pelos Serviços de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal e do SGMAI em que pode ser consultado aqui em [turismodeportugal_folheto_link](#)



Fig. 2.1 - Localização dos casinos em Portugal¹³

Vemos no mapa que a localização dos casinos nas zonas de jogo “protegidas”, criadas em 1927, foi cuidadosamente estudada no sentido de oferecer principalmente aos turistas este tipo de serviços. Todos os casinos localizam-se no litoral, à exceção do casino de Chaves, no entanto, devido à aproximação com a Galiza, percebe-se a ideia da captação, mesmo aqui, de investimento exterior.

Podem ainda ser excepcionalmente autorizados jogos de fortuna ou azar fora dos casinos ou mesmo em navios ou aeronaves (art. 6º, 7º e 8º DL 422/89).

A especificação dos jogos autorizados em casino também é uma das características da lei do jogo. Os mesmos foram enumerados no seu art. 4º, a saber:

- 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 quatro;
- c) Jogos bancados em bancas duplas: bacará de banca limitada e craps;

¹³ Elaboração própria utilizando a informação de <http://casinosdeportugal.com/casinos-de-portugal/>

- d) Jogo bancado: keno;
- e) Jogos não bancados: bacará chemin de fer, bacará de banca aberta, écarté e bingo;
- f) Jogos em máquinas pagando diretamente prémios em fichas ou moedas;
- g) Jogos em máquinas que, não pagando diretamente 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 funcionamento destes jogos e as suas regras estão regulados pela Port. 217/2007, de 26 de fevereiro. Não existe particular interesse em entender como funciona cada jogo ou as suas regras específicas, porém, a distinção entre jogos bancados e não bancados é de particular relevo, até em termos de tributação como analisaremos mais à frente.

Numa forma simples podemos dizer que jogos bancados são aqueles em que existe um “banqueiro”, daí o termo designativo de bancados, em representação do casino, que intervém diretamente no jogo. Os jogadores jogam contra o “banqueiro”. Por outro lado jogos não bancados são aqueles em que não existe propriamente um “banqueiro”. Os jogadores jogam entre si, sendo que o casino disponibiliza e executa sem participar no jogo, retirando para si uma percentagem pré-estabelecida dos valores apostados. Como refere Vasco Roque em A Lei do Jogo e seus regulamentos: *“Os jogadores, esses sim, estão numa situação sinalagmática de antagonismo aleatório recíproco: fazem apostas uns contra os outros, ficando sujeitos à contingência e aleatoriedade recíproca de ganhar ou perder e ao conseqüente direito de receber ou à obrigação de pagar”*¹⁴.

2.3.1.1. Concessões

Uma vez que o direito de explorar jogos de fortuna e azar encontra-se reservado ao Estado (princípio da proibição), este tem optado por efetuar concessões para exploração desses jogos (art. 9º DL 422/89 de 2/12) através de abertura de concursos públicos. Por contrato administrativo (nº 1 do art. 178º CPA) o Estado adjudica determinada concessão numa zona de jogo legalmente criada. Nesse contrato o Estado intervém no uso do seu “ius imperii” nos termos da al. f) do nº 2 do art. 178º do CPA com direito a fiscalizar a execução do contrato e aplicar sanções (art. 180º CPA). Transfere dessa forma para a iniciativa privada o risco inerente à atividade e essa transferência do risco é, na realidade,

¹⁴ ROQUE, Vasco António Vilares, *A Lei do Jogo e seus regulamentos*. (Coimbra Editora 1ª Edição, Out 2011) pág. 159.

um elemento que integra a definição clássica de concessão, consistindo esta "em o Estado, ou outra pessoa do direito público legalmente autorizada, transferir para uma empresa particular o poder de executar certos trabalhos, com capitais desta e a seu risco, mediante o privilégio de exploração exclusiva, durante um período determinado"¹⁵.

São ainda contratualmente impostas às concessionárias obrigações, de carácter específico, relacionadas com realizações de interesse público associadas ao sector do turismo como é o caso da construção de hotéis e apartamentos turísticos e a promoção e realização de espetáculos culturais. Além dessas, existem outras obrigações, de carácter geral que decorrem da própria lei¹⁶.

O legislador veio ainda reconhecer a necessidade de restringir as concessões apenas às sociedades anónimas o que de facto compreende-se na medida em que são as que apresentam melhores garantias de controlo da situação económica e em termos de responsabilidade efetiva. Existe ainda a obrigação de deter uma percentagem significativa de capitais próprios de pelo menos 30% (art. 17º do DL 422/89, de 2/12).

Os casinos que existem na nossa região (Algarve) estão concessionados à empresa “Solverde – Sociedade de Investimentos Turísticos da Costa Verde SA” cujo prazo de duração da concessão já fora prorrogado até 2023 (casinos de Vilamoura, do Barlavento e Sotavento).

Adiante nesta dissertação, dentro do capítulo "2.7.1 O Imposto Especial sobre o Jogo", abordaremos este tipo de contratos centrado a atenção naquele que nos diz mais respeito, o contrato de concessão que incide sobre a Zona de Jogo do Algarve.

¹⁵ CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, 10ª Edição, 1982, pág. 569.

¹⁶ Obrigações decorrentes do Art 17º do DL 422/89 e modificado pelo DL 10/95

- a) Fazer funcionar normalmente todas as dependências dos casinos e anexos para os fins a que se destinam ou sejam autorizados;
- b) Fazer executar regularmente no casino, nas dependências para tal destinadas, programas de animação de bom nível artístico;
- c) Promover e organizar manifestações turísticas, culturais e desportivas, colaborar nas iniciativas oficiais de idêntica natureza que tiverem por objeto fomentar o turismo na respetiva zona de jogo e subsidiar ou realizar, ouvido, através da Inspeção-Geral de Jogos, o ICEP - Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, a promoção da zona de jogo no estrangeiro.

2.3.2. Bingo

O bingo é um jogo não bancado explorado sob a forma de aposta mútua em salas de jogo, instaladas em casinos e fora dos casinos. Trata-se de um jogo que combina a extração de bolas numeradas de 1 a 90 (art. 7 da Port. 128/2011, de 1 de abril) com cartões que contêm um conjunto de números e várias séries.

Nos termos da alínea e) do nº 1 do art. 4º DL 422/89, o bingo também é definido como um jogo de sorte ou azar no entanto tem um regulamento próprio definido pelo DL 31/2011, de 4 março. Uma característica singular é o facto de as salas não poderem explorar outro tipo de jogos de sorte ou azar (art. 2º do DL 31/2011).

Para proteção da zona de exclusividade dos casinos estabeleceu-se que fora das áreas dos municípios em que se localizem os casinos e dos que com estes confinem, a exploração e a prática do jogo do bingo podem também efetuar-se em salas próprias (art. 4º do DL 422/89). No nosso país, segundo dados do Turismo de Portugal IP, existem 15 salas de bingo¹⁷, sendo que em 2011 eram 22 salas, que enumeramos de seguida:

- ✘ Sala de jogo do bingo do Sport Comércio e Salgueiros
- ✘ Sala de jogo do bingo do Boavista Futebol Clube
- ✘ Sala de jogo do bingo de Coimbra
- ✘ Sala de jogo do bingo da Nazaré
- ✘ Sala de jogo do bingo do Clube de Futebol “Os Belenenses”
- ✘ Sala de jogo do bingo de Almada
- ✘ Sala de jogo do bingo do Sport Lisboa e Benfica
- ✘ Sala de jogo do bingo Panda
- ✘ Sala de jogo do bingo Koala
- ✘ Sala de jogo do bingo de Odivelas
- ✘ Sala de jogo do bingo do Atlético Clube de Portugal
- ✘ Sala de jogo do bingo do Clube de Futebol Estrela da Amadora
- ✘ Sala de jogo do bingo de Setúbal
- ✘ Sala de jogo do bingo de Paivas/Amora
- ✘ Sala de jogo do bingo de Olhão

¹⁷ Informação retirada do site <http://www.turismodeportugal.pt>

Sabemos que a grande maioria das salas (10 em 15) estão associadas a clubes desportivos que através delas possuem outra forma de financiar a atividade desportiva.

2.3.3. Apostas Hípicas

A aposta mútua na corrida de cavalos e em provas de obstáculos, dentro e fora dos hipódromos, foi estimulada pela legislação tendo em conta os eventuais benefícios que esta atividade poderia gerar em diversas matérias. São muitas as virtualidades associadas à introdução de apostas mútuas hípicas, vejamos aquelas que estão enumeradas no Despacho conjunto nº 231-A/2005, de 11 de março de 2005 ¹⁸:

- a) Fomento da criação de cavalos em termos qualitativos e quantitativos;
- b) Desenvolvimento do desporto equestre;
- c) Recuperação de Cidadãos Portadores de Deficiência;
- d) Fomento de animação turística;
- e) Favorecimento dos investimentos nas múltiplas atividades ligadas aos cavalos;
- f) Aproveitamento das nossas condições climáticas, que são ideais para a deslocação para o nosso País dos cavalos de corridas e desporto dos Países do norte da Europa;
- g) Criação de novos empregos e profissões e o relançamento de ofícios tradicionais em vias de extinção;
- h) Estímulo de sectores industriais, agrícolas e de serviços ligados à criação de cavalos e à equitação.

Importa ainda perceber como funcionam as corridas de cavalos. O regulamento da Aposta Mútua nas Corridas de Cavalos e Provas de Obstáculos, incluído no DL 40910, de 19 de dezembro de 1956, veio estabelecer o tipo de apostas aceites. Relacionadas com este tipo de provas podem fazer-se as seguintes apostas de acordo com o art. 3º do referido regulamento:

Nas corridas de cavalos:

- Apostar no vencedor;
- Apostar nos classificados;
- Apostar no par vencedor;
- Apostar no par classificado.

¹⁸ Ver doc. totalidade http://www.idesporto.pt/ficheiros/file/Despacho_Conjunto_231-A_2005.pdf pág. 4004-(6) do DR – II Série

Nas provas de obstáculos:

- Apostar no vencedor geral;
- Apostar no vencedor de grupo, se os concorrentes forem divididos em grupos.

Apesar do nosso país ter uma forte tradição equestre e na criação de cavalos, e de toda a preocupação legislativa, dois concursos de concessão de licenças de apostas hípicas, lançados em 1995 e 1996, cuja licença seria concedida em todo o território nacional, ficaram desertos. O facto de não terem surgido interessados em explorar a atividade, praticamente em regime de monopólio, à primeira vista parece incompreensível, no entanto, o vazio de candidatos, pode ter várias interpretações. Manuel Armando Oliveira, diretor da Liga, afirma que "a elevada carga fiscal sobre os prémios, os grandes investimentos que implicava e ainda o facto de não ser possível explorar apostas mútuas com base nos resultados de corridas de cavalos realizadas no estrangeiro fizeram com que os investidores nunca se interessassem por esta atividade em Portugal"¹⁹. Esta situação originou que uma atividade devidamente regulamentada não esteja a ser produtiva por manifesto desinteresse dos investidores, pelo menos, atendendo às condições que existem atualmente.

2.3.4. Jogos Sociais

A exploração dos jogos sociais foi concessionada pelo Estado à SCML em regime de exclusividade. Essa concessão aponta para uma compensação, por parte do Estado à sociedade, por uma certa “liberdade” que dá a uma atividade associada fenómenos potencialmente perigosos para os cidadãos. Com este regime o Estado pretende garantir a ligação entre os jogos e as boas causas que reconhecidamente desenvolvem instituições como as denominadas “santas casas das misericórdias”. Encontramos no site da SCML a informação que se trata do reconhecimento do “*carácter de idoneidade, seriedade e responsabilidade demonstrado ao longo da vasta história da instituição*”²⁰. Embora reconheça o carácter benemérito da instituição não estamos plenamente convencidos dos motivos revelados e que deram azo à atribuição por parte do Estado do regime exclusivo da exploração dos vulgarmente chamados jogos sociais.

¹⁹ Conforme notícia de DN. Ver em http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2692369

²⁰ Ver o site http://www.scml.pt/pt-PT/junte_se_a_nos/jogos/historial/

Certo é que este tipo de jogos são plenamente aceites na nossa sociedade, ou seja, não têm praticamente censura social, o que tem originado um aumento do volume de negócios neste sector em todos os anos. Apesar do enquadramento adverso da economia nacional, as vendas brutas dos Jogos Sociais do Estado atingiram um novo máximo histórico de 1.790 milhões de euros em 2013, representando um crescimento de cerca de 3,5% relativamente a 2012²¹.

Existem duas vertentes associadas aos jogos sociais:

- ✘ Lotarias - o prémio é definido à partida e são sorteados números que têm que corresponder com bilhetes de jogo;
- ✘ Apostas - o prémio está condicionado ao número de jogadores e estes estabelecem palpites sobre resultados de jogos ou sobre números que serão extraídos.

O jogo mais antigo, a Lotaria Clássica, surgiu com regularidade em 1783 em proveito da SCML e já nessa data foram estabelecidos beneficiários da distribuição dos rendimentos. Os outros jogos ministrados pela Santa Casa surgiram muitos anos depois. Estes vieram, naturalmente, diversificar a oferta de produtos.

O primeiro, o totobola, nasceu em 1961, veio acrescentar a novidade de atribuir prémios a quem aparentemente fosse entendido em futebol pois procurava-se palpites certos para o desfecho dos jogos do campeonato nacional ou de competições estrangeiras.

Em 1985 apareceu o Totoloto, um jogo em que os apostadores procuram acertar em números que são retirados de uma tómbola. Este jogo surge com prémios muito superiores ao totobola originando o declínio da sua preponderância. Facto idêntico surgiu com o aparecimento do Euromilhões, decorria o ano 2004, e os prémios oferecidos à escala europeia fez com que o totoloto perdesse fulgor.

O aparecimento de um novo jogo, denominado de lotaria instantânea, vulgarmente designado por raspadinha, tem vindo cada vez mais a ganhar espaço dentro dos jogos

²¹ Relatório de Gestão e Contas de 2013 da SCML pág. 157.

sociais, sendo apontado pela SCML²² como aquele, em que os resultados dos estudos realizados apontam, como tendo maior margem de progressão. Os jogos da série “win for life” (“pé-de-meia” e “super pé-de-meia”) são exemplos da progressão deste tipo de jogo que posicionou-se em 2º lugar no que diz respeito a vendas dos jogos da SCML.

Podemos reparar no gráfico, retirado do relatório e contas²³ de 2012 desta instituição, o peso que cada jogo tem nas vendas brutas dos jogos sociais.

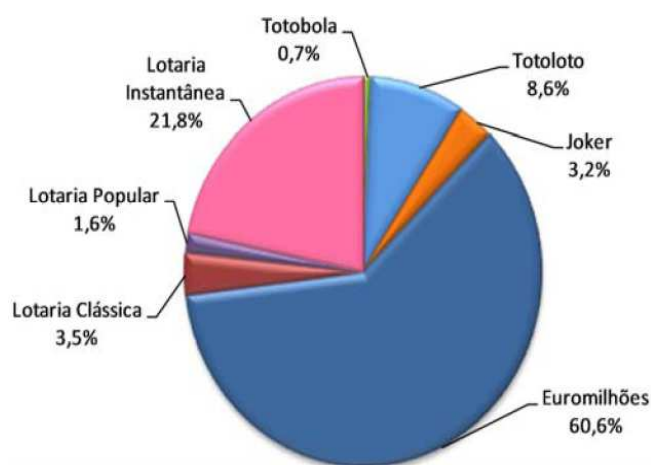


Fig. 2.2 Repartição das Vendas Brutas dos Jogos Sociais

Conforme provavelmente já era espectável, o euromilhões tem um enorme peso na totalidade dos jogos sociais. De realçar o totoloto (em queda) e o totobola (peso residual), anteriormente as pérolas do departamento de jogos da SCML, pela sua cada vez menor influência no universo destes jogos. Em sentido inverso encontra-se a lotaria instantânea. A existência deste jogo (lotaria instantânea) foi, desde o início, bastante discutida por parte das concessionárias dos casinos. Essa discussão tem fundamento no tipo de jogo que é praticado, isto é, entendem os casinos que sendo um jogo de resultado imediato interfere com as competências que a eles são atribuídas e contraria o próprio espírito do jogo social. Certo é, conforme podemos observar na Fig. 2.2, que a “raspadinha” tem ganho peso no conjunto dos jogos sociais, em 2012 correspondia a 21,8% do volume desse tipo de jogos e em 2013 o peso passou para 33%²⁴.

²² Relatório de Gestão e Contas de 2012 da SCML pág. 151.

²³ Relatório de Gestão e Contas de 2012 da SCML pág. 154.

²⁴ Relatório de Gestão e Contas de 2013 da SCML pág. 157.

2.3.4.1. Participação social

Penso também ser importante abordar a participação social implícita nos rendimentos provenientes dos jogos sociais. Apesar de não ser cobrado diretamente uma taxa ou quotização, o simples facto de ser estabelecido à partida a canalização das receitas provenientes dos jogos sociais para outras entidades, é indicador da existência de uma contribuição indireta por parte dos jogadores que visa o sustento financeiro, ainda que parcial, dessas entidades. Esses rendimentos, não contabilizados como receitas do orçamento de Estado, financiam atividades de carácter social, cultural, desportiva, etc, o que faz com que o Estado não precise de recorrer ao seu orçamento para financiamento das mesmas.

A receita da venda de jogo social financia a atividade social da Santa Casa, bem como as seguintes Instituições e atividades:

- ✓ Associação de Bombeiros Voluntários;
- ✓ Federação Portuguesa de Futebol;
- ✓ Fomento de Atividades Desportivas;
- ✓ Policiamento de Espetáculos Desportivos;
- ✓ Fundo de Fomento Cultural;
- ✓ INATEL;
- ✓ Inst. Gestão Financeira da Segurança Social
- ✓ Prevenção e Reabilitação Diminuídos Físicos;
- ✓ Prev. e rep. de situações de calamidade pública;
- ✓ Projeto de apoio à Família e à Criança;
- ✓ Com. Nac. para a Política da Terceira Idade;
- ✓ Instituto Português da Droga e da Toxicodependência;
- ✓ Comissão Nacional de Luta contra a Sida;
- ✓ Projetos de apoio a crianças carenciadas;
- ✓ Projetos especiais de estudantes do Ensino Secundário;
- ✓ Projetos especiais de ocupação de jovens;
- ✓ Direção-Geral do Tesouro.

2.3.5. Modalidades Afins de Jogos

As modalidades afins dos jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogos definidas como “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” (art. 159.º, n.º 1, do DL n.º 422/89). O n.º 2 do mesmo artigo especifica modalidades que se incluem nesta categoria, no caso, rifas, tómbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos e passatempos.

Conforme refere relatório²⁵ elaborado pelo grupo de trabalho, constituído em 23 de dezembro de 2003, por despacho conjunto de vários ministérios, para estudar o mercado de jogos em Portugal, foram apontados 3 aspetos negativos relativamente a este tipo de jogos:

- a) Inexistência de um regime material regulador dos requisitos e procedimentos, com exceção do registo e licenciamento de máquinas de diversão, regulado pelo DL 310/2002;
- b) Existência de critérios díspares de autorização em função do número de entidades licenciadoras (Câmaras e Governos Cívicos);
- c) Carácter desigual e aleatório dos custos suportados para operadores de máquinas de diversão, em função da entrada em vigor do DL 310/2002.

Provavelmente, pela incontestável visibilidade que o meio de comunicação social naturalmente lhe oferece, de entre todas as modalidades incluídas nesta categoria, a mais mediática é a modalidade dos concursos televisivos de conhecimentos. Neste aspeto, por motivos que não importa entender, temos perfeita noção que a sua existência tem vindo a decrescer ao longo dos tempos e consequentemente as receitas que deles provêm. Ao invés verificamos um aumento considerável de jogos em que uma simples chamada telefónica habilita o executante da mesma a um determinado prémio que na maioria dos casos é atribuído em dinheiro. Os lucros são assim distribuídos entre o canal televisivo e a operadora telefónica. Este tipo de “jogos” não está regulado em lado nenhum, sendo que atrevemo-nos a admitir que roçam a ilegalidade. Tratam-se de autênticos sorteios, até

²⁵ CRUZ, Paula Teixeira da, António da Anunciação Duarte, Joaquim Caldeira, Maria João Abecasis, Fernando Paes Afonso, *O estudo da situação atual do mercado de jogos em Portugal, para definição da política nacional de jogos e da estratégia para a prossecução desta, identificando as medidas a adoptar na sua concretização* (Relatório grupo de trabalho 2004) pág. 30.

porque admitem que será feito entre as chamadas telefónicas, ou seja, ferem o regime de exclusividade da SCML, e se, por ventura fossem considerados como modalidades afins de jogos não poderiam atribuir prémios em dinheiro nos termos do art. 159º n.º 1 do DL n.º 422/89. Neste respeito admitimos a existência de alguma inércia por parte das entidades fiscalizadoras.

2.4. Lícito vs Ilícito

Havendo um princípio proibitivo por detrás dos jogos de fortuna ou azar terá de existir uma definição clara sobre o que, nessa matéria, é lícito ou ilícito. Os jogos de fortuna ou azar estão definidos no art. 1º do DL 422/89, pelo que a existência de eventual ilicitude terá forçosamente que envolver a prática desse tipo de jogos.

No art. 1245º do Código Civil constatamos que o jogo e a aposta não são contratos válidos nem constituem fonte de obrigações civis; porém, quando lícitos, são fonte de obrigações naturais. Pires de Lima e Antunes Varela, nas anotações ao referido artigo comentam que se for comprovada a licitude dos jogos então são aplicáveis a estas obrigações o disposto nos artigos 402º e segs. *Quer isto dizer, no essencial, que não é judicialmente exigível o cumprimento das obrigações emergentes dos jogos lícitos, mas que, na hipótese de o devedor cumprir espontaneamente, já lhe não será permitido exigir a repetição do indevido. A atribuição por ele efetuada em tais circunstâncias é juridicamente reconhecida como o cumprimento de um dever social*”²⁶.

Em termos fiscais, o carácter ilícito da obtenção de rendimentos não obsta à sua tributação quando esses atos preencham os pressupostos das normas de incidência aplicáveis. Este princípio, consagrado no art. 10º da LGT e transposto para os códigos fiscais²⁷ tem como objetivo tributar o aumento patrimonial e não legalizar um comportamento ilícito. Segundo Lima Guerreiro²⁸ este artigo “não visa, pois, a criação de qualquer categoria autónoma de rendimentos, os rendimentos ilícitos, ampliando a atual incidência do IRS. Limita-se a clarificar o alcance da incidência das categorias existentes, não sendo tributável um rendimento ilícito que não seja suscetível de ser integrado numa qualquer delas.”

²⁶ LIMA, Pires de e Antunes Varela, *Código Civil anotado Volume II* 4ª Edição Fev 2011 pág. 929.

²⁷ Ver art. 1º do CIRS e art. 1º do CIRC.

²⁸ GUERREIRO, António Lima - *Lei Geral Tributária, anotada*, Lisboa: Editora Rei dos Livros, 2001, pág. 82.

Tem-se entendido que tributar atividades ilícitas contraria o fundamento das instituições fiscais, que reside na proteção estadual. Acontece, porém, que o fundamento do imposto não reside na proteção que o Estado presta a cada contribuinte, ou às suas atividades, mas sim na proteção concedida a toda a comunidade. Logo, não poderá pretender-se que, por não serem protegidas, as atividades ilícitas não devam ser tributadas²⁹. A advogar esta posição, Saldanha Sanches³⁰ afirma que “ainda que a apreensão do rendimento ilícito seja a solução mais correta para o bom funcionamento de uma sociedade juridicamente organizada, a experiência demonstra que a solução possível é a tributação dos ganhos, em especial se for acompanhada pelas sanções legais ligadas ao incumprimento dos deveres declarativos”. Parece claramente que Saldanha Sanches admite a tributação dos rendimentos ilícitos, apesar de não ser a melhor opção, como solução aceitável. Esta situação acontece, pois, na maioria dos casos, não é possível restaurar o dano nem reverter o estado de coisas à situação inicial.

Que tipo de atos ilícitos ligados ao negócio de jogo existem em Portugal? Conforme refere relatório³¹ elaborado pelo grupo de trabalho, constituído em 23 de dezembro de 2003, por despacho conjunto de vários ministérios, para estudar o mercado de jogos em Portugal, "o jogo ilícito movimenta verbas muito substanciais e gera complexos problemas de ordem social". Como referido no Relatório de Atividades do Programa Operacional de Combate ao Jogo Ilegal, de 2001, subscrito pela Inspeção-Geral de Jogos, o jogo ilegal em Portugal pode ser dividido nos seguintes tipos:

- A) Máquinas;
- B) Senhas com cartaz;
- C) Jogos paralelos aos explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;
- D) Jogos de sociedade a dinheiro;
- E) Jogos tradicionais dos casinos.”

Segundo o mesmo relatório as "máquinas ilegais" existem por todo o país mas com mais incidência em volta de casinos o que, como facilmente se compreende, prejudica

²⁹ MARTÍNEZ, Soares, *Direito Fiscal*. (Livraria Almedina 7ª Edição, 1995) pág. 220.

³⁰ SANCHES, José Luís Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pág. 215.

³¹ CRUZ, Paula Teixeira da, António da Anúnciação Duarte, Joaquim Caldeira, Maria João Abecassis, Fernando Paes Afonso, *O estudo da situação atual do mercado de jogos em Portugal, para definição da política nacional de jogos e da estratégia para a prossecução desta, identificando as medidas a adoptar na sua concretização* (Relatório grupo de trabalho 2004) pág. 31.

diretamente o negócio que é operado pelas concessionárias. Por outro lado as concessionárias, com bastante êxito, utilizam este tipo de argumentos, ou seja, a concorrência desleal e ilegal, nas negociações conducentes à renovação dos contratos de concessão. O enquadramento legal é desajustado, daí que se afigure que as sanções, penas neste segmento, devem ser alteradas e com aumento substancial dos montantes das coimas, porque estamos em crer que só esta posição desincentiva esta atividade ilícita.

As "senhas com cartaz" são meros papéis que depois de abertos, são confrontados os números que contêm com os constantes no cartaz. Se algum dos números coincidir, destacar-se-á o número correspondente do cartaz, revelando o valor do prémio. É de realização simples e popular, com baixa censura social muito porque se julga que se trata de uma atividade de diminuto valor económico, o que não é bem verdade segundo refere o relatório. Bastantes semelhanças encontramos com os jogos paralelos aos explorados pela SCML, por exemplo as rifas com diferentes formatos e apresentações, que por norma aproveitam-se dos sorteios efetuados pela SCML para proceder à venda de lotarias paralelas.

Nos "jogos de sociedade a dinheiro", inclui-se os jogos explorados e praticados com cartas e dados. São jogados maioritariamente em associações recreativas e clubes desportivos, mas também em residências privadas e anexos de estabelecimentos de restauração. Representam o lado mais "escuro do jogo ilegal, onde os jogadores investem e perdem mais dinheiro de uma só vez, graças às altas paradas que são atingidas"³². Como relativamente a estes jogos existe maior censura social, associado mesmo com certa marginalidade, os jogadores rodeiam-se de fortes medidas de vigilância.

O mesmo acontece com os "jogos tradicionais dos casinos", seja quais forem as classes e níveis sociais, os jogadores procuram proteger-se não só por participarem em atividades ilegais como preservar a imagem e o "bom-nome".

³² CRUZ, Paula Teixeira da, António da Anunciação Duarte, Joaquim Caldeira, Maria João Abecasis, Fernando Paes Afonso, *O estudo da situação atual do mercado de jogos em Portugal, para definição da política nacional de jogos e da estratégia para a prossecução desta, identificando as medidas a adoptar na sua concretização* (Relatório grupo de trabalho 2004) pág. 35.

O jogo do bingo ilegal, associado a estes dois últimos tópicos, também joga-se habitualmente em associações recreativas e clubes desportivos mas é o que, segundo o estudo mencionado, menor perigosidade pode ter para a sociedade.

2.5. No contexto europeu

Uma vez que Portugal está inserido na União Europeia, e os nossos parceiros também são os nossos principais concorrentes, pensamos ser importante analisar o contexto de jogo a essa escala, procurando fazer o enquadramento da atividade realizada em Portugal com os demais países da União. Ao longo do estudo pudemos apurar que cada país tem regras e definições muito próprias sobre cada jogo.

Como em Portugal vários países definem "casino" como o local onde se organizam jogos de fortuna e azar e onde outras atividades de carácter social ou cultural (restauração e espetáculos musicais, etc.) acontecem, caso da Bélgica, República Checa, França, Luxemburgo e República Eslovaca. Noutros países como é o caso da Áustria, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Letónia, Malta, Holanda e Suécia, não é obrigatório que o casino desenvolva esse tipo de atividades de carácter social ou cultural.³³ Na República da Irlanda os casinos são ilegais³⁴ muito embora alguns clubes, atuando numa “área cinzenta”, promovem jogos que normalmente só se realizam no interior dos casinos.

No que diz respeito às máquinas de jogos, vulgarmente designadas de “slot machines”, que são totalmente proibidas fora de casinos em Portugal, são permitidas, sob determinadas condições, em países como Bélgica, República Checa, França, Áustria, Dinamarca, Alemanha, Hungria, Lituânia, Luxemburgo, Holanda e Suécia.³⁵

No que diz respeito às "apostas"³⁶, a grande maioria dos Estados-membros, incluindo Portugal, entende que se trata do ato de investir dinheiro num determinado resultado de

³³ Relatório da Comissão Europeia, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, ano 2006, pág. 7, pode ser consultado http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/.

³⁴ Relatório da Comissão Europeia, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, ano 2006, pág. 1232, pode ser consultado http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/.

³⁵ Relatório da Comissão Europeia, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, ano 2006, pág. 7, pode ser consultado http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/.

³⁶ Relatório da Comissão Europeia, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, ano 2006, pág. 8, pode ser consultado http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/.

uma corrida, competição ou outro evento; a probabilidade de ocorrência ou não de determinado acontecimento ou se determinada situação é verdadeira ou falsa. As apostas desportivas são concursos onde os participantes procuram adivinhar o resultado desse jogo/competição (Áustria, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Letónia, Holanda, Portugal e Suécia). Dentro dos países da UE existem dúvidas consideráveis sobre o facto de as apostas em corridas de cavalos deverem ser classificadas ou não como apostas desportivas. A título de exemplo, na Finlândia estas não são consideradas apostas desportivas e na Holanda são uma forma especial de apostas.

A exploração comercial do jogo do "bingo" na União Europeia só acontece, para além de Portugal, na Inglaterra e na Espanha. Na Dinamarca e Finlândia os prémios do bingo são em géneros e pagos de imediato (Suécia). Na Holanda existem limites para prémios a dinheiro. Em países como a Áustria, Republica Checa, Chipre, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, República da Irlanda e Suécia, o jogo do bingo é considerado uma forma específica de lotaria.

A designação "Lotarias" é mais ou menos idêntica em todos os países da UE, ou seja, é um jogo onde determinada entidade organizadora aceita palpites sobre números que são aleatoriamente extraídos durante um sorteio público.

Em jeito de conclusão pode dizer-se que, embora haja diferenças significativas em termos de conceitos e regras aplicáveis, os jogos tradicionais estão mais ou menos disseminados na Europa. Apesar de pensarmos que terão de ser dados passos importantes na uniformização em termos de definição e enquadramento de vários jogos acreditamos que esse cenário será difícil de alcançar, pelo menos a curto prazo, em virtude das discrepâncias que já foram referidas anteriormente.

2.6. O Jogo Tradicional e o posicionamento perante o Fisco

Em Portugal, a tributação do jogo não tem sido objeto de grandes preocupações doutrinárias³⁷ e isso é bem notório quando se tem em conta os pouquíssimos diplomas e alterações legislativas que ocorreram desde 1927 e que já demos conta no "*capítulo 2.2* -

³⁷ VASQUES, Sérgio, *Os impostos do pecado*, (Almedina, Set 1999) pág. 20.

Enquadramento Legal". Trata-se de uma atividade muitas vezes associada a fenómenos relacionados com a marginalidade pelo que é um sector com conotação negativa devido à elevada censura social. Trata-se de uma atividade relativamente à qual, à primeira vista, seria atrativo fazer incidir uma forte pressão tributária. A essa pressão tributária junta-se a obrigatoriedade do cumprimento das cláusulas contratuais, que na maioria dos casos são de elevada exigência. A construção de infraestruturas hoteleiras, equipamentos e outras realizações trazem, no que diz respeito ao turismo, mais-valias importantes às economias locais onde os casinos se situam. As vantagens financeiras do Estado decorrentes da concessão do jogo poderiam, em determinadas situações, limitar-se às obrigações decorrentes dos contratos dado o ganho no sector do turismo e tendo em conta ainda a reversibilidade dos imóveis afetos ao jogo. Todavia a par dessas obrigações foi criado o imposto sobre o jogo (IEJ) que desenvolveremos de seguida.

2.6.1. O Imposto Especial sobre o Jogo

Atendendo a que o lucro obtido pelas concessionárias é condicionado por uma pluralidade de encargos assumidos contratualmente, como o caso já referido da construção de hotéis, equipamentos e outras realizações de interesse coletivo que resultam de benefícios para o Estado pela via do turismo, entendeu-se que se deveria excluir essas entidades da incidência de qualquer outro imposto além do especial sobre o jogo. Essa aparente “benece” foi contemplada pelo legislador no ano de 1927, no primeiro diploma que regeu a atividade. O art. 44º do Decreto nº 14643, de 3/12/1927, referia “*o exercício da indústria do jogo nos casinos não está sujeito a quaisquer outras contribuições ou impostos estabelecidos ou a estabelecer, ficando apenas obrigado ao pagamento do imposto sobre o jogo*”.

Em 18/3/1969, através do art. 34º do DL 48912, ficou definido que, a exclusão de tributação de outros impostos para além do IEJ, abrange ainda as atividades e realizações desenvolvidas por imposição contratual. Assim sendo, ao acrescentar a expressão na parte final do artigo mencionado “*(...) ou de quaisquer outras a que estejam obrigadas no contrato de concessão*” o legislador veio reconhecer a necessidade de não sujeitar a outros impostos também atividades de carácter turístico, de realização de espetáculos, bem como

a construção de infraestruturas diversas entre outras, desde que no cumprimento de obrigações contratuais.

A Lei do Jogo que existe atualmente, aprovada pelo DL 422/89 de 2/12, nesta matéria, mantém a essência dos diplomas anteriores, ou seja, continua a exclusão de outro tipo de tributação para os sujeitos passivos do imposto especial sobre o jogo.

O capítulo VII desse diploma que tem como título “Do Regime Fiscal” vem esclarecer como é efetuada a liquidação do imposto especial sobre o jogo tendo, para nós, particular interesse a análise dos artigos 84º a 88º.

Vejam os primeiros desses artigos que se transcreve parcialmente de seguida:

“Artigo 84.º Imposto especial de jogo

1 - As empresas concessionárias ficam obrigadas ao pagamento de um imposto especial pelo exercício da atividade do jogo, o qual será liquidado e cobrado nos termos das disposições seguintes.

2 - Não será exigível qualquer outra tributação, geral ou local, relativa ao exercício da atividade referida no número anterior ou de quaisquer outras a que as empresas concessionárias estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão e pelo período em que estes se mantenham em vigor.

(...)

4 - O exercício por parte das empresas concessionárias de quaisquer atividades não abrangidas pelos n.ºs 1 e 2 fica sujeito ao regime tributário geral”.

Conforme reparamos, e como certamente já tínhamos deduzido, o pagamento do imposto especial sobre o jogo compete às empresas concessionárias e pelo exercício da atividade do jogo, mantendo o diploma a exclusão dessas empresas a outros impostos ou taxas (nº 2). Acrescenta-se à exclusão a outros impostos as outras atividades efetuadas pelas concessionárias que estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão, sendo que as outras atividades efetuadas, mesmo que pelas mesmas entidades, estão sujeitas ao regime tributário geral, ou seja, sujeitas a IRC.

2.6.1.1. Concessões e o caso concreto da Zona de Jogo do Algarve

Como existe no nosso país o princípio da proibição do jogo, que significa que esse direito apenas está acessível ao Estado, este tem optado por efetuar concessões para exploração desses jogos. Dentro das zonas de jogo legalmente criadas o Estado, através do lançamento

de concurso público, o Estado faz a adjudicação à proposta vencedora de determinada concessão.

Através da leitura aos diversos contratos de concessão de jogo que existem em Portugal, atendendo inclusivamente à natureza dos mesmos, chegamos à conclusão que são todos muito parecidos. Começam por indicar o período de concessão, as contrapartidas que as concessionárias têm de fornecer para ter o direito à exploração da atividade bem como a data de vencimento das mesmas.

Uma vez que se trata da nossa região, iremos desde já analisar o contrato de concessão da zona de jogo do Algarve. O estabelecimento de casinos no Algarve já estava previsto desde o ano de 1927 quando se criou a zona de jogo temporária na Praia da Rocha através do Decreto 14.643 de 3/12/1927. Posteriormente, observou-se a passagem a zona de jogo permanente³⁸ e à abertura de 2 novos casinos³⁹ (atualmente em Vilamoura e Monte Gordo) que passaram a integrar a Zona de Jogo do Algarve⁴⁰. Integrando estes casinos uma única zona de jogo a concessão dos mesmos foi efetuada em simultâneo a uma única entidade.

Atualmente a concessionária da Zona de Jogo do Algarve é a sociedade “Solverde – Sociedade de Investimentos Turísticos da Costa Verde S.A.” cujo contrato inicial foi celebrado em 29 de janeiro de 1996⁴¹.

Alguns elementos desse contrato são:

1ª – Prazo 29/1/1996 a 31/12/2023

2ª – O Governo não consente a abertura de explorações de JFA na Zona de Jogo

4ª – A concessionária (conforme DL 275/2001 e DR 1/95) obriga-se:

1- Prestar contrapartida inicial no montante global de 14.963.963,91€ a pagar da seguinte forma:

a) até ao dia da assinatura 8.733.815,50€

b) o remanescente 6.230.121,41€ a pagar em 10 prestações semestrais de 623.012,14€ (valor atualizado com recurso à evolução de índice de preços do consumidor)

³⁸ DL nº 48912 de 18 de março de 1969.

³⁹ Decreto nº 134/71 de 8 de abril.

⁴⁰ Conforme nº 2 do art. 3º do DL 422/89 de 2 de dezembro.

⁴¹ O concurso público ganho pela sociedade Solverde foi aberto pelo DR nº 1/95 de 19 de janeiro prévia a concessão da Zona de Jogo do Algarve até 31 de dezembro de 2017. Este prazo foi prorrogado até 31 de dezembro de 2023 pelo DL 275/2001 de 17 de outubro.

2 – Além do nº anterior, prestar, em cada ano, contrapartida correspondente a 35% das receitas brutas dos jogos dos 3 casinos, não podendo o valor ser inferior ao que lhe corresponde no anexo do DL 275/2001⁴².

Ano	Contrapartida
2012	10.679.262,98
2013	10.888.758,09
2014	11.108.229,17
2015	11.332.688,22
2016	11.557.147,28
2017	11.786.594,31
2018	12.026.017,30
2019	12.265.440,29
2020	12.509.851,26
2021	12.759.250,21
2022	13.013.637,13
2023	13.278.000,02

Tabela 2.1 - Contrapartidas a pagar pelos casinos do Algarve por ano⁴³

A contrapartida é efetuada da seguinte forma:

- a) Pagamento do IEJ;
- b) Pagamento de importâncias relacionadas com compensação do Estado pelos encargos com funcionamento da Inspeção de Jogos;
- c) Através da dedução, até 1% das receitas brutas dos jogos dos encargos relacionados com a realização de espetáculos artísticos, culturais ou desportivos⁴⁴;
- d) Pagamento da diferença entre o total da contrapartida anual e o somatório dos valores apurados nas alíneas anteriores;

Em termos esquemáticos:

Em termos de exemplo para o ano 2014, conforme verificamos no anexo ao DL 275/2001, a Zona de Jogo do Algarve terá de pagar um total de contrapartidas de 11.108.229,17, então:

Se $a) + b) + c) \geq 11.108.229,17$ Não há pagamento adicional de contrapartidas

Se $a) + b) + c) < 11.108.229,17$ Nos termos da alínea d) há lugar a pagamento de contrapartidas pela diferença [$11.108.229,17 - \sum a)b)c)]$.

A pagar até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que as receitas respeitam.

Podemos ler no relatório e contas do ano 2013 do grupo Solverde, concessionária da zona de jogo do Algarve, que os casinos algarvios renderam 7.717.749 euros relativamente ao IEJ e que tiveram que pagar adicionalmente 5.528.043 euros como parte das contrapartidas a que se refere o anexo do DL nº 275/2001 de 17 de outubro.⁴⁵

3 – Manter em bom funcionamento os casinos, garantindo a conservação, o bom estado de utilização e dos equipamentos.

4- Manter em funcionamento o empreendimento hoteleiro da Praia da Rocha e do Sotavento.

2.6.1.2. Regime Fiscal

No DL 422/89 (Lei do Jogo) existe um capítulo (VII) denominado de “Regime Fiscal” que se aborda os aspetos mais técnicos da incidência, liquidação e cobrança do imposto especial sobre o jogo.

Iremos prestar atenção especial a este capítulo analisando com algum detalhe os artigos 84º a 88º. O artigo 84º começa por dizer que as concessionárias ficam obrigadas ao pagamento do imposto especial pela atividade do jogo não sendo exigível outra tributação pela referida atividade ou outras atividades que estejam obrigadas contratualmente. Desta forma retira-se duas conclusões importantes:

1ª - Fica definido que atividades acessórias/secundárias desenvolvidas no âmbito do contrato de concessão como animação cultural e outras ficam também sujeitas ao IEJ;

2ª - Atribui-se isenção de outros impostos de carácter central e local, bem como dos inerentes custos de licenciamento das atividades desenvolvidas às concessionárias. Outras atividades desenvolvidas pelas sociedades concessionárias fora do âmbito do jogo e que não haja qualquer cláusula obrigacional no contrato de concessão para o seu

⁴⁵ Informação do rel. contas 2013 pág. 48 "Em virtude da substancial queda de receitas na Zona de Jogo do Algarve, a Empresa contabilizou um encargo acrescido, resultante das Tabelas Mínimas que constituem o Anexo do Decreto-Lei nº 275/2001 de 17 de outubro, no valor de 5.528.043 euros" pode ver em http://www.solveverde.pt/webmaster/conteudos/solverde_relatorio_gestao_contas_2013.pdf

desenvolvimento ficam sujeitas ao regime tributário geral, ou seja, ao IRC (nº 4 do art. 84º DL 422/89).

O imposto sobre o jogo tem tido um papel importante no desenvolvimento do turismo uma vez que parte substancial da receita é aplicada no sector. A canalização das receitas provenientes desta atividade também ficaram definidas no nº 3 deste artigo da seguinte forma:

- ✘ 77,5% do valor total do IEJ liquidado é receita do Fundo de Turismo;
 - ⇒ O Fundo de Turismo, do seu total arrecadado, correspondente a 77,5%, está obrigado a aplicar 20% em obras de interesse turístico nas áreas dos municípios onde se encontram instalados os respetivos casinos, tendo em atenção a proporcionalidade dos correspondentes valores neles gerados. Como tal o valor aplicado nos municípios corresponde a 15,5% do total da receita de IEJ (77,5% x 20%).
- ✘ 2,5% constituem receita do Fundo de Fomento Cultural;
- ✘ 20% entregues no cofres do Estado;

Podemos de seguida ver graficamente com se processa a referida canalização das receitas.

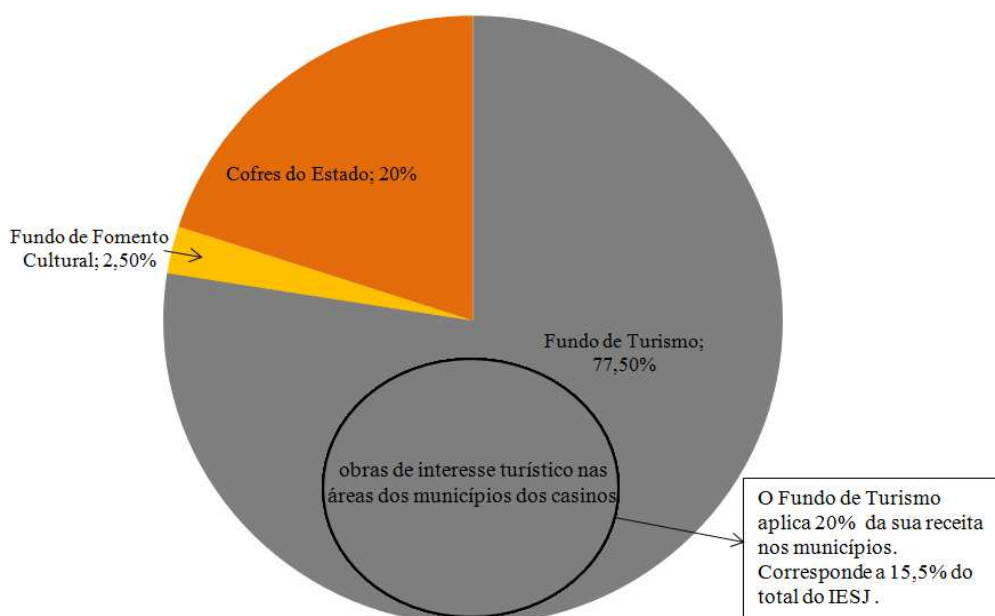


Fig. 2.3 Canalização das receitas do Imposto Especial sobre o jogo⁴⁶

⁴⁶ Elaboração própria de acordo com o nº 3 do art. 84º do DL 422/89 de 2/12

A abertura ao público de cada banca ou máquina de jogo implica, desde logo, o pagamento mensal do IEJ por parte da concessionária. Apesar da liquidação e cobrança do referido imposto ser mensal é efetuada a correspondente liquidação definitiva anual, nos termos estabelecidos no art. 85º e seguintes conjugados com o clausulado nos respetivos contratos de concessão celebrados.

Recordando o mencionado no "*subcapítulo 2.3.1 - Jogos de Casino*" sabemos que, no casino existem três tipos de jogos:

Jogos bancados: aqueles em que existe um “banqueiro”, daí o termo designativo de bancados, em representação do casino, que intervém diretamente no jogo. Os jogadores jogam contra o “banqueiro”.

Jogos não bancados: não existe propriamente um “banqueiro”. Os jogadores jogam entre si, sendo que o casino disponibiliza e executa sem participar no jogo, retirando para si uma percentagem pré-estabelecida dos valores apostados.

Jogos em máquinas: não sendo juridicamente classificados como jogos bancados ou de não bancados são também jogos em que existe uma entidade que legalmente os disponibiliza para execução às pessoas. Há quem considere jogos bancados em sentido amplo já que a única diferença com estes reside no facto de nos jogos de máquinas não existir fisicamente um profissional a representar a concessionárias e a executar o jogo sendo este executado pelo jogador, mas segundo um certo automatismo de mecanismo disponibilizado pela concessionária⁴⁷.

Vejamos de seguida com se processa a liquidação do imposto sobre o jogo relativamente a cada um destes tipos de jogo.

Artigo 85.º Jogos bancados

O art. 85º demonstra como se efetua a liquidação do imposto no que diz respeito ao jogos bancados. Encontramos no art. 4º um conjunto vasto de jogos bancados no entanto apenas foram regulamentados sete dos mencionados nesse artigo através da portaria 217/2007, de

⁴⁷ ROQUE, Vasco António Vilares, *A Lei do Jogo e seus regulamentos*. (Coimbra Editora 1ª Edição, Out. 2011) pág. 160.

26/2, a saber, bacará ponto e banca, banca francesa, roleta francesa, roleta americana, black-jack/21, cussec, craps a que acresce o bacará ponto e banca/Macau e o póquer sem descarte.

Mesmo assim nem todos estes jogos têm utilização nos casinos nacionais, na generalidade dos casinos são jogados apenas: a banca francesa, a roleta americana, o black-jack/21, póquer sem descarte e em alguns casos o bacará ponto e banca⁴⁸. Conforme é referido nesse artigo, no que diz respeito aos jogos bancados, o IEJ desdobra-se em duas parcelas⁴⁹:

1ª Parcela

É constituída por uma percentagem sobre o capital em giro inicial. Entende-se por capital em giro inicial como uma coleção de fichas de vários valores, de valor certo e determinado, que permita fazer trocos e efetuar pagamentos de prémios⁵⁰. Este valor constitui a base da incidência do imposto (art. 103º nº 2 CRP), sobre a qual é aplicada a respetiva taxa legal do IEJ. A referida percentagem varia consoante se trata de bancas simples ou duplas (a grande diferente entre estas bancas reside no facto de as bancas duplas poderem jogar mais jogadores o que provoca diferenças nos valores de apostas e prémios alcançáveis), consoante a localização dos casinos, e em certos casos também depende da antiguidade da concessão.

Conforme a al. a) do nº 1 do art. 85º as taxas para bancas simples são as seguintes:

Zonas de Jogo	Quinquénios				
	1º	2º	3º	4º e 5º	Demais
Estoril	0,75%				
Funchal, Algarve, Tróia, Vidago-Pedras Salgadas e Porto Santo	0,10%	0,15%	0,20%	0,25%	0,55%
Restantes Zonas de Jogo	0,55%				

Tabela 2.2 - Taxas Jogos Bancados (bancas simples)

⁴⁸ Informação obtida no casino da Praia da Rocha (Portimão).

⁴⁹ Exceptua-se deste cálculo o jogo Keno, que apesar de ser um jogo bancado terá tratamento semelhante ao jogo do bingo que é um jogo não bancado (85º nº3 do DL 422/89 de 2/12).

⁵⁰ Ver artigo 57º do DL 422/89 de 2/12. Este valor inicial, a reforçar sempre que necessário com capitais de igual valor (art. 56º).

Conforme a al. b) do n° 1 do art. 85° as taxas para bancas duplas são as seguintes:

Zonas de Jogo	Quinquênios				
	1°	2°	3°	4° e 5°	Demais
Estoril	1,20%				
Funchal, Algarve, Tróia, Vidago-Pedras Salgadas e Porto Santo	0,15%	0,25%	0,30%	0,35%	0,90%
Restantes Zonas de Jogo	0,90%				

Tabela 2.3 - Taxas Jogos Bancados (bancas duplas)

2ª Parcela

É constituída por uma percentagem sobre os lucros brutos das bancas pelo que terá de se efetuar o apuramento do lucro individualmente. O lucro bruto da banca é o resultado da aplicação ao montante do valor do capital em giro inicial creditado à banca no mês anterior, da correspondente taxa legal fixada para as bancas simples ou para as bancas duplas na subalínea b) da alínea A) do n° 1 do art. 87°.

Depois de encontrado o lucro bruto da banca, determina-se o valor na 2ª parcela, que à semelhança do que acontece no cálculo da 1ª parcela, também é discriminada consoante a localização dos casinos e com a antiguidade das concessões, qualquer que seja o modelo das bancas:

Zonas de Jogo	Quinquênios			
	1°	2°	3°	Demais
Funchal, Algarve, Tróia, Vidago-Pedras Salgadas e Porto Santo	10%	12,5%	15%	20%
Restantes Zonas de Jogo	20%			

Tabela 2.4 - Taxas a aplicar ao lucro bruto da banca

A liquidação do IEJ é o resultado da soma dos valores obtidos na 1ª e na 2ª parcela, que permite determinar ainda o seu percentual e centesimal relativamente à base de incidência, que é o capital em giro inicial creditado à banca em causa.

Exemplo:

Para proceder à liquidação do imposto sobre o jogo devido temos o exemplo a aplicar a uma banca simples do tipo Roleta Americana no casino da Praia da Rocha (Portimão), cujo capital em giro inicial fixado e usado no mês anterior foi de 13.100€.

Liquidação do imposto:

<p><u>1ª Parcela</u></p> <p>Capital em giro inicial 13.100€ (base legal de incidência do imposto de acordo com a subalínea a) da alínea A) do art. 87º).</p> <p>A taxa 0,25% (porque se trata de casino situado na zona de jogo do Algarve e dado que está a decorrer o 4º quinquénio nos termos da subalínea a) da alínea 1) art. 85º);</p>	$13.100,00 \times 0,25\% = 32,75$
<p><u>2ª Parcela</u></p> <p>A taxa percentual, legalmente estabelecida nas subalíneas a) e b) da alínea A) do art. 87º para formar o lucro bruto das bancas no caso vertente, é de 10%;</p> <p>$13.100 \times 10\% = 1.310$ (lucro bruto da banca)</p> <p>A taxa percentual, legalmente estabelecida no nº 2 do art. 85º para aplicar, no caso, ao lucro bruto da banca, é de 20%.</p>	$1.310,00 \times 20\% = 262,00$
<p>A liquidação do IEJ é a soma de ambas as parcelas.</p> <p>Total de IEJ diário a pagar</p>	<p>294,75</p>

Tabela 2.5 - Liquidação do IEJ (exemplo jogo bancado)

Encontramos ainda neste artigo⁵¹ a informação que é aplicável ao jogo bancado denominado de Keno⁵², a título excecional, o regime tributário dos *jogos não bancados*, estabelecido no nº 2 do art. 86º para o jogo do bingo. Relativamente aos jogos bancados veio ainda estabelecer que, independentemente do capital em giro inicial fixado como base de incidência da liquidação mensal do imposto, o Serviço de Inspeção de Jogos fixa anualmente, o montante do capital em giro inicial para efeitos tributários, ao que devem

⁵¹ Nº 3 do art. 85º do DL 422/89.

⁵² Jogo bancado que não tem tido tradição em Portugal.

aplicar-se as bases estabelecidas para os jogos bancados praticados em bancas simples, ou seja, as taxas de imposto para estes fixadas.

Artigo 86.º Jogos não bancados

No caso dos jogos não bancados, o art. 86º vem definir como se calcula o valor do imposto especial sobre o jogo. Como, nesta vertente, os jogadores jogam entre si e o casino limita-se a disponibilizar e executar o jogo a troco de uma percentagem pré-estabelecida dos valores apostados, então, a base de incidência do imposto figura precisamente nesses valores arrecadados a cada aposta. Tecnicamente, segundo o nº1 do art. 86º, designa-se de receita cobrada dos pontos, que se quisermos, também podemos considerar de resultado de exploração. A receita cobrada dos pontos corresponde à soma de todos os montantes arrecadados em cada sessão e esse cálculo é efetuado por mesa diariamente.

A receita cobrada dos pontos deve apurar-se no seguimento da tramitação estabelecida na alínea B) do nº1 do art. 87º, que impõe um conjunto de procedimentos considerados necessários à contabilização e controlo dos correspondentes valores cobrados aos jogadores, a saber:

- ✘ Os valores arrecadados são obrigatoriamente anunciados em voz alta pelo pagador;
- ✘ Lançados na caixa nela existente para esse fim depois de destacado de cadernetas fornecidas pela Inspeção-Geral de Jogos;
- ✘ Inutilizados os bilhetes que perfaçam importância igual à anunciada;
- ✘ Diariamente, por sessão e em relação a cada mesa de jogo, serão registados em livro próprio, por espécies, o número das cadernetas, a quantidade dos bilhetes inutilizados e a totalidade das importâncias correspondentes;

Então, no que diz respeito ao jogos não bancados, com exclusão do jogo do bingo que tem tratamento específico no nº 2, para se calcular o valor do IEJ, primeiro é preciso aferir qual o valor da receita cobrada dos pontos (através dos procedimentos anteriormente referidos) para de seguida se proceder á aplicação de percentagem sobre esse valor que varia consoante localização e em alguns casos consoante a antiguidade de acordo com o nº 1 do art. 86º do DL 422/89.

Taxas para jogos não bancados:

Zonas de Jogo	Quinquénios				
	1º	2º	3º	4º e 5º	Demais
Funchal, Algarve, Tróia, Vidago-Pedras Salgadas e Porto Santo	5%	6%	7,5%	10%	20%
Restantes Zonas de Jogo	20%				

Tabela 2.6 - Taxas Jogos não Bancados

Exemplo:

Para proceder à liquidação do imposto sobre o jogo devido temos o exemplo a aplicar a uma banca simples do tipo póquer bancado (hold'em) no casino da Praia da Rocha (Portimão) com valor de receita cobrada dos pontos de 25.000€ (valor exemplificativo apenas para o cálculo em questão).

Liquidação do imposto:

Receita cobrada dos pontos é 25.000€ (base legal de incidência do imposto); A taxa 10% (porque se trata de casino situado na zona de jogo do Algarve e dado que está a decorrer o 4º quinquénio nos termos do nº 1 do art. 86º);	$25.000,00 \times 10\% = \mathbf{2.500,00}$
---	---

Tabela 2.7 - Liquidação do IEJ (exemplo jogo não bancado)

Bingo em casinos

Também sujeito ao IEJ estão as receitas do jogo do bingo conforme o nº 2 do art. 86º do DL 422/89, de 2 de dezembro. É o único jogo não bancado que tem um regime de tributação diferente dos demais, provavelmente por ser um jogo muito particular. Aplica-se apenas ao jogo praticado em casinos pois o jogo do bingo praticado fora de casinos terá uma tributação diferente e será abordada adiante nesta dissertação no capítulo 2.6.3.

Neste jogo a receita bruta da venda dos cartões é distribuída assim⁵³:

- ✘ 60% para prémios (50% para o prémio do bingo e 10% para o prémio de linha);
- ✘ 40% constituem receita das empresas concessionárias.

É sobre a receita das concessionárias, ou seja sobre os 40% referidos, que incide o imposto especial de jogo.

Para a liquidação do imposto relativamente ao bingo multiplicam-se os valores das receitas das concessionárias da sua exploração pelas taxas percentuais progressivas referidas no nº 2 por remissão para o nº 1 tendo em atenção aos limites⁵⁴ expressamente fixados naquele preceito e reportados a cada período anual.

Como a base de incidência do imposto (resultado de exploração) legalmente estabelecida reporta-se a um período anual⁵⁵, a liquidação mensal do IEJ com base em resultados brutos e taxa diferentes das que venham a ser atingidas ou devidas no termo do exercício anual, obriga a uma liquidação adicional definitiva, com aplicação da taxa percentual legalmente proporcionada à base de incidência efetivamente atingida no termo do exercício anual. A liquidação mensal funciona como se de um pagamento por conta se tratasse, sobre esse aspeto Vasco Vilares Roque⁵⁶ afirma que "*o facto do imposto especial sobre o jogo ser mensalmente liquidado e pago, não pode levar ao entendimento, em articulação com o preceito do nº 2 do art. 86º, da suficiência dessas cobranças mensais e parcelares, que serão de considerar equívocas por poderem assentar na incidência de diversas percentagens de imposto no decurso do mesmo exercício anual, conforme forem gradualmente atingidos os diversos valores da receita estabelecida nas alíneas a) b) e c) do nº 2 do art. 86º, caso em que a liquidação definitiva carece sempre de ser feita, a final, em cumprimento do sentido e alcance daqueles preceitos, que expressamente se reportam à tributação da receita anual*".

⁵³ Resulta da articulação do nº 2 do art. 28º do DL 422/89 de 2/12 com a al. b) do nº1 do art. 27º do DL 31/2011 de 4/3.

⁵⁴ Os limites a que se refere o nº 3 do art. 86º do DL 422/89 de 2/12 são carecem de ser atualizados com efeitos a partir de 1 de março de cada ano, tendo em conta o índice médio de preços no consumidor no continente, excluindo a habitação, publicado pelo INE, com arredondamento para a dezena de contos imediatamente inferior.

⁵⁵ Conforme resulta do nº 2 do art. 422/89 de 2/12.

⁵⁶ ROQUE, Vasco António Vilares, *A Lei do Jogo e seus regulamentos*. (Coimbra Editora 1ª Edição, Out. 2011) pág. 273.

Taxas a aplicar:

Receita bruta anual até 150 000⁵⁷ contos (748.196,84 €):

Zonas de Jogo \ Quinquénios	1º	2º	3º	4º e 5º	Demais
	Funchal, Algarve, Tróia, Vidago-Pedras Salgadas e Porto Santo	5%	6%	7,5%	10%
Restantes Zonas de Jogo	20%				

Tabela 2.8 - Taxas jogo bingo em casinos 1º Escalão

Receita bruta anual entre 150 000⁵⁸ contos (748.196,84€) e 250 000 contos (1.246.994,74€):

Zonas de Jogo \ Quinquénios	1º	2º	3º	4º e 5º	Demais
	Funchal, Algarve, Tróia, Vidago-Pedras Salgadas e Porto Santo	10%	12%	15%	20%
Restantes Zonas de Jogo	40%				

Tabela 2.9 - Taxas jogo bingo em casinos 2º Escalão

Receita bruta anual superior a 250 000⁵⁹ contos (1.246.994,74 €):

Zonas de Jogo \ Quinquénios	1º	2º	3º	4º e 5º	Demais
	Funchal, Algarve, Tróia, Vidago-Pedras Salgadas e Porto Santo	15%	18%	22,5%	30%
Restantes Zonas de Jogo	60%				

Tabela 2.10 - Taxas jogo bingo em casinos 3º Escalão

2.6.1.3. Ilícitos e Sanções

Conforme já foi mencionado em capítulos anteriores os jogos de sorte ou azar sempre tiveram no nosso país bastante censura social pois, durante muitos anos, associou-se a atividade a uma certa marginalidade. As penalizações que existem sobre a matéria são o reflexo da tradição portuguesa, vejamos que já o código penal de 1886 punia não só a

⁵⁷ Os valores são atualizáveis com efeitos a 1 de Março de cada ano tendo em conta o índice médio de preços no consumidor no continente, excluindo habitação, publicado pelo INE, com arredondamento para a dezena de contos imediatamente inferior.

⁵⁸ idem

⁵⁹ idem

exploração do jogo como os próprios jogadores. Um exemplo de como a sociedade olhava para a atividade está espelhado no artigo que dizia que "aquele que se sustentava do jogo, fazendo dele a sua principal agência, era considerado vadio e como tal punido"⁶⁰.

A Lei do Jogo, DL 422/89, de 2/12, contempla um capítulo destinado a tipificar os vários tipos penais e que se encontram nos artigos 108º a 117º e que são:

- Prática ilícita de jogo;
- Presença em local de jogo ilícito;
- Exploração ilícita de jogo e fabrico;
- Comércio de material de jogo;
- Coação à prática de jogo;
- Jogo fraudulento;
- Usura para jogo.

Segundo Rui Pinto Duarte, é nos primeiros 4 tipos penais dos mencionados atrás, que a valoração negativa das atividades ligadas ao jogo é mais nítida, pois os outros tipos parecem não passar de casos específicos de ofensa de valores também protegidos em tipos mais gerais. Com a sua preciosa ajuda, mais precisamente através do artigo "O Jogo e o Direito", iremos analisar cada um dos tipos penais enunciados procurando decompor os referidos artigos para melhor perceção do seu alcance.

Prática ilícita de jogo

Artigo 110º DL 422/89	Decomposição do artigo
<i>"Quem for encontrado a praticar Jogos Fortuna ou Azar fora dos locais legalmente autorizados será punido com prisão até 6 meses e multa até 50 dias"</i>	Praticar Jogos Fortuna ou Azar
	Fazê-lo em local não legalmente autorizado
	Ser encontrado na prática, não basta a prática é preciso ser encontrado a fazê-lo

Tabela 2.11 - Prática ilícita de jogo

⁶⁰ DUARTE, Rui Pinto, *O Jogo e o Direito*, Themis, Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II nº 3 - 2001 pág. 78 de que neste sub-capítulo faremos largo uso.

A ilicitude resulta da prática de jogos de fortuna ou azar fora dos locais autorizados uma vez que se pretende a obediência a normas legais de interesse e ordem pública. Desta forma procura-se salvaguardar a sociedade dos males que jogo ilegal pode causar a quem o pratica⁶¹. Para a aplicação desta norma, além de ser necessário reunir os requisitos que decomponemos no quadro acima, é preciso encontrar a definição de jogos de fortuna ou azar o que nem sempre é fácil pois o universo de jogos é imenso e o art. 1º do DL 422/89 não é suficientemente esclarecedor⁶².

Presença em local de jogo ilícito

Artigo 111º DL 422/89	Decomposição do artigo
<i>"Quem for encontrado em local de jogo ilícito e por causa deste será punido com a pena prevista no artigo anterior, reduzida a metade "</i>	Estar em local de jogo ilícito
	Estar nesse local por causa do jogo
	Ser encontrado nesse local (não basta a presença é preciso ser encontrado em local de jogo ilícito)

Tabela 2.12 - Presença em local de jogo ilícito

Conforme reparamos, neste tipo de punição é necessário que exista um nexo de causalidade entre a presença de determinado indivíduo e o local de exploração de jogo ilícito⁶³.

Exploração ilícita de jogo

Artigo 108º nº1 do DL 422/89	Decomposição do artigo
<i>"Quem por qualquer forma, fizer a exploração de jogos de fortuna ou azar fora dos locais legalmente autorizados será punido com prisão até 2 anos e multa até 200 dias "</i>	Explorar jogos de fortuna ou azar
	Fora dos locais legalmente autorizados

Tabela 2.13 - Exploração ilícita de jogo

⁶¹ Ver anotações e comentários ao artigo 110º do DL 422/89 por ROQUE, Vasco António Vilares, *A Lei do Jogo e seus regulamentos*. (Coimbra Editora 1ª Edição, Out 2011) pág. 710.

⁶² A título de exemplo, no caso do póquer, uma decisão do Supremo Tribunal italiano considera póquer jogo de perícia (ver <http://www.destakes.com/comentarios/baf6a887cdbc3960f20006b23d6d5891>) sendo mesmo reconhecido em vários países como por exemplo o Brasil como um desporto mental (ver http://www.cardplayerbrasil.com/site/noticias_ver.asp?cod=8926).

⁶³ Ver anotações e comentários ao artigo 110º do DL 422/89 por ROQUE, Vasco António Vilares, *A Lei do Jogo e seus regulamentos*. (Coimbra Editora 1ª Edição, Out 2011) pág. 712.

Existem locais específicos com autorização para a prática de jogos de fortuna ou azar. Através do artigo 3º ficamos a conhecer as zonas de jogo permitidas para instalação de casino, locais autorizados para a exploração dos jogos em questão. Sabemos ainda que os mesmos jogos poderão ser autorizados noutros locais (art. 6º, 7º e 8º do DL 422/89) pelo que, quem fizer exploração fora desses locais, comete o crime tipificado no art. 108º da Lei do Jogo. Trata-se de uma punição superior às mencionadas anteriormente pois recai sobre quem opera/explora o jogo ilegal no entanto, levantam-se as dificuldades já referidas no que respeita à noção concreta de jogos de fortuna ou azar.

Fabrico e comércio de material de jogo

Artigo 115º DL 422/89

"Quem, sem autorização da Inspeção-Geral de Jogos, fabricar, publicitar, importar, transportar, transacionar, 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"

Tal como a punição mencionada anteriormente, esta punição também é superior às duas primeiras mencionadas dando a entender que o legislador procurou castigar de forma mais severa quem promove a prática ilegal dos jogos, sendo através da exploração ou através do fabrico, ou através do negócio e exposição de cartas, dados, roletas, fichas, do que quem se dedica à prática dos mesmos jogos.

Trata-se de um artigo muito abrangente de tal forma que em muitas lojas de marroquinaria, de brinquedos, papelarias e tabacarias cometem os factos criminosos a que se refere esta disposição legal.

Existem outros tipos penais no DL 422/89 embora não passem de casos específicos de ofensa de valores também protegidos em tipos mais gerais, vejamos:

- Art. 114º DL 422/89 ➡ Usura para jogo é punida por remissão para a usura (art. 226.ºCP);
- Art. 112º DL 422/89 ➡ Coação à prática de jogo é punida por remissão para a extorsão (art. 223º CP);
- Art. 113º nº 1 do DL 422/89 ➡ Jogo fraudulento é punida por remissão para a burla agravada (217º e 218º CP);

- Art. 113º nº 2 do DL 422/89, \Rightarrow Viciação ou falsificação de fichas, bem como a sua utilização, é punida por remissão para o crime de moeda falsa (262º CP);

Sabemos ainda que, para além da Lei do Jogo, podemos encontrar noutros diplomas punição para outras atividades criminosas ligadas ao negócio do Jogo, a saber:

- Equiparação dos bilhetes ou frações da lotaria nacional a moeda para efeitos de contrafação e de passagem de moeda falsa (267º nº 1al. b) do CP).
- Comercialização em Portugal de lotarias estrangeiras (22º e 23º do Dec. 12790 de 30/11/1926).

2.6.2. Cruzamento com os outros Impostos

Depois de verificarmos como funciona a tributação do IEJ acho que é importante analisar como as várias modalidades do jogo se cruzam com os restantes impostos existentes no nosso país.

2.6.2.1. Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas (IRC)

Em regra o IRC incide sobre os rendimentos obtidos em território nacional, quer em forma de lucro ou rendimento global, mesmo quando provenientes de atos ilícitos, no período de tributação, pelas pessoas coletivas indicadas no art. 2º do CIRC, nos termos deste Código.

No caso das empresas não residentes o IRC incide sobre o lucro imputável a estabelecimento estável. No caso de entidades não residentes sem estabelecimento estável dispõe o n.º 4 do art. 87.º do CIRC que, regra geral, a taxa a aplicar aos rendimentos é de 25% contudo, determinados rendimentos são sujeitos a taxas específicas. É o caso dos rendimentos provenientes de prémios de rifas, totoloto, jogo de loto, bem como importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos, em que a taxa é de 35%⁶⁴.

Conforme já foi abordado, aquando da análise do imposto especial sobre o jogo (*capítulo 2.6.1*), às concessionárias dos jogos de casino não será exigível qualquer outra tributação, geral ou local, relativa ao exercício da atividade do jogo referida no número anterior ou de quaisquer outras a que estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão e pelo

⁶⁴ Conforme al. d) do nº 4 do art. 87 do CIRC.

período em que estes se mantenham em vigor. O pagamento do imposto especial sobre o jogo compete às empresas concessionárias e pelo exercício da atividade do jogo (incluindo o jogo do bingo), mantendo o diploma a exclusão dessas empresas a outros impostos como acontece também com o IRC⁶⁵. Acrescenta-se, à exclusão da sujeição a outros impostos outras atividades efetuadas pelas concessionárias que estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão, sendo que as outras atividades efetuadas, mesmo que pelas mesmas entidades, estão sujeitas ao regime tributário geral, ou seja, sujeitas a IRC.

No que diz respeito aos "jogos sociais", a sua exploração é concessionada pelo Estado à SCML em regime de exclusividade. Como a SCML é uma pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública administrativa, nos termos dos respetivos Estatutos⁶⁶, os lucros da exploração dos jogos, obtidos pelo seu departamento de jogos, estão isentos de IRC, em virtude daquela entidade beneficiar da isenção prevista na al. a) do n.º 1 do art. 10.º do CIRC.

No que respeita ao jogo do "bingo praticado fora dos casinos" existe sujeição a IRC nas seguintes condições:

- Se explorado por instituições que não desenvolvam a título principal atividades de natureza comercial ou industrial a taxa de IRC é de 21,5% (n.º 5 do art. 87.º do CIRC).
- Se explorados por entidades que exerçam a título principal atividades de natureza comercial ou industrial, a tributação ocorre pela taxa geral, de 25% (n.º 1 do art. 87 do CIRC)⁶⁷.

2.6.2.2. Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS)

Num passado recente, ou seja até à entrada em vigor do orçamento de Estado para 2010⁶⁸, prémios de jogos como rifas, jogo do loto, bingo, bem como as importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos, com exceção dos prémios provenientes dos

⁶⁵ Conforme art.º 7.º do CIRC e n.º 2 do art. 84.º do DL n.º 422/89, de 2/12.

⁶⁶ Estatutos aprovados pelo DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro. Pode consultar diário da república em <http://dre.pt/pdf1s/2008/12/23400/0862708638.pdf>

⁶⁷ Nos termos do n.º 2 do art. 87.º do CIRC a taxa de IRC pode ser inferior (entre 17% e 23%) se as entidades forem qualificadas como pequena ou média empresa, nos termos previstos no anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro.

⁶⁸ Orçamento de Estado para 2010 aprovado pela Lei 3-B/2010 de 28 de abril e entrou em vigor em 29/04/2010.

jogos sociais, eram tributados em sede de IRS porque estavam incluídos na categoria G deste imposto (incrementos patrimoniais)⁶⁹.

Os prémios que o público recebia eram líquidos de impostos sendo que tinham sido tributados segundo as seguintes taxas liberatórias⁷⁰:

Prémios de rifas, jogo do loto, sorteios ou concursos	→	taxa de 35%
Os prémios do bingo	→	taxa de 25%

Como sabemos este tipo de tributação, através de taxas liberatórias, desobriga os sujeitos passivos do imposto de efetuar qualquer declaração pelo que a retenção na fonte efetuada, tem carácter definitivo.

Após a entrada em vigor do referido orçamento de Estado para 2010 os prémios de jogo, de qualquer natureza, deixaram de ser tributados em IRS para a tributação passar a ser efetuada em exclusivo em sede de Imposto de Selo conforme analisaremos mais à frente.

Não estando completamente esclarecidos quanto ao objetivo da alteração que foi levada a cabo pela Lei 3-B/2010, de 28 de abril, é interessante pensar como este tipo de ganhos deixou de ter a natureza de "rendimento" para enquadrar um código de imposto que incide sobre os atos, contratos, documentos, papéis e outros factos previstos na Tabela Geral (art. 1º do CIS).

2.6.2.3. Imposto de Selo (IS)

Conforme já foi mencionado no que diz respeito ao jogo tradicional em IRS (*capítulo 2.6.2.2*), desde 2010⁷¹ que os prémios do jogo recebidos por pessoas singulares passaram a ser tributados exclusivamente em Imposto de Selo em detrimento da tributação em sede de IRS.

O Imposto de Selo incide sobre todos os atos, contratos, documentos, papéis e outros factos previstos na Tabela Geral (TG). Recorrendo precisamente à TG encontramos na verba 11 a incidência sobre o jogo cujas taxas são as seguintes:

⁶⁹ A anterior redação do art. 9º nº 2 do CIRS dada pela Lei 60-A/2005 de 30 de dezembro

⁷⁰ A anterior redação do art. 71º nº 2 al. b) e f) do CIRS dada pela DL 175/2009, de 04/08

⁷¹ Com a aprovação do orçamento de estado para 2010 pela Lei n.º 3 B/2010, de 28 de abril que entrou em vigor a 29 de abril de 2010

- ✘ Verba 11.1 As apostas de jogos não sujeitos ao regime do imposto especial sobre o jogo, designadamente as representadas por bilhetes, cartões, matrizes, rifas ou tómbolas - sobre o respetivo valor: ➡ **25%**
- ✘ Verba 11.2 Os prémios do bingo, de rifas e do jogo do loto, bem como de quaisquer sorteios ou concursos, com exceção dos prémios dos jogos sociais previstos na verba 11.3 da Tabela - sobre o valor líquido, acrescendo 10% quando atribuídos em espécie:
 - ➡ **25%** Bingo⁷²
 - ➡ **35%** Restantes jogos⁷³
- ✘ Verba 11.3 Jogos sociais do Estado: euromilhões, lotaria nacional, lotaria instantânea, totobola, totogolo, totoloto e joker - incluídos no preço de venda da aposta . ➡ **4,5%**
- ✘ Verba 11.4 Jogos sociais do Estado: euromilhões, lotaria nacional, lotaria instantânea, totobola, totogolo, totoloto e joker – sobre a parcela do prémio que exceder € 5000. ➡ **20%**

Esta última verba foi introduzida pelo orçamento de Estado para 2013⁷⁴ sendo que o valor gerado a favor do Estado provenientes deste imposto, sobre as apostas e sobre os prémios (verba 11.3 + verba 11.4), atingiu em 2013 o valor de 126 milhões de euros, traduzindo natural crescimento superior a 80%⁷⁵.

O imposto de selo constitui encargo do apostador (beneficiário)⁷⁶ embora a liquidação e pagamento seja da competência dos sujeitos passivos⁷⁷ que são a SCML e outras entidades que concedem os referidos prémios⁷⁸.

Vejamos um exemplo:

Um jogador é premiado com um prémio do euromilhões no valor de 7.000 euros.

Imposto de selo incide sobre a parte do prémio que excede os 5.000 euros, então teremos $2.000 \times 20\% = 400$ euros⁷⁹. O jogador receberá então como prémio líquido o valor de 6.600 euros. Este apuramento é efetuado pela SCML que tem de entregar o

⁷² De acordo com a verba 11.2.1 da TG do Imposto de Selo.

⁷³ De acordo com a verba 11.2.2 da TG do Imposto de Selo.

⁷⁴ Lei 66-B/2012 de 31/12.

⁷⁵ Do relatório de Gestão e Contas da SCML de 2013, pág. 158.

⁷⁶ Nos termos da al. c) e t) do n.º 3 do art. 3.º do CIS.

⁷⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º e artigo 41.º do CIS.

⁷⁸ Nos termos das alíneas o) e p) do n.º 1 do art. 2.º do CIS.

⁷⁹ Caberá à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) proceder ao apuramento e entrega do imposto ao Estado apesar do encargo ser suportado pelo apostador.

imposto (400 euros) ao Estado até 20 do mês seguinte apesar do encargo ser suportado pelo apostador.

O código do imposto de selo prevê na al. p) do nº 1 do art. 7º a isenção do imposto para “*o jogo do bingo e os jogos organizados por instituições de solidariedade social, pessoas coletivas legalmente equiparadas ou pessoas coletivas de utilidade pública que desempenhem única e, exclusiva ou predominantemente, fins de caridade, de assistência ou de beneficência, quando a receita se destine aos seus fins estatutários ou, nos termos da lei, reverta obrigatoriamente a favor de outras entidades*”. Esta isenção não se aplica, porém, quando se trate de imposto devido nos termos da verba 11.2, 11.3 e 11.4 da TGIS⁸⁰.

2.6.2.4. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Segundo o art. 84º do DL 422/89, as empresas concessionárias apenas têm a obrigação de pagar o imposto especial sobre o jogo, não sendo exigível qualquer outra tributação, geral ou local, relativa ao exercício da atividade do jogo. Sabendo desse facto, será que esta disposição poderá ser interpretada no sentido de não ser devido IVA pelo exercício das atividades em causa?

Em primeiro lugar é importante entender como e em que condições apareceu o IVA em Portugal. Os trabalhos preparatórios que conduziram à elaboração do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado iniciaram-se num momento em que a adoção do imposto era visto como uma exigência da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). É, com efeito, sabido que a adesão implicava a adoção do sistema comum do IVA, regulado por várias diretivas do Conselho das Comunidades Europeias, entre as quais assume especial relevo a chamada «6ª diretiva» (77/388/CEE, de 17 de maio de 1977), que procedeu à uniformização da base tributável do imposto a aplicar em todos os Estados-membros da CEE.⁸¹

Trata-se claramente de um imposto de matriz comunitária que *abrange o consumidor final (imposto indireto)*, não se encontrando no código qualquer regra que permita excluir da incidência do IVA a atividade sujeita a imposto especial do jogo e as atividades conexas.

⁸⁰ Nos termos do nº 4 do art. 7º do CIS.

⁸¹ Preambulo do Código do IVA aprovado pelo DL 394-B/84 de 26/12, 2º Parágrafo.

Segundo a informação nº 1429 dos Serviços da Administração Fiscal de 10 de março de 1992, conclui-se que a questão principal em causa se reporta ao problema das relações hierárquicas existentes entre as leis em apreço. Tal como se explicita, parece *à priori* que se está presente perante dois diplomas da mesma natureza – Os DL's nº 49463 e o nº 422/89 e o DL nº 394-B/84, que aprovou o código do IVA. Neste sentido, aplicar-se-ia a velha regra de acordo com a qual a lei mais recente revoga a mais antiga caso leis de igual hierarquia se contrariem ou contradigam.

A existência de uma norma ao nível de direito interno como a constante do art. 84º do DL 422/89 não tem qualquer relevância para o efeito. De facto, o exercício por parte das empresas concessionárias da atividade do jogo e quaisquer outras atividades, abrangidas ou não pelo contrato de concessão, fica sujeito ao regime tributário geral constante do CIVA e demais legislação avulsa⁸².

Tal facto decorre do que vem sendo dito e do princípio da primazia do direito comunitário e respetivas implicações. Sobre este princípio tem o Tribunal de Justiça das Comunidades vindo sucessivamente a pronunciar-se desde 1960, tendo desde então sido reconhecido que *”o direito comunitário não poderia ser invalidado pelo direito interno, ainda que a nível constitucional, em vigor neste ou naquele Estado-membro”*.

Em conformidade com o previsto na 6ª diretiva o legislador nacional transpôs a isenção que aí constava relativamente aos jogos autorizados (lotaria da SCML, apostas mútuas, bingo, sorteios e lotarias instantâneas), bem como as respetivas comissões e todas as atividades sujeitas a impostos especiais sobre o jogo, para nº 31 do art. 9º do CIVA. Trata-se da única disposição consagrada no Código à atividade do jogo, aplicando-se, nos demais, as regras gerais do IVA. Ora, não se admitindo de acordo com as regras comunitárias quaisquer derrogações ao regime estabelecido no CIVA e restante legislação aplicável, infere-se que o preceituado no art. 84º do DL 422/89 o contraria manifestamente. Assim sendo, conclui-se que o disposto no CIVA, impera sobre a disposição do art. 84º do DL 422/89, não sendo aplicável a referida norma de exclusão da incidência.

⁸² PALMA, Clotilde Celorico, *A Tributação do Jogo em Sede de IVA*, Ciência e Técnica Fiscal, 2004 nº 414 pág. 142 e 143.

De acordo com a isenção no art. 9º, além dos jogos sociais e do bingo, estão isentos de IVA as comissões e todas as atividades sujeitas a impostos especiais sobre o jogo. Ou seja, isenta-se o exercício efetivo da atividade do jogo. Nesse sentido não se liquida IVA pelas apostas dos jogadores. Todas as outras atividades que se concretizem em transmissões de bens e/ou prestações de serviços não sujeitas àquele serão sujeitas a IVA nos termos gerais. A isenção do nº 31 do art. 9º do CIVA é simples ou incompleta, isto é, o sujeito passivo liquida IVA nas aquisições mas não liquida IVA nas vendas, como tal não pode deduzir o IVA suportado. Por esse facto é necessário distinguir os bens ou serviços que se consideram diretamente relacionados com o exercício da atividade do jogo, relativamente aos quais a concessionária não terá direito a deduzir o IVA que suportou e os restantes.

Considere as seguintes situações a título meramente exemplificativo.

Isentos de IVA (os sujeitos passivos liquidam mas não deduzem o imposto suportado):

- ✘ Construção de imóveis afetos à atividade do jogo (inclui materiais e mão de obra);
- ✘ Bens e serviços para o exercício direto do jogo;
- ✘ Aquisição de máquinas de jogo e equipamentos para a atividade;

Não isentos de IVA (os sujeitos passivos liquidam e deduzem nos termos normais⁸³):

- ✘ Exploração de bares, restauração e espetáculos

2.6.2.5. OUTROS

O art. 92º do DL 422/89, determina que “*ficam isentas de sisa as aquisições dos prédios indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelas concessionárias, não sendo devida a contribuição autárquica pelos que sejam afetos às concessões*”. Conforme sabemos o Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações (CIMSISD) foi revogado⁸⁴ em 01/01/2004 sendo que o imposto da Sisa foi substituído pelo IMT e a contribuição autárquica (CA) foi substituída pelo IMI. Ao contrário do que aconteceu por exemplo com o imposto sobre as sucessões e doações, não foram revogados os benefícios fiscais da Sisa e CA criados em legislação extravagante ao respetivo código pelo que todos os benefícios fiscais atribuídos continuam em vigor com remissão para o IMT e para IMI respetivamente, conforme nº 2 do art. 28º

⁸³ PALMA, Clotilde Celorico, *A Tributação do Jogo em Sede de IVA*, Ciência e Técnica Fiscal, 2004 nº 414 pág. 146.

⁸⁴ Conforme nº 3 do art. 31º do DL 287/2003 de 12 de novembro.

do DL 287/2003, de 12 de novembro. Nestes termos, relativamente aos imóveis que reúnam as condições referidas no art. 92º do DL 422/89, as concessionárias estão isentas de IMT pelas aquisições e de IMI pela titularidade.

De acordo com o art. 93º do DL 422/89 as concessionárias não têm ainda de pagar quaisquer taxas por alvarás e licenças municipais relativas às obrigações contratuais. Apesar de não ter a natureza de imposto trata-se de um benefício importante pois, como é de conhecimento público, a maioria dos custos de licenciamento municipal envolve montantes de valor considerável.

2.6.3. Os Impostos que incidem sobre o Jogo do Bingo

A tributação dos rendimentos auferidos pelos jogadores do bingo têm sofrido algumas alterações importantes ao longo dos tempos. Um ano após a regulamentação do jogo do bingo (DR nº 41/82, de 16 de janeiro) os prémios deste jogo ficaram sujeitos ao Imposto do Selo, à taxa de 15% (art. 3º do REJB), que subiu para 16% no mesmo ano e para 24% no ano de 1988.

Após a entrada em vigor do Código do IRS, aprovado pelo DL 442-A/88, de 30 de novembro, que ocorreu em 01/01/1989, os prémios do jogo do bingo, passaram a integrar este tipo de tributo, ficando sujeitos à taxa liberatória de 25%. Em 1995, a taxa liberatória subiu de 25% para 35%.

Segundo relatório elaborado pelo grupo de trabalho⁸⁵ incumbido de analisar a situação do jogo em Portugal o aumento para 35% da taxa liberatória de IRS sobre os prémios de jogo do bingo teve como consequência direta a diminuição dos prémios atribuídos. Estas duas situações em conjunto (maior tributação e menor valor em prémios) originaram a quebra de clientes nas salas e consequentemente a quebra do produto da venda dos cartões. Consequentemente, o objetivo primário da subida da taxa, supondo-se que seria o aumento da receita arrecadada, acabou por ser um falhanço total pois venderam-se menos cartões, as

⁸⁵ CRUZ, Paula Teixeira da, António da Anunciação Duarte, Joaquim Caldeira, Maria João Abecasis, Fernando Paes Afonso, *O estudo da situação atual do mercado de jogos em Portugal, para definição da política nacional de jogos e da estratégia para a prossecução desta, identificando as medidas a adoptar na sua concretização* (Relatório grupo de trabalho 2004) pág. 20.

receitas dos concessionários evoluíram negativamente, diminuíram as verbas destinadas ao sector público bem como arrecadou-se menos valor em IRS.

Segundo o mesmo relatório “à subida da taxa fica associado o fecho de 15 salas de bingo” criando as condições “perfeitas” para a exploração do jogo ilegal por ser deveras muito mais atrativo. Em janeiro de 1998, passados três anos sobre o aumento da taxa liberatória do IRS sobre os prémios de jogo do bingo, esta desceu novamente para 25% no entanto não existiu recuperação do número de jogadores e das receitas perdidas, não havendo como não admitir que a redução fiscal não foi suficiente para que se assista à recuperação dos níveis de vendas de cartões ocorridos antes de 1994⁸⁶.

Para completar o pingue-pongue deste tipo de rendimentos entre o IRS e o IS, com a entrada em vigor do orçamento de estado para 2010, os prémios de jogo do bingo voltam a ser tributados em sede de Imposto de Selo. Vejamos de seguida um gráfico que demonstra as alterações que ocorreram na tributação dos rendimentos do bingo, do ponto de vista dos jogadores, ao longo dos tempos, em sede de taxas e de imposto.

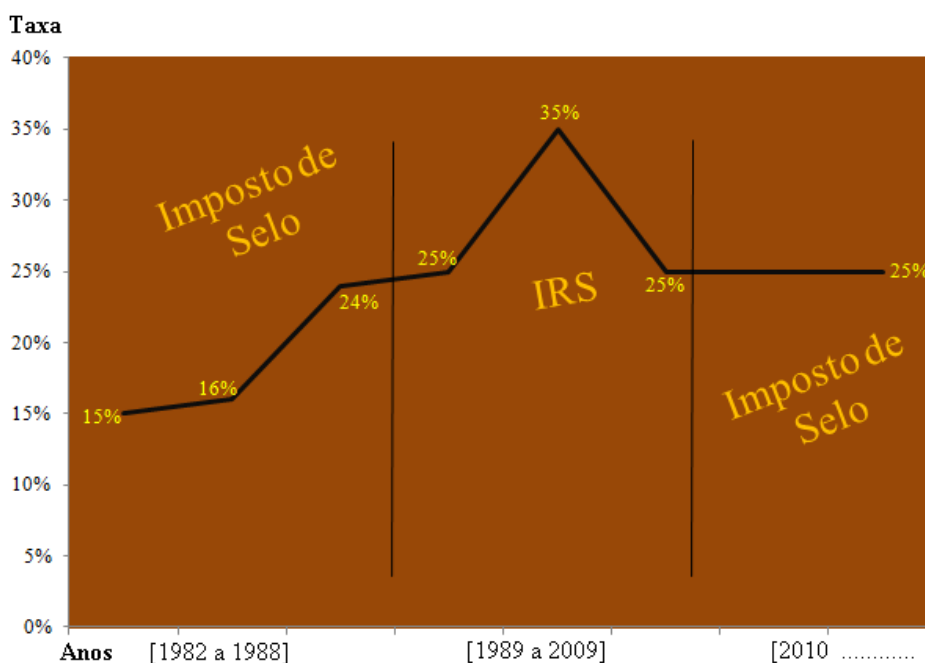


Fig. 2.4 Evolução em sede de taxas e impostos que incidem sobre rendimentos do bingo⁸⁷

⁸⁶ Conforme Despacho conjunto nº 231-A/2005 publicado em 11 de Março de 2005 e que pode ser consultado na íntegra em http://www.idesporto.pt/ficheiros/file/Despacho_Conjunto_231-A_2005.pdf

⁸⁷ Elaboração própria.

No que às concessionárias diz respeito, já foi referido anteriormente que o bingo praticado em casinos está sujeito ao IEJ⁸⁸ e o bingo praticado fora de casinos está sujeito a IRC⁸⁹, no entanto, para estes últimos estes há ainda a obrigação de reter, mensalmente, um valor da receita bruta da venda de cartões, que nos termos do art. 29º do DL 31/2011, de 4/3, tem a designação de **receita do sector público**. Como é feito o cálculo do valor da receita do sector público? O art. 29º dá-nos a resposta ao dizer que a receita do sector público é a parte da receita bruta não reservada a prémios nem a receita dos concessionários. Nestes termos:

- ♣ Receita bruta reservada a prémios 55% da venda de cartões⁹⁰;
- ♣ Receita das concessionárias 35% da receita bruta da venda de cartões⁹¹;

Neste contexto podemos calcular o valor percentual da receita do sector público através de uma fórmula matemática simples, a saber, $100\% - 55\% - 35\% = 10\%$.

Este valor tem de ser depositado na CGD, em conta do Turismo de Portugal I.P, para ser consignado à ordem das entidades estabelecidas no art. 29º do DL 31/2011, de 4/3. Vejamos como é efetuada essa distribuição:

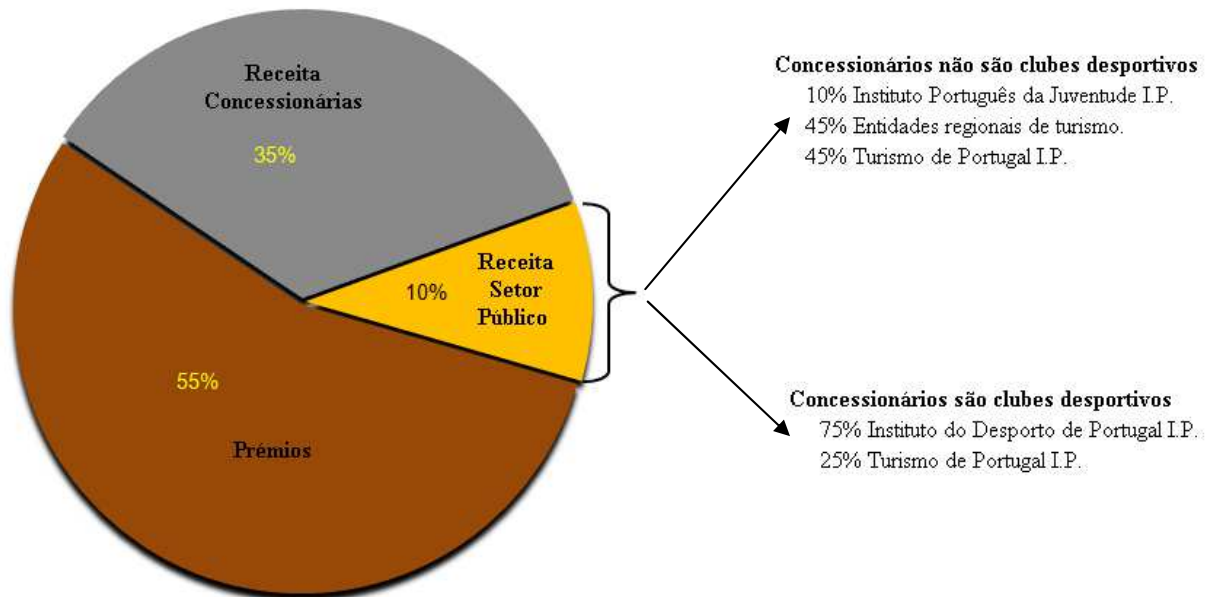


Fig. 2.5 Bingo - Distribuição das Receitas do Sector Público

⁸⁸ Ver capítulo 2.6.1.2 IEJ - Regime Fiscal.

⁸⁹ Ver capítulo 2.6.2.1 Cruzamento com os outros impostos - IRC.

⁹⁰ Nos termos do art. 27º do DL 31/2011.

⁹¹ Nos termos do art. 28º do DL 31/2011.

2.7. Carga fiscal e nível de fiscalidade na indústria do jogo

Os casinos não têm passado à margem do período de contração económica que o país tem vivido nos últimos anos. As concessionárias têm vindo a perder receitas consistentemente. Já em julho de 2012, e sabe-se que desde a aí a tendência tem sido de queda, Jorge Armindo, presidente da Associação Portuguesa de Casinos, em resposta à possibilidade de alguns casinos chegarem mesmo a falir afirmou o seguinte: "Não gostaria de fazer previsões, mas quando uma atividade não é rentável, o resultado normal é acabar"⁹². O presidente da concessionária Estoril - Sol (que detém 3 dos 4 maiores casinos de Portugal: Estoril, Lisboa e Póvoa de Varzim), diz ainda na mesma notícia publicada pelo DN que "não ficaria surpreendido se não um, mas vários casinos" viessem a entregar as "chaves" ao Governo num futuro próximo.

Mas afinal qual é a verdadeira situação dos casinos em termos de resultados obtidos? Através de dados retirados do site do Turismo de Portugal I.P.⁹³ conseguimos traçar a evolução de receitas por parte dos casinos e das salas do bingo.

	2009	2010	2011	2012
Receita bruta casino	347.735.357,90	344.485.696,71	325.792.942,30	289.658.463,69
Receita bruta bingo	81.886.982,00	74.371.266,00	60.529.925,00	48.733.510,00
Receita bruta total	429.622.339,90	418.856.962,71	386.322.867,30	338.391.973,69

Tabela 2.14 – Evolução das receitas dos casinos e salas do bingo

Conforme podemos analisar as perdas são tão evidentes que não seria necessário recorrer à calculadora para se aferir da preocupante situação, no entanto, podemos retirar algumas conclusões dos números apresentados. No que diz respeito aos casinos, em apenas 4 anos, a quebra cifra-se em 58 milhões de euros (cerca de 17%) enquanto a quebra de receitas nas salas do bingo no mesmo período corresponde a 33 milhões de euros (cerca de 40 %). Em termos globais as perdas de receitas ultrapassaram uns impressionantes 90 milhões de euros em apenas 4 anos.

Podemos ver de seguida essa situação graficamente.

⁹² Ver notícia DN em http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2692389

⁹³ Ver site <http://www.turismodeportugal.pt/>

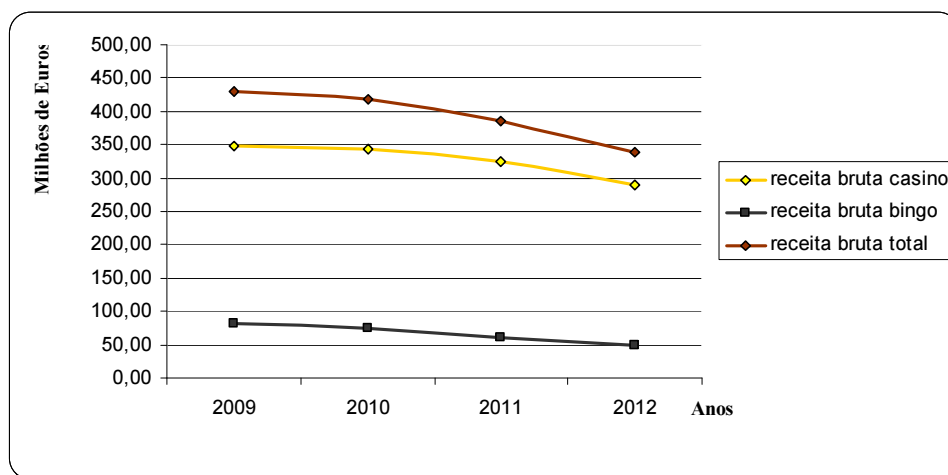


Fig. 2.6 - Evolução das receitas dos casinos e salas do bingo⁹⁴

Conforme se pode aferir pelo gráfico a quebra de receitas foi mais acentuada nos últimos anos (2011 e 2012) com as receitas brutas totais a caírem respetivamente 7,8% e 12,4% em relação ao ano anterior. Atendendo a esta tendência e ao facto de não existir sinais de retoma económica é de prever tempos muitos difíceis na indústria. A precariedade da situação tem sido constantemente salientada pelas concessionárias no sentido de estas obterem uma posição privilegiada em futuras concessões relacionadas com o jogo online. Por outro lado, a diminuição das receitas das concessionárias tem um impacto substancial nos destinatários das mesmas. Conforme abordado em capítulo anterior (*capítulo 2.6.1.2 Regime Fiscal*) e tendo em conta o art. 84º do DL 422/89, parte das receitas do jogo são canalizadas para desenvolvimento do turismo (77,5% do IEJ), para o Fundo de Fomento Cultural (2,5%) e para os cofres do Estado (20%). Compreensivelmente muitas atividades apoiadas pelo Fundo de Turismo e pelo Fundo de Fomento Cultural deixaram de ser possíveis e outras descontinuadas ao mesmo tempo que o Estado recolhe menos receitas da atividade. Vejamos a demonstração do referido no seguinte quadro:

Anos Destino receitas	2009	2010	2011	2012	△ 2009 a 2012	
					Em Valor	Em %
Estado	35.087.432	31.484.978	28.969.745	25.831.847	9.255.585	-26,38%
Fundo Fom. Cultural	2.631.562	2.645.657	2.571.371	2.389.368	242.194	-9,20%
Turismo Portugal IP	137.275.629	131.927.029	123.684.767	114.148.453	23.127.176	-16,85%

Tabela 2.15 – Evolução do destino das receitas⁹⁵

⁹⁴ Elaboração própria a partir dos dados de Turismo de Portugal I.P.

⁹⁵ Elaboração própria a partir dos dados de Turismo de Portugal I.P.

Conforme podemos reparar o Estado Português perdeu mais de 9 milhões de euros em 4 anos (menos 26%). Na mesma linha, o Fundo de Fomento Cultural (242 mil euros) e o Turismo de Portugal (23 milhões de euros) também receberam muito menos dinheiro. Este último facto também revela-se desastroso para a economia nacional e isso é facilmente explicável. O Turismo de Portugal I.P., além de reservar para si parte das receitas arrecadadas, aplica parte em obras interesse turismo, em formação turística, em entidades de relevância social, no instituto do desporto, no instituto da juventude, em entidades regionais de turismo e em ações promoção turística. Como facilmente se percebe muitas destas contribuições e serviços deixam de se realizar por falta de verbas o que pode significar uma de duas consequências: menos apoio dado aos cidadãos através dos institutos apoiados ou então o Estado tem que substituir-se ao Turismo de Portugal e patrocinar situações que a este incumbia. Em termos práticos, com a quebra de receitas provenientes do jogo, verifica-se uma dupla penalização por parte do Estado pois recebe menos dinheiro por um lado e incorre em mais despesas por outro.

Conforme certamente já reparámos a tributação do jogo assenta em aspetos técnicos, muitos específicos, que só existem na indústria do jogo. Existe um limite mínimo de pagamento anual que tem de ser efetuado que se traduz no montante das contrapartidas definidas pelo DL n.º 275/2001, de 17 de outubro. Ou seja, mesmo que os casinos não tenham rendimentos, o valor das contrapartidas têm de ser pagas de qualquer forma, funcionando essas contrapartidas como uma espécie de limite mínimo de imposto a ser cobrado pelo estado. Apesar disso, o próprio cálculo do IEJ assenta na tributação das receitas brutas do jogo, ao contrário de outra qualquer atividade em que o imposto incide sobre o rendimento líquido das despesas normais de exploração e de financiamento. Mesmo as despesas inerentes à atividade, muitas decorrem do próprio contrato de concessão, só se consideram depois de apurado o imposto. Vejamos que o art. 87.º do DL 422/89 refere que, nos jogos bancados, o imposto incide sobre o capital em giro inicial (valor previamente fixado e que será sujeito a tributação mesmo que haja pouco ou nenhum movimento nas mesas) e ao lucro bruto das bancas e nos jogos não bancados o imposto incide sobre receita cobrada dos pontos (o produto da percentagem que constitui receita da empresa concessionária).

Com isto sublinhamos que taxa efetiva de imposto deste sector de atividade usualmente ultrapassa ligeiramente 50% sendo que ainda terão de se abater as despesas normais de exploração e financiamento. Para podermos exemplificar o nível de fiscalidade existente neste sector analisemos o caso da sociedade ESTORIL SOL⁹⁶:

Demonstração de Resultados	2012	2011	Var %
Receita de Jogo	184.293.483	206.810.630	-10,90%
Imposto Especial Jogo	-95.089.436	-103.242.897	
Taxa Efetiva de Imposto	52%	50%	
Receita Líquida de Imposto Jogo	89.204.047	103.567.733	-13,90%
Outras receitas (F&B / Animação)	5.445.658	6.052.589	-10,00%
Receitas líquidas do IEJ	94.649.706	109.620.322	-13,70%
Fornecimentos Serviços Externos	-29.183.548	-32.209.231	-9,40%
Gastos com o Pessoal	-38.555.894	-44.665.235	-13,70%
Imparidade de Investimentos	-5.705.292	-7.617.078	-25,10%
Outros Custos Operacionais	-21.370.241	-26.588.160	-19,60%
Resultados Operacionais (EBIT)	-165.269	-1.459.382	88,70%
Custos Financeiros	-8.697.206	-7.653.886	13,60%
Resultado antes Impostos (EBT)	-8.862.475	-9.113.268	2,80%
Resultado das operações descontinuadas		-854.440	
Impostos sobre rendimento (IRC)	-123.680	-50.000	
Resultado Líquido Consolidado do Exercício	-8.986.155	-8.308.828	-8,20%

Tabela 2.16 – Demonstração de Resultados da Estoril Sol⁹⁷

Podemos efetivamente observar o quão elevada é a taxa de imposto. De reparar ainda que, apesar de se ter verificado uma diminuição de receitas de 11% a taxa efetiva de imposto subiu 2 pontos percentuais. Este fenómeno deve-se em grande parte à existência de um limite mínimo de imposto (valor das contrapartidas) originando que quanto menos receitas se conseguir maior será a taxa efetiva de imposto. No exemplo em questão uma variação negativa das receitas em 11% provoca uma variação negativa da receita líquida do IEJ de 14%, isto significa que o efeito é desproporcionado, ou se preferirmos, o efeito é alavancado.

⁹⁶ Utilizou-se a DR da Estoril Sol mas podia ter-se utilizado a DR de outra concessionária que não haveria diferenças significativas em termos de taxas efetivas de imposto. Veja-se por exemplo os relatórios e contas do grupo solveverde em <http://www.solveverde.pt/pt/solveverde/relatorio-de-gestao-e-contas/>

⁹⁷ Demonstração de resultados retirada do relatório de gestão e contas 2012, que pode ser consultado http://www.estoril-solsgps.com/Relatorios%20e%20Contas/Contas%20anuais/Relat%C3%B3rio_e_Contas_ESGPS-2012-PUBLICADO.pdf.

Também o facto de a tributação incidir essencialmente sobre as receitas brutas do jogo e não nas receitas líquidas também provoca uma enorme diferença no resultado final. Para se ter uma ideia dessa situação voltamos a trabalhar com a demonstração de resultados de 2012 da sociedade ESTORIL SOL. Para tal, utilizando a mesma taxa efetiva determinada iremos desconstruir a demonstração de resultados pela aplicação da referida taxa ao Resultado antes de impostos (RAI)⁹⁸. Assim sendo temos:

Dem. Resultados Real		Dem. Resultados com IEJ s/ Res. Líquidos	
Receita de Jogo	184.293.483	Receita de Jogo	184.293.483
IEJ	-95.089.436	Outras receitas	5.445.658
Taxa Efetiva de Imposto	52%	Total Receitas	189.739.141
Receita Liq. Imposto Jogo	89.204.047	FSE	29.183.548
Outras receitas	5.445.658	Gastos c/ Pessoal	38.555.894
Total Receitas	94.649.705	Imparidade Investimentos	5.705.292
FSE	29.183.548	Outros Custos Operacionais	21.370.241
Gastos c/ Pessoal	38.555.894	...	
Imparidade Investimentos	5.705.292	...	
Outros Custos Operacionais	21.370.241	EBIT	94.924.166
EBIT	-165.270	Custos Financeiros	8.697.206
Custos Financeiros	8.697.206	EBT	86.226.960
EBT	-8.862.476	Taxa Efetiva de Imposto (52%)	44.838.019
IRC	123.680	IRC	123.680
RL	-8.986.156	RL	41.265.261

Tabela 2.17 – DR's Estoril Sol (IEJ s/ R.Bruto vs IEJ s/ R.Líquido)

Salta à vista a enorme diferença no Resultado Líquido. A concessionária passaria a ter um lucro superior a 40 milhões de euros quando teve um prejuízo efetivo de 9 milhões. Mesmo sabendo à partida das limitações deste tipo de exercício, ou seja, considerando apenas a mudança do ponto de tributação *ceteris paribus*, consegue-se aferir que os resultados das concessionárias seriam tremendamente diferentes se a tributação incidisse sobre o rendimento líquido dos custos de exploração e de financiamento como acontece com a grande maioria das outras indústrias em Portugal. Por outro lado, do posto de vista do Estado, as receitas arrecadadas também seriam muito inferiores (no caso em apreço menos de metade).

Com este exercício não pretendemos defender a redução de impostos nem sequer a alteração da forma de tributação. Pretendeu-se apenas conhecer as consequências da

⁹⁸ O resultado antes de impostos (RAI) também é conhecido pela sua designação internacional (EBT - Earnings Before Taxes).

alteração da tributação do jogo caso essa tributação fosse contabilisticamente efetuada pela receita líquida conforme as outras atividades.

3. O Jogo Online

É sem dúvida, uma evidência que o desenvolvimento tecnológico dos meios informáticos e audiovisuais tem crescido exponencialmente. Existe um acréscimo de comodidade que possibilita que os cidadãos possam fazer quase tudo em sua casa utilizando a internet, a tecnologia dos telemóveis ou a televisão digital como plataforma para o mundo.

O mundo do jogo também não passou despercebido a essa situação, muito pelo contrário, usou essa tecnologia para potenciar a sua atividade, que se caracteriza por avultados ganhos e gastos diminutos, sendo que não pagam impostos ou salários nem têm outras obrigações. A problemática do jogo online é maior porque as diversas formas de jogo podem operar ultrapassando as fronteiras físicas dos países e fora do controlo das autoridades. Os consumidores, por seu turno, têm liberdade e facilidade em procurar um qualquer serviço de apostas ou jogos a dinheiro no mundo inteiro havendo, como facilmente se entende, maior exposição ao risco de burla ou fraude. O facto de a maioria dos fornecedores deste tipo de serviços ter sede em países terceiros, muitos deles com regime fiscal claramente mais favorável, comumente designados por “paraísos fiscais”, também impossibilita o controlo das atividades.

É proibido jogar online? É uma pergunta que muitas vezes se faz e que normalmente obtém respostas diversas. Se utilizarmos a plataforma de internet da SCML, até porque, desde 2003, o departamento de jogos dessa entidade passou a ter autorização para registar apostas e pagar prémios de lotarias e apostas mútuas nos canais de distribuição eletrónica através de uma plataforma de acesso multicanal⁹⁹ certamente estamos dentro da legalidade.

O que dizer de outras entidades que promovem e realizam através da internet serviços de apostas e jogos. Não exageramos se afirmarmos que proliferam pela internet milhares de sítios (que designaremos em diante de sites) que disponibilizam serviços que fisicamente só são permitidos a um número restrito de entidades. Segundo relatório *Cyber-criminality*

⁹⁹ DL 282/2003 de 8 de novembro.

in *Online Gaming*¹⁰⁰, já em 2006 haviam sido detetados 14 823 sites de jogo online ativos na Europa. Em 2008, as receitas anuais geradas pelo sector dos serviços de jogo, quantificadas com base nas receitas brutas provenientes de jogos (RBJ ou GGR) (isto é, apostas excluindo prémios mas incluindo bónus), foram estimadas em 75,9 milhares de milhões de euros (UE a 27), o que reflete a importância económica do sector. Os serviços de jogos online representaram rendimentos anuais superiores a 6,16 milhares de milhões de euros, ou seja, 7,5% do conjunto do mercado do jogo. Este mercado online é o segmento que cresce mais rapidamente – em 2008, previa-se que a sua dimensão duplicasse em cinco anos¹⁰¹.

Voltando à pergunta sobre a legalidade dos jogos online vamos analisar as duas correntes de opinião sobre a matéria.

Os que estão do lado da ilegalidade dessa atividade afirmam que estes sites, que estão disponíveis 24 horas por dia, comunicam com os clientes em português, oferecem soluções de depósito legalmente permitidas em Portugal como é o caso do multibanco, pelo que a sua atividade é efetuada em território português. Defendem que, apesar de toda a forma de atuação leva a crer que se trata de uma atividade legítima levada a cabo por entidades responsáveis, pois chegam a ter inclusive regras muito específicas no combate à pirataria informática e informações sobre o jogo responsável, esses sites promovem e realizam operações ilegais. Mesmo que legalmente constituídos noutra Estado-membro da EU e daí forneçam serviços no mercado português a sua atividade é ilegal porque oferecem serviços que estão dentro do princípio da proibição do jogo em território nacional, violando assim o art. 2º do DL 282/2003, de 8 de novembro, que atribui exclusividade da exploração das apostas via internet à SCML.

A argumentação relacionada com o facto de tais operadores se situarem fora do território português e que são os agentes que acedem aos seus servidores não tem colhido provimento por parte desta corrente de opinião uma vez que a abordagem em termos promoção e publicidade visa concretamente o consumidor português.

¹⁰⁰ *Cyber-criminality in Online Gaming*, livro branco elaborado por CERT-LEXSI, (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), Jul 2006.

¹⁰¹ EGBA e H2 Gambling Capital, 2009, http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf.

Segundo estudo do Instituto Suíço de Direito Comparado a exclusividade atribuída à SCML configura uma barreira à livre circulação de serviços de jogo¹⁰². A esse respeito a SCML enviou comunicação ao Instituto Suíço de Direito Comparado onde justifica a continuidade das barreiras mencionadas. *"As restrições sobre o jogo de fortuna ou azar não é uma questão de eficiência económica, mas uma questão de política social com as mais evidentes implicações na cultura, moral, criminal e saúde. A adição ao jogo é semelhante ao álcool e drogas e tem efeitos completamente destrutivos sobre as famílias e indivíduos; a lavagem de dinheiro, especialmente das drogas e da prostituição mafiosa; a escravatura sexual de mulheres e crianças; e o terrorismo também é muito atraído por todas as atividades relacionadas com os jogos de azar, incluindo apostas. A oferta de jogos de dinheiro precisa de ser feita com um mínimo suficiente para impedir a difusão dos jogos ilegais. Apenas os respetivos Estados que estão mais próximos dos seus cidadãos têm a capacidade de regular essa oferta"*.

Este regime foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, Processo C-42/07¹⁰³, em sede de pedido de decisão prejudicial suscitada pelo Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto. Neste processo em que foi interveniente a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e a empresa de apostas online “BWIN” contra a SCML, em particular no que respeita à conformidade, face aos artigos 43.º, 49.º e 56.º Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), da legislação nacional que reserva para um determinado organismo o direito de explorar, em regime de exclusivo, para todo o território nacional, jogos de fortuna ou azar, lotarias e apostas, considerando infração a promoção, organização, exploração e angariação, inclusive pela Internet, de apostas mútuas sobre eventos desportivos e proibindo uma empresa que exerce a atividade de exploração de apostas mútuas e lotarias por via eletrónica, com sede noutro Estado-membro, de promover, organizar e explorar essas apostas mútuas e lotarias pela Internet e colocar à disposição dos vencedores o valor dos prémios.

Por outro lado existe ainda os que defendem que a atividade do jogo online não se encontra disciplinada por lei, não tendo, até hoje, o Estado assumido uma posição formal relativamente à salvaguarda dos interesses dos consumidores nem auferindo receitas tributárias resultantes dessa atividade. Estamos perante um mercado não regulado (*grey*

¹⁰² Ver doc http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study2_en.pdf, pág. 736.

¹⁰³ Jornal Oficial nº C 267 de 07/11/2009 p. 0009 – 0009.

*market*¹⁰⁴⁾¹⁰⁵, a que corresponde, na prática, uma ausência de tributação¹⁰⁶. Na verdade defendem que não existe ilegalidade na prática desse tipo de jogos uma vez que os mesmos não têm regulação específica.

Existe mesmo quem seja da opinião que não existe qualquer crime pela prática do jogo online. Vejamos a opinião dos advogados Luís Filipe Pereira e Paulo Almeida, no caso específico do póquer, que escrevem: "*Com exceção da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, que pode explorar os seus jogos por via eletrónica, o quadro normativo vigente parece impedir a exploração do jogo online por operadores com sede efetiva no nosso país, havendo já alguma jurisprudência neste sentido e de que são exemplo os Acórdãos "Bwin" e "Betclie". (...) Por isso, há quem se junte a outros jogadores fora do casino ou aceda a uma sala de póquer online. Pese embora a falta de jurisprudência, a verdade é que a Lei do Jogo, no elenco de ilícitos criminais, não tem previsto o jogo online, nem a particular situação do póquer online, desde logo porque a lei é anterior a esta realidade.*"¹⁰⁷

Diga-se que a lei do Jogo é de 1989 e que foi republicada em 1995, ou seja, facilmente reparamos que a legislação foi criada antes do fenómeno do jogo via internet e todos sabemos que esse *boom* acentuou-se com a chegada da banda larga. Assim sendo os mesmos autores acrescentam no referido artigo que "*atentos ao princípio da tipicidade e da determinabilidade, enquanto decorrências do princípio constitucional da legalidade em matéria penal, consideramos que quem joga póquer fora dos casinos, ao vivo ou online, não comete qualquer crime. Os diversos apelos à regulamentação do jogo online significam também um reconhecimento unânime do vazio legislativo que, na nossa opinião, terá necessariamente consequências na parte penal da Lei do Jogo*".

¹⁰⁴ *Grey market* foi também uma expressão adotada pelo documento da UE intitulado "*Green Paper on online gambling in the Internal Market*" de 24 de Março de 2011 no sentido de designar os mercados onde não existe legislação específica sobre a matéria.

¹⁰⁵ DIONÍSIO, Pedro, António Carlos Santos, Carmo Leal, Luis Graça, Marta Lousada, estudo intitulado *Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal*, GIEM/ISCTE-IUL Dez 2010 pág. 9.

¹⁰⁶ SANTOS, António Carlos, Clotilde Celorico Palma, artigo "*A tributação do jogo em Portugal: o caso específico da (não) tributação do jogo online*" em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Alberto Xavier Vol I, Almedina, Fev 2013 pág. 149.

¹⁰⁷ PEREIRA, Luís Filipe, Paulo Almeida, artigo da revista *advocatus*, em representação da empresa CAPA - Castanheira, Almeida, Pereira & Associados, "*Contributo para o debate que nunca se realizou*" 31/01/2014 pode ser consultado em <http://www.advocatus.pt/opiniao/9138-o-poker-online-contributo-para-o-debate-que-nunca-se-realizou>.

Esta opinião, que aliás corroboramos, demonstra a existência de um vazio legal que é urgente o seu preenchimento, apesar da aparente complexidade, pois teria que existir uma mudança no atual modelo de base territorial no que diz respeito aos impostos envolvidos.

Quer sejamos da opinião que existe um *grey market* quer sejamos da opinião da ilegalidade total, em matéria fiscal essa situação não deveria obstar à tributação deste tipo de rendimentos nos termos do art. 10º da LGT. Veremos no entanto que a este tipo de rendimentos não se aplica o IEJ, como na prática não se aplica o IRC dado que os operadores não são residentes, nem o IRS, nem o Imposto de Selo, nem qualquer outro imposto. Assim como fizemos uma análise individualizada por imposto para o rendimento dos jogos tradicionais, procederemos da mesma forma para analisar o quadro de tributação para os rendimentos gerados pelos jogos online.

3.1. Cruzamento do jogo online com os diversos impostos

Penso ser importante analisar como as várias modalidades do jogo online se cruzam com os impostos existentes no nosso país.

3.1.1. Imposto Especial sobre o Jogo

O já mencionado anteriormente art. 84º do DL 422/89 obriga as empresas ao pagamento do IEJ pelo exercício da atividade não sendo exigível qualquer outra tributação, geral ou local, relativo ao exercício da atividade do jogo ou de quaisquer outras a que as empresas estejam obrigadas nos termos dos contratos de concessão. Desta feita, sobre os rendimentos do jogo não incide IRC, nem IMI, nem IMT, nem taxas ou licenças municipais.

Sabendo que, por um lado, no cálculo do IEJ, quer para os jogos bancados e quer para os não bancados, tem muita influencia a localização dos casinos e sua antiguidade e, por outro, que uma percentagem da receita arrecadada (20% de 77,5% do IEJ) é aplicada na área dos municípios dos casinos na realização de obras de interesse para o turismo, então percebemos claramente a base territorial do imposto (neste caso a delimitação municipal). É de fácil entendimento que este tipo de redação foi concebido para tributar os jogos tradicionais e para a realidade dos contratos de concessão e das concessionárias.

Entretanto, a realidade evoluiu e o legislador não tomou em conta as novas formas que a atividade do jogo veio assumir, concretamente o jogo online.

3.1.2. Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas (IRC)

Conforme o art. 1º do CIRC a ilicitude ou não dos rendimentos não é obstáculo à tributação por parte deste imposto. Quer isto dizer que as empresas que exerçam atividades de jogo (legais ou ilegais) e que não estejam sujeitas ao imposto especial sobre o jogo, estão sujeitas a IRC. É um imposto que incide sobre o lucro das sociedades que tenham sede ou direção efetiva em Portugal desde que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola¹⁰⁸. Atualmente, o jogo online é um caso particular que envolve empresas não sediadas em território nacional, até mesmo não sediadas na União Europeia, o que descarta a possibilidade de tributação dessas entidades em sede de IRC.

Mesmo no caso de rendimentos auferidos por entidades, com ou sem personalidade jurídica, que não tenham sede nem direção efetiva em território nacional e cujos rendimentos aqui obtidos não estejam sujeitos a IRS, previsto na al. c) do nº 1 do art. 2º do CIRC, é necessário que exista estabelecimento estável situado em Portugal para que se possa efetuar a imputação do lucro respetivo¹⁰⁹.

Ora importa salientar que, tendo em conta o consagrado na legislação nacional¹¹⁰ e os princípios da OCDE relativos ao conceito de estabelecimento estável¹¹¹, não pode afirmar-se que um site possa ser considerado como tal. Em conformidade com essas disposições, diga-se que o art. 5º do CIRC é uma transposição fiel do artigo 5º da Convenção Modelo da OCDE, a expressão "estabelecimento estável" significa uma instalação fixa, através da

¹⁰⁸ Conforme al. a) do nº 1 do art. 3º do CIRC conjugado com as alíneas a) e b) do nº 1 do art. 2º do CIRC.

¹⁰⁹ Conforme al. c) do nº 1 do art. 3º do CIRC.

¹¹⁰ Artigo 5º do CIRC.

¹¹¹ Do "Model Tax Convention" da OCDE transcreve-se o nº 1 e 2 do artigo 5º na lingua original que nos descreve o conceito de estabelecimento estável que pode ser consultado em <http://www.oecd.org/tax/treaties/1914467.pdf>

"Article 5 - PERMANENT ESTABLISHMENT

1. For the purposes of this Convention, the term "permanent establishment" means a fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on.

2. The term "permanent establishment" includes especially:

a) a place of management; b) a branch; c) an office; d) a factory; e) a workshop, and f) a mine, an oil or gas well, a quarry or any other place of extraction of natural resources".

qual a empresa exerça toda ou parte da sua atividade, ou seja, terá que existir uma forte ligação económica de um determinado facto tributário a um território, exigindo-se para tal uma ligação física com o mesmo.

Assim sendo, as empresas de jogo online que não possuam sede, direção efetiva ou estabelecimento estável em território nacional, não estão sujeitas a IRC. Na prática, o não licenciamento e a não regulação da atividade traduz-se numa ausência de tributação quer em IEJ, quer em IRC.

3.1.3. Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS)

Num passado recente, ou seja até à entrada em vigor do orçamento de Estado para 2010¹¹², os prémios dos jogos eram tributados pela categoria G do IRS. Existia enorme discussão sobre a aplicação ao jogo online do art. 9º do CIRS pois havia quem defendesse que a legislação não prevê especificamente o jogo remoto e, em contraponto, havia quem defendesse que a incidência do IRS relativamente aos jogos previstos no art. 9º não se altera pelo facto de o jogo ser efetuado online.

A grande dificuldade desta situação é sem dúvida a praticabilidade da tributação deste tipo de rendimentos. Vejamos, o IRS incide sobre o rendimento mundial e os rendimentos deste tipo são pagos por entidades sem sede, direção efetiva ou estabelecimento estável em Portugal, sendo mesmo que a maioria são entidades sediadas em paraísos fiscais¹¹³. Significa isto que a tributação em sede de IRS dependia exclusivamente de declaração do sujeito passivo pois não existe obrigatoriedade de fornecimento de informações das empresas de jogo online nem existe mecanismo específico de trocas de informações.

Não se conhecem dados sobre se algum jogador declarou este tipo de rendimentos mas, tendo em conta também a quase impossível possibilidade de fiscalização, penso que é de fácil presunção que o número anda muito próximo de zero.

¹¹² Orçamento de Estado para 2010 aprovado pela Lei 3-B/2010 de 28 de abril e entrou em vigor em 29/04/2010.

¹¹³ Ver Tabela 15 - Origem dos sites a operar na Europa no capítulo 3.2 Europa.

Supondo que haveria algum jogador que pretendia declarar este tipo de ganhos, ele mesmo teria um obstáculo à sua vontade. É que, a declaração de IRS não está preparada para aceitar este tipo de rendimentos. O mecanismo legal a que se poderia eventualmente recorrer seria o disposto no art. 89º-A LGT (manifestações de fortuna) no entanto desde 2007 que não se efetua esse tipo menção no preenchimento da declaração de rendimentos. Em suma, existem evidentes dificuldades de controlo e falta de tributação deste tipo de rendimentos em sede de IRS. Com a alteração provocada pelo OE 2010 (passagem da tributação para o IS) deixa inclusivamente de existir incidência deste tipo de rendimentos conforme analisaremos no ponto seguinte.

3.1.4. Imposto de Selo (IS)

Desde 2010 os prémios de jogo deixaram de ser tributados em IRS para a tributação passar a ser efetuada em exclusivo em sede de Imposto de Selo. Esta mudança pode levar-nos a pensar que apenas se trata de uma alteração no imposto no entanto tem outra consequência menos visível que está relacionada com a incidência da tributação. Conforme sabemos a tributação do IRS incide sobre o rendimento mundial do sujeito passivo no entanto o imposto de selo não tem esta característica pois apenas recai sobre os prémios auferidos em Portugal. Assim, de um ponto de vista legal, os prémios de jogo online pagos por empresas sem sede, direção efetiva e estabelecimento estável não estão sujeitos a imposto de selo.

3.1.5. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Como já referimos aquando da menção a este imposto no que diz respeito ao jogo "*in situ*" o IVA é um imposto de matriz comunitária que incide sobre o consumidor final. Tivemos ainda a oportunidade de perceber que a exclusão a que se refere o art. 84º do DL 422/89 não pode, por si só, ser interpretada no sentido de não ser devido IVA pelo exercício das atividades em causa¹¹⁴.

No código do IVA, relativamente à indústria do jogo, encontramos a seguinte isenção "*a lotaria da SCML, as apostas mútuas, o bingo, os sorteios e as lotarias instantâneas devidamente autorizados, bem como as respetivas comissões e todas as atividades sujeitas*

¹¹⁴ Ver ponto 2.6.2.4 deste trabalho.

a impostos especiais sobre o jogo"¹¹⁵. Em todo o código é a única disposição consagrada especificamente à atividade do jogo, aplicando-se, nos demais casos, as regras gerais do IVA. À semelhança das outras isenções contempladas no art. 9º do CIVA, trata-se de uma isenção parcial, simples ou incompleta, isto é, o beneficiário não liquida IVA relativamente ao exercício das referidas atividades, mas não pode deduzir o IVA que suportou na aquisição de bens e/ou serviços diretamente relacionados com a mesma. Relativamente a esta isenção não foi concedido aos sujeitos passivos beneficiários o direito a renunciarem a esta isenção e a aplicarem o IVA nos termos normais às suas operações. As normas sobre isenções devem ser interpretadas restritivamente e uma das condições especificamente previstas para a isenção é a autorização da atividade. Neste sentido, o disposto no aluído art. 9º, nº 31, aplica-se apenas aos jogos *in situ* e não ao jogo online¹¹⁶.

Como não existe isenção em sede de IVA para os jogos online, então qualquer prestação de serviços efetuada nessa atividade está sujeita ao imposto (art. 4º do CIVA) ficando apenas por resolver e enquadrar a atividade no que diz respeito às regras de localização.

Se o prestador de serviços for sujeito passivo de IVA não residente¹¹⁷ em Portugal ou na União Europeia e o adquirente for particular residente em território nacional o que acontece na grande maioria dos casos de fornecimento de jogos via online, então estamos perante uma prestação de serviços efetuada via eletrónica sujeita a IVA no nosso país nos termos da alínea d) do nº 12 do art. 6º do CIVA¹¹⁸. Se o prestador tiver sede ou estabelecimento em algum EM, aí se localizará a prestação de serviços¹¹⁹.

¹¹⁵ Nº 31 do artigo 9º do CIVA, que resulta da transposição do art 135º nº 1 al. i da diretiva do IVA.

¹¹⁶ Neste âmbito podemos ver DIONÍSIO, Pedro, António Carlos Santos, Carmo Leal, Luis Graça, Marta Lousada, estudo intitulado *Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal*, GIEM/ISCTE-IUL Dez 2010 pág. 33 e SANTOS, António Carlos dos, Clotilde Celorico Palma, artigo "A tributação do jogo em Portugal: o caso específico da (não) tributação do jogo online", em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Alberto Xavier Vol I, Almedina, Fev 2013 pág. 158.

¹¹⁷ Entenda-se como não residente a inexistência de sede, estabelecimento estável ou, na sua falta, o domicílio, para o qual os serviços são prestados e como residente a existência de uma destas situações.

¹¹⁸ Estamos perante uma relação B2C, uma designação internacional utilizada em marketing que foi adotada também fiscalmente para designar uma relação entre um prestador de serviços sujeito passivo de imposto B (Business) e um particular C (Consumer) adquirente.

¹¹⁹ De acordo com o art. 5º da DIRETIVA 2008/8/CE do Conselho da União Europeia as prestações de serviços por via eletrónica realizadas entre sujeitos passivos e particulares, passam, a partir de 1 de janeiro de 2015, a ser tributáveis, no Estado-membro de residência dos destinatários dos serviços.

Documento completo pode ser consultado em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:044:0011:0022:PT:PDF>

Segundo a regra geral (nº 6 do art. 6º do CIVA) são ainda tributáveis em Portugal as prestações de serviços efetuadas a sujeitos passivos de imposto residentes em território nacional independentemente do lugar onde se situe a sede ou estabelecimento estável do prestador¹²⁰.

Vejamos de seguida, em forma de quadro, como é resolvida, em sede de localização, a tributação de IVA na prestação de serviços por via eletrónica:

Relação Prestador/Adquirente	Prest. residente PT	Prest. residente UE	Adq. residente PT	Sujeição a IVA
B2C	não	não	Sim	Portugal
B2C	não	sim	Sim	País do prestador
B2B	irrelevante	irrelevante	Sim	Portugal

Tabela 3.1 - Localização em IVA¹²¹

Uma vez que a isenção prevista no nº 31 do art. 9º do CIVA não se aplica aos jogos online verificamos que existe tributação em IVA, que se situaria entre nós, caso os dispositivos legais fossem cumpridos pelos operadores.

3.1.6. OUTROS

No que diz respeito aos restantes tributos que existem em Portugal, podemos ainda acrescentar que a manutenção da situação de não regulação do jogo online implica, seguramente, embora certamente em termos relativos, a não arrecadação de outros impostos. Exemplo disso o IMT pois haveria necessidade, por parte dos agentes, de aquisição de bens imóveis para estabelecimento de escritórios e outras unidades operacionais. Sobre os mesmos imóveis também incide IMI, pelo que é um imposto que os Municípios não recebem por falta de regulação da atividade.

¹²⁰ Estamos perante uma relação B2B, uma relação entre um prestador de serviços sujeito passivo de imposto B (Business) e outro sujeito passivo de imposto B (Business) adquirente.

¹²¹ Fonte: elaboração própria.

3.2. A Europa

Também no que diz respeito ao jogo online cada Estado-membro da União Europeia, dentro das suas competências, tem estabelecido regras próprias (no plano legislativo e no plano tributário) que não têm, na maioria dos casos, qualquer correspondência com as demais regras dos seus pares. A legislação e aplicação da mesma nos vários países da comunidade, no que diz respeito ao jogo online, tem funcionado de forma estanque apesar do carácter transfronteiriço da atividade.

Relativamente ao Jogo online a comissão europeia elaborou o designado Livro Verde¹²² (Green paper on online gambling in the Single Market) através do qual a comissão pretendeu uma consulta pública sobre a regulação dos serviços do jogo online no mercado da UE¹²³. Conforme podemos ler no documento o objetivo era recolher os pontos de vista de todas as partes interessadas, de forma a compreender melhor os problemas decorrentes do desenvolvimento das ofertas de serviços de jogo online legais e ilegais, dirigidas a consumidores situados na UE. Procurou-se levantar a problemática relacionada com a livre prestação de serviços (art. 56.º do TFUE) atendendo ao rápido crescimento da oferta transfronteiriça desses serviços. Sublinhou-se ainda a falta de harmonização legislativa que existe entre os Estados-Membros apesar de não se colocar em causa a liberdade e interesse que cada um tem na matéria.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) já foi, em algumas vezes, chamado a pronunciar-se através de vários processos¹²⁴, no sentido de aferir se as legislações nacionais ferem, ou não, os princípios de direito europeu constantes do Tratado sobre o

¹²² Consultar Livro Verde em http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/green-paper/index_en.htm

¹²³ Segundo Torsten Stein, Professor de Direito Europeu e Direito Internacional e Diretor do Instituto de Estudos Europeus da Universidade de Saarland (Alemanha), numa conferencia realizada na FDUL com o tema "Jogos de Azar na UE - Liberdade de Prestação de Serviços, harmonização de regulações nacionais ou monopólios naturais?" O livro Verde, pelo menos a curto prazo, não terá utilidade porque não é possível harmonizar a atividade sem existir harmonia fiscal e existem vários EM que não querem essa situação.

¹²⁴ Processo C-275/92, também conhecido como caso *Schindler*, Processo C-124/97, também conhecido como caso *Läärä*, Processo C-67/98, também conhecido como caso *Zenatti*, Processo C-6/01, também conhecido como caso *Anomar* e Processo C-243/01, também conhecido como caso *Gambelli*. Todos os processos podem ser consultados no site <http://curia.europa.eu/>.

Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹²⁵, nomeadamente os que estão relacionados com a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais bem como o princípio de não discriminação. Apesar disso foi através do já mencionado processo envolvendo a Liga Portuguesa de Futebol Profissional, o site de apostas online "Bwin" e a SCML¹²⁶ que o TJUE se pronunciou quanto ao caso específico do jogo online.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem demonstrado que as restrições que os Estados têm relativamente à indústria do jogo não são contrárias ao direito europeu desde que essas restrições sejam proporcionais, adequadas e necessárias aos fins que prossegue, a saber, a proteção dos consumidores (particularmente os menores) contra os riscos de fraude e criminalidade, defesa da saúde pública e outros aspetos que possam integrar o conceito de ordem pública.

Os mesmos motivos são apresentados por alguns Estados, caso de Portugal, para, dentro de portas, proibir, ou se preferirem, para não regulamentar, a atividade do jogo online. O aparecimento das novas tecnologias, em especial da internet e dos jogos online, trouxe certamente novas preocupações ou acentuaram as que já existiam (caso da proteção dos menores). Apesar disso, no meu ponto de vista, a questão mais importante a considerar é a seguinte. Se esses fatores de ordem pública, que aparentemente são o motivo da existência das restrições, forem devidamente acautelados pelos EM, existirão outros motivos que possam levar à manutenção da situação atual, a existência do *grey market*.

Por outro lado também sabemos que a atual situação não deve continuar. Para aqueles que defendem que o jogo online é proibido, então certamente não concordarão com a passividade das autoridades nacionais, deixando que esses operadores, na maioria sediados em paraísos fiscais continuem com a atividade.

Um estudo encomendado pelo Governo irlandês indica quais os países/jurisdições de origem com maior número de sites a operar na Europa.

¹²⁵ Principalmente os consagrados nos artigos 43.º, 49.º e 56.º do TFUE. Pode ser consultado o tratado em <http://www.fd.uc.pt/CJ/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>

¹²⁶ Processo C-42/07, também conhecido como caso *Bwin* e pode ser consultado em <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&num=C-42/07>

Veja-se o quadro seguinte apresentado no referido estudo:

Jurisdição	Nº de Sites
Antigua	537
Costa Rica	474
Kahnawake Mohawk (Canadá)	401
Curacao	343
Gibraltar	111
United Kingdom	70
Belize	60

Tabela 3.2 - Origem dos sites a operar na Europa¹²⁷

Da lista de origem de países/jurisdições a operar na Europa destaca-se a enorme presença de países/territórios com regime fiscal mais privilegiado. Conforme sabemos estas jurisdições são conhecidas por oferecer uma espécie de *dumping* fiscal, com taxas de tributação muito baixas ou nulas e por garantir confidencialidade aos seus investidores. Nesta lista (tabela 3.2) a única exceção é o Reino Unido e essa presença deve-se em grande parte ao regime liberal adotado em 2001 para com este tipo de atividade.

Certamente não se exige demasiada complexidade técnica para se bloquear/restringir o acesso a determinados sites¹²⁸ até porque já se bloqueia o acesso a conteúdos proibidos na internet (por exemplo o acesso a pornografia infantil).

Acredito que muitos dos que defendem que a atividade não é ilegal por simplesmente não existir regulação do jogo online também não achem confortável a situação atual pois não têm qualquer proteção contra a fraude no jogo. Para estes, a regulamentação da atividade é o caminho mais acertado a seguir sendo que a fiscalidade deve naturalmente acompanhar este processo.

¹²⁷ Estudo "Regulating gaming in Ireland" pelo *Casino Committee published by the stationery office*, ver [http://www.justice.ie/en/JELR/Casino%20\(Eng\)%20for%20Web.pdf/Files/Casino%20\(Eng\)%20for%20Web.pdf](http://www.justice.ie/en/JELR/Casino%20(Eng)%20for%20Web.pdf/Files/Casino%20(Eng)%20for%20Web.pdf), pág. 112.

¹²⁸ A simples divulgação da existência de sites proibidos tem efeito quase imediato no acesso por parte dos utilizadores. A Comissão de Jogo Belga (Belgian Gaming Commission), publicou uma lista de sites que seriam bloqueados aos seus cidadãos e essa situação fez com que atividade parasse mesmo antes do bloqueio pois os jogadores não querem depositar/apostar dinheiro em sites com risco enorme de perder essas quantias por mera interdição de acesso. Ver notícia <http://pokerpt.com/noticias/2-atualidade/13393-belgica-concede-licenca-a-póquerstars-e-publica-lista-de-sites-proibidos.html>

Apesar de, na Europa, assistirmos a uma situação de "*cada um por si*", acredito ser importante analisar as decisões que os nossos conterrâneos do velho continente têm vindo a tomar no que ao jogo online diz respeito. Podemos de antemão afirmar que existe claramente uma tendência para os Estados-membros alterarem as legislações nacionais no sentido da regulação controlada do jogo *online*. A maioria já legislou sobre a matéria e outros estão em vias disso (com a existência de anteprojetos ou versões preliminares de leis). Veremos de seguida, de forma muito resumida, como tem evoluído a posição dos EM no que ao jogo online concerne.

Irlanda	Primeiro país a criar uma autoridade desportiva para regular jogo online ¹²⁹ . Em 2003 foi legalizada a pratica pela internet sendo que primeiro site de apostas online surgiu em 2004 sendo seguido por outros sites.
Malta	Primeiro Estado-membro a regulamentar o jogo online ¹³⁰ sendo que atualmente continua a conceder licenças (por períodos de 5 anos) para a exploração do jogo remoto. Mercado em crescimento acentuado; alguns dos maiores fornecedores europeus de jogo online têm sede neste país.
Reino Unido	O jogo online, com bastante adesão sendo mesmo o maior mercado europeu, encontra-se devidamente legislado ¹³¹ . As empresas licenciadas no Reino Unido podem operar dentro do país e servir consumidores noutras partes do mundo. O imposto de 15% sobre a Receita Bruta fez com que algumas empresas mudassem a sede para outras paragens sem, no entanto, perder a fama de ter alguns dos melhores sites de apostas do mundo. Sabemos que o Governo britânico já fez passar uma lei ¹³² que entrará em partir de dezembro de 2014 e que obrigará as empresas a pagar impostos a partir do 'ponto de consumo' e não da sede da empresa.

¹²⁹ <http://www.gov.im/lib/docs/gambling/Regulations/onlinegamblingsystemverification.pdf>

¹³⁰ Malta Lotteries and Gaming Authority, Remote Gaming Regulations 2004, a consultar em: <http://www.lga.org.mt/lga/content.aspx?id=87374>

¹³¹ UK Gambling Commission, Gambling Act 2005, a consultar em:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>

¹³² Ver site <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/gamblinglicensingandadvertising.html>

Itália	<p>A abertura do mercado do jogo online ocorreu em 1/1/2007. Depois de uma fase em que o jogo via internet era completamente ilegal (com bloqueio de sites estrangeiros), passando por outra fase em que o Governo italiano tentou criar os seus próprios sites de jogo online, em 2007 dá-se por fim a abertura do mercado a operadores privados com a concessão de milhares de licenças, mesmo a operadores não italianos.</p> <p>O esforço do Governo para manter o bloqueio a sites estrangeiros acabou por ser derrubado pela UE, de modo que uma nova lei em vigor desde março de 2010, permitiu que operadores estrangeiros sirvam clientes italianos, desde que primeiramente obtenham uma licença nacional.</p>
--------	--

França	<p>Enquanto que anteriormente só era permitido às empresas nacionais, <i>Francaise des Jeux</i> e a <i>PMU</i> operar sites de jogos online, com a alteração legislativa de junho de 2010, a França passou a permitir a regulação e a tributação empresas com sede no estrangeiro que forneçam póquer online, apostas desportiva e corridas de cavalos. A nova lei deixou de fora os jogos tradicionais de casino. Apesar de um bom início, as novas regras rígidas e restritivas têm originado um declínio na atividade.</p>
--------	---

Bélgica	<p>Em 3/12/2009¹³³ o parlamento aprovou a nova lei do jogo que entrou em vigor em 1/1/2011. Com base na lei do jogo de 2009, a Bélgica não permite a existência de sites de jogo online com sede no estrangeiro a operar no país uma vez que para um fornecedor ser licenciado ele deve primeiro obter uma licença "em terra". Uma vez que o nº de licenças "em terra" estão limitadas existem muitos sites a operar ilegalmente pelo que o Estado publica com regularidade uma lista negra de sites.</p>
---------	--

¹³³ European Commission, TRIS, em:

http://justitie.belgium.be/nl/binaries/La%20Commission%20des%20jeux%20de%20hasard_tcm265-142564.pdf

Dinamarca	Lei entrou em vigor em 1/1/2012 ¹³⁴ . Veio liberalizar parte do mercado do jogo. Embora o Estado mantivesse o seu monopólio sobre a lotaria e outros jogos específicos foi aberto o mercado para aquisição de licenças em apostas desportivas, póquer e casino online. No primeiro ano as autoridades licenciaram 25 operadores (incluindo internacionais) ao mesmo tempo que combatem sites com a publicação de uma lista negra.
Polónia	Em 2010 ¹³⁵ este país notificou a Comissão Europeia da revisão da sua lei atual para inclusão do jogo online. A lei polaca não previa a regulamentação do jogo online, mas uma emenda aprovada em 2011 acabou por fazê-lo. Desde então, as apostas online na Polónia foram regulamentadas, apesar de os jogos de casinos online não terem sido. Foram atribuídas apenas 3 licenças (a um custo relativamente elevado - 185.000€) para prestar o serviço de apostas no país.
Bulgária	A Bulgária avançou com um projeto de lei, em 2010 ¹³⁶ . Os jogos online foram legalizados em fevereiro de 2008 mas os regulamentos apenas foram promulgados em 2012. Verifica-se a presença do monopólio estatal sobre as apostas desportivas online, o site chama-se <i>Sports Totalizator</i> e metade do seu rendimento serve para apoiar equipas desportivas. No início de 2013, o Governo começou a taxar a atividade em 15% sobre o VN. Em dezembro de 2013, foi aprovada nova lei, menos penalizadora, que prevê que o imposto de 15% sobre o VN seja substituído por taxa de licença de 100.000 lev (cerca de 51.100€), juntamente com um imposto de 20% sobre a diferença feita entre as apostas feitas e pagas as vitórias.

¹³⁴ Danish Parliament, L 202 Forslag til lov om spil, a consultar em:

<http://www.lesadv.dk/Welcome/News/The-new-gaming-legislation-in-Denmark.aspx>

¹³⁵ Ver informação relacionada em:

<http://pr.euractiv.com/pr/online-gaming-and-betting-polish-draft-legislation-fails-eu-screening-test-90045>

¹³⁶ Bulgarian State Gambling Commission, a consultar <http://dkh.minfin.bg/inner.php?cat=-1&sub=322>

Roménia	<p>A legalização do jogo online também é um fenómeno recente no país. Apesar de existir lei desde 2010, a mesma não era praticável por falta de um órgão regulador que apenas foi criado em abril de 2013¹³⁷. Por outro lado, o Governo romeno solicita que os futuros detentores de licenças de casinos online tenham participação em casinos físicos sedeados em solo romeno o que tem constituído uma barreira à entrada de empresas. A Comissão Europeia bloqueou continuamente a regulamentação.</p>
Grécia	<p>A nova lei do jogo online¹³⁸ era para entrar em vigor em dezembro de 2012 mas foi adiada várias vezes e só em agosto de 2013, é que, como medida de repressão, foram criadas listas negras¹³⁹ e bloquearam-se operadores. Embora tecnicamente seja permitido o jogo online, o Governo tem sido lento a conceder licenças às operadoras, preferindo estender o monopólio da OPAP¹⁴⁰ (empresa em parte estatal) online e offline (extensão até 2020 para apostas desportivas e 2030 para jogos de casino).</p>
Chipre	<p>O Chipre concebeu uma versão preliminar de Lei em setembro 2010. Os Jogos online costumavam ser não regulamentados mas o Governo concedeu licenças a empresas estrangeiras para a execução de lotarias online, casinos, salas de bingo, salas de póquer, e apostas. Posteriormente foi aprovada a lei de apostas, em 2012, para apostas desportivas e lotarias, enquanto proíbe todas outras formas de jogo na internet, incluindo jogos de casino (como a roleta e póquer)¹⁴¹.</p>

¹³⁷ Ver mais http://blog.dlapiper.com/gambling/resource/DLA_Piper_News_Alert_Online_gambling.pdf

¹³⁸ http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2010/08/plaisio_nomothetikhs.pdf

¹³⁹ Lista negra em <http://www.gamingcommission.gov.gr/images/apofaseis/lists/black%20list0001.pdf>

¹⁴⁰ Página da OPAP pode ser consultada aqui <http://www.opap.gr/>

¹⁴¹ Ver site <http://www.pocketfives.com/articles/cyprus-passes-online-gambling-bill-poker-banned-sports-betting-allowed-587540/>

Espanha	<p>Com a lei de 13/2011 de 27 de maio¹⁴², o jogo online passou a ser regulado no entanto apenas em 1 de junho de 2012 é que os operadores iniciaram a sua atividade. A DGO¹⁴³ publica listas¹⁴⁴ sobre os operadores que estão devidamente licenciados para o efeito. Alguns desses operadores, para obtenção das licenças, tiveram de desembolsar impostos retroativamente com juros, como uma espécie de compensação pelos anos que aparentemente funcionaram ilegalmente. Exemplos disso são bwin.party¹⁴⁵ (€33 milhões) e a sportingbet¹⁴⁶ (€17,2 milhões).</p>
Holanda	<p>A Holanda tinha vindo a defender uma situação monopolista estatal, excluindo totalmente outros operadores¹⁴⁷, até que, em agosto de 2010, uma Comissão do Ministério das Finanças passou a recomendar a adoção de legislação para o jogo online¹⁴⁸. O jogo online na Holanda ainda é ilegal, mas com a proposta de legislação da <i>Autoridade de Jogos</i> o mercado online será liberalizado, com uma data de lançamento de 1º de janeiro de 2015. Os jogadores holandeses serão tributados à taxa de 29%, sobre os ganhos de sites baseados no exterior, numa ação destinada a promover as empresas locais em vez de operadores não licenciados.</p>
Alemanha	<p>O país com tradição de combate aos jogos não licenciados e que introduziu, em 2008, o tratado interestadual de Jogos onde se proíbe explicitamente os jogos na internet – dá sinais de repensar esta postura inflexível. Em 2012 o referido tratado proibicionista prescreveu¹⁴⁹ e um Estado¹⁵⁰ alemão, Schleswig–Holstein, criou a sua própria lei, licenciando vários operadores online. Também em 2012, a Alemanha</p>

¹⁴² Ver em *Boletín Oficial del Estado* <http://www.boe.es/boe/dias/2011/05/28/pdfs/BOE-A-2011-9280.pdf>

¹⁴³ Dirección General De Ordenación Del Juego

¹⁴⁴ Ver <http://www.dgojuego.minhap.gob.es/es/operadores/buscador>

¹⁴⁵ Ver <http://www.bwinparty.com/Investors/FinancialNews/2012/120521%20Spain.aspx>

¹⁴⁶ Ver <http://www.accountancyage.com/aa/news/2178959/sportingbet-settles-eur172m-spanish-tax>

¹⁴⁷ A ver <http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives2005/Government-to-fight-illegal-games-of-chance-on-the-internet.aspx>

¹⁴⁸ Ver http://www.dutchnews.nl/news/archives/2010/08/legalise_internet_póquer_says_g.php

¹⁴⁹ Ver o site <http://www.egrmagazine.com/news/587387/ecj-challenges-legality-of-german-gambling-monopoly.thtm>

¹⁵⁰ A Alemanha tem 6 estados

	criou outro tratado interestadual a proibir o jogo online. Todos os Estados ratificaram incluindo Schleswig–Holstein que entretanto já emitira 23 licenças válidas por 6 anos a operadores que trabalham legalmente.
Áustria	Não existe regulação específica para jogos online mas a lei do jogo tradicional é válida para o online. O país dá licenças de jogo online a empresas sediadas no país mas estas só podem aceitar jogadores austríacos ¹⁵¹ . Uma tentativa de controlo do jogo por parte Governo.
Eslováquia	Desde 2005 que os jogos online são permitidos. Entidades licenciadas pelo Ministério das Finanças, que devem ser registadas e ter seus servidores localizados no país, estão autorizadas a oferecer apostas pela Internet. Os operadores estão sujeitos a uma taxa de imposto de 27% da diferença entre apostas aceites e pagamentos (GGR) ¹⁵² .
Eslovénia	A Eslovénia pretende regulamentar o jogo online em 2014 ¹⁵³ , com o Governo do país a aprovar nova legislação em breve. A nova Lei irá legalizar o jogo online e convidar os operadores a pedirem licenças pelo que os não licenciados ficam em risco de sofrer pesadas multas. O Governo vai manter a propriedade da lotaria nacional do país, com uma licença de apostas desportivas individuais e 30 concessões de casino disponíveis para novos candidatos.
Estónia	Na Estónia os primeiros jogos online surgiram em 2004 quando um operador estatal de apostas desportivas, chamado <i>Spordiennustus</i> , disponibilizou os primeiros serviços de apostas online no país. Os restantes jogos de azar online foram liberalizados na Estónia em 2010 para operadores locais, e em 2011 para os estrangeiros.

¹⁵¹ ver http://www.viaden.com/products/austria_license.html

¹⁵² ver <http://online.casinocity.com/jurisdictions/slovakia/all/>

¹⁵³ ver http://www.egrmagazine.com/news/slovenia_to_regulate_online_gambling_next_year

Finlândia	<p>Os jogos online são permitidos e oferecidos por operadores monopolistas. A primeira lotaria online, no mundo, foi efetuada pela <i>Veikkaus</i>, entidade que desde 1996, tem autorização para explorar jogos online. A PAF foi a primeira operadora a lançar um casino online e um site de bingo em 2007. Isso causou conflito com RAY¹⁵⁴ (outra empresa estatal) pois defendia que a PAF violou a sua posição monopolista. A UE tem feito enorme pressão sobre a Finlândia para acabar com o monopólio estatal no entanto o Governo luta contra isso, insistindo que todos os jogos na Finlândia não têm fins lucrativos. Esta disputa ainda continua atualmente.</p>
Hungria	<p>O fornecedor de jogo denominado de <i>Szerencsejáték</i>, detido em 100% pelo Estado, começou em 1998 a disponibilizar a alguns produtos via internet. Posteriormente (2002) os serviços alargaram-se às apostas desportivas, lotaria e outros tipos. Com as mudanças legais em junho e julho de 2013, o mercado de casino online foi liberalizado, no entanto, as pesadas taxas de licenciamento originaram a inexistência de operadores.</p>
Letónia	<p>O mercado de jogos online foram legalizados e regulamentados em 2003¹⁵⁵. Todos os sites de apostas que oferecem serviços aos jogadores letões precisam ser licenciadas, e pagar um imposto de 10% sobre todos os rendimentos. Existem atualmente mais de 160 sites de apostas legais.</p>
Lituânia	<p>Apesar da lei de jogo não mencionar especificamente o jogo online, ela diz que o jogo só pode ocorrer em locais autorizados pelo Governo. Por outro lado também não prevê quaisquer sanções ou restrições¹⁵⁶. No entanto, juntamente com a lotaria do Estado, existem apostas desportivas de empresas como a <i>Topsport</i>, que foram os primeiros na Lituânia.</p>

¹⁵⁴ Ver informação adicional no doc.

http://www.thl.fi/documents/10531/150233/virve_poysti_online_gambling.pdf

¹⁵⁵ Ver site http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=269295.

¹⁵⁶ Estudo jogo na Lituania http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=269295.

Luxemburgo	As leis de jogo atuais no Luxemburgo proíbem a maioria das formas de jogo pelo que admite-se que essa proibição se estende também ao jogo online, apesar de nenhuma referência direta ¹⁵⁷ . No entanto, a Loterie Nationale tem uma versão online com uma variedade de jogos de "instant-win" disponíveis. Não há casinos online no Luxemburgo, mas dois Sportsbooks alemães foram autorizados a aceitar apostas de Luxemburgo - TOTO e Oddset. Isto mostra que o Governo ainda deseja participar no processo, embora possa limitar o que está disponível no mercado.
Rep. Checa	Não existe lei sobre o jogo online no país que tem o maior número de bares com licenças de jogo per capita no mundo. Mas, com pouco menos de 60 mil máquinas de jogo em operação dentro de suas fronteiras, o Governo checo voltará a sua atenção para o mercado online. Um membro do Governo ¹⁵⁸ afirmou que está em processo de elaboração um novo projeto de lei que permitirá o jogo online.
Suécia	A firma <i>Svenska Spel</i> , uma empresa estatal, em conjunto com a <i>Travoch Galopp</i> (que organiza corridas de cavalos), têm monopólio de todos os jogos de azar na Suécia ¹⁵⁹ . Dito isto, é legal jogar online na Suécia desde que através das entidades mencionadas. Esse monopólio desagradou à UE que tem pressionado o Governo sueco a rever essa situação.

Tendo em conta a compilação de todos os dados anteriores, e para melhor percebermos qual o rumo que a Europa tem tomado, sobre um mapa da Europa em branco, colorimos vários países da União com três cores. A verde estão representados os países que têm o jogo online devidamente regulamentado, a cinzento os países onde não existe lei específica sobre a modalidade e a vermelho os países onde é expressamente proibida a prática de jogos online.

¹⁵⁷ Ver doc http://www.bsp.lu/sites/default/files/publication/file-docs/gaming_law_luxembourg.pdf

¹⁵⁸ Retirado de <http://calvinayre.com/2014/04/21/business/czech-republic-drafting-online-gambling-bill/>

¹⁵⁹ Informação retirada da autoridade sueca em <http://www.lotteriinspektionen.se/en/Regulation/>

Será que os motivos de há muito tempo apontados, a saber proteção de grupos sociais vulneráveis como menores e viciados e a prevenção da criminalidade, não são mais válidos nos dias de hoje?

Há quem entenda que a argumentação relacionada com a proteção dos consumidores é puramente falaciosa e que a verdadeira razão para a não regulamentação da atividade do jogo online prende-se com fatores económico-financeiros. Jean-Jacques Rosa, Professor no Institut d'Etudes Politiques, no seu trabalho¹⁶⁰ realizado a propósito da realidade do jogo em França, argumenta que as verdadeiras razões por detrás da não abertura do mercado do jogo online, neste caso o francês, são razões de ordem económica. Refere que o Estado acredita que protege os seus recursos preservando os monopólios estatais¹⁶¹. Teme que o desenvolvimento dos jogos online se faça à custa dos jogos tradicionais reduzindo desta feita as suas receitas fiscais.

Será que existe fundamento para estes receios? Ou seja, se for introduzido o jogo online assistiremos a um fenómeno de substituição ou canibalização? O mencionado trabalho de Jean-Jacques Rosa mostra que um forte efeito de substituição será muito improvável dado que os jogos *online* têm um tipo de consumidores diferente dos jogos tradicionais. A atestar esta teoria temos o exemplo de países que já regulamentaram o mercado do jogo online demonstrando o risco muito diminuto de canibalização. Tanto no Reino Unido¹⁶² como em Itália¹⁶³ a regulamentação/liberalização dos jogos *online* não impediram o crescimento dos jogos tradicionais. O perfil de jogadores que jogam nos casinos ao vivo é diferente do perfil dos que apostam nos jogos sociais (euromilhões, totoloto, etc) e também diferente do perfil dos jogadores que utilizam as novas tecnologias para jogar. Como tal a introdução de um novo produto no mercado pouco irá afetar os outros produtos pois o tipo de consumidores é bastante distinto. Diga-se aliás que, a existir esse novo produto, jogo online regulamentado, já tem os seus próprios utilizadores/consumidores, o universo de

¹⁶⁰ ROSA, Jean-Jacques (2008) "*Légaliser l'offre compétitive des jeux en ligne: l'analyse économique*", Institut d'Études Politiques/EGBA

¹⁶¹ Com alteração legislativa de junho de 2010, a França deixou de ter apenas os monopólios estatais, Française des Jeux e a PMU, a operar via internet e passou a permitir a regulação e consequente tributação de empresas com sede no estrangeiro que forneçam, por exemplo, póquer online e apostas desportiva e corridas de cavalos.

¹⁶² Conforme dados fornecidos pelo organismo estadual *The Gambling Commission* de 28/11/2013 ver informação em http://www.gamblingcommission.gov.uk/gh-press/2014/latest_industry_statistics.aspx

¹⁶³ Overview of the Italian Regulatory Framework 2010 for *Online Gaming*, 2010, ver doc. totalidade em <http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/l202/bilag/4/825547.pdf>

peças que utiliza esses jogos de forma não regulamentada e insegura. Neste sentido, pode afirmar-se com bastante segurança que a introdução do jogo online fará aumentar o volume de negócios em relação ao que existe numa situação de mercado tradicional.

Voltando à pergunta formulada anteriormente acerca dos motivos apontados para a manutenção da situação de proibição dos jogos online. Supondo que as preocupações sociais apontadas pelo Estado, proteção de grupos sociais vulneráveis como menores, a proteção de comportamentos aditivos e a prevenção da criminalidade, são legítimas e verdadeiras. Será que atualmente têm razão de ser?

Relativamente aos problemas de dependência causados pelo jogo alguns governos invocam a proteção do consumidor denominado de "irresponsável" e "compulsivo". Efetivamente a dependência do jogo é um assunto muito preocupante. Trata-se de um comportamento patológico, em que o dependente do jogo não pensa em mais nada, a não ser no jogo, pensamento que passa a povoar 99% dos pensamentos do indivíduo. Nos casos mais extremos, pode atingir o descontrolo completo e a destruição pessoal e financeira do dependente. Um estudo¹⁶⁴ britânico, efetuado para a instituição governamental *The Gambling Commission*, afirma que menos de 1% dos jogadores revelam comportamentos desviantes de viciação no jogo. Este número pode levar-nos a formular a seguinte questão. É aceitável proibir uma atividade a 99% dos consumidores apenas porque 1% ou menos podem sofrer com a sua existência? Não será mais inteligente, e certamente mais eficaz, permitir a existência da atividade e desenvolver programas de apoio e controlo específico para os indivíduos (1%) que têm esse problema? Por parte de quem decide, neste caso o Estado, a atuação mais fácil será proibir. A atuação mais difícil será implementar uma política responsável de regulamentação e de proteção dos consumidores face a riscos que já estão identificados.

As vantagens financeiras e económicas que podem resultar da regulamentação da atividade estão naturalmente relacionadas com as importantes receitas a título de impostos e taxas de licenciamento que o Estado iria receber, panorama muito diferente do atual pois o

¹⁶⁴ Pela Gambling Commission, 29/6/2014 "Gambling Behaviour in England and Scotland" pág. 88. O documento integral pode ser consultado em: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Gambling%20behaviour%20in%20England%20Scotland%2010072014.pdf>

montante de receitas arrecadadas neste respeito anda muito próximo do zero. Paralelamente a atividade forçosamente iria gerar crescimento económico através de importantes investimentos em diversas áreas. Dando o exemplo Francês, durante o primeiro semestre da abertura do mercado (ano 2010) os concessionários do jogo online investiram, apenas em publicidade, cerca de 104 milhões de Euros¹⁶⁵.

Afinal que mais vantagens são trazidas com a abertura do mercado. Em termos sintéticos podemos apontar algumas:

- ✘ Arrecadação de importantes quantias em impostos e taxas de licenciamento;
- ✘ Proteção para os consumidores, desde que os problemas já detetados sejam tidos em conta;
- ✘ Patrocínios desportivos (no caso das apostas) podem beneficiar clubes, competições e eventos desportivos;
- ✘ Investimentos diretos em publicidade;
- ✘ Salários e respetivas contribuições sociais e impostos associados;
- ✘ Regulação dos procedimentos permite confiança nos programas utilizados e segurança no relacionamento inter-operadores;
- ✘ Regulação permite adoção de programas de apoio para prevenção de comportamentos desviantes;
- ✘ Regulação permite a existência de controlo e fiscalização para efeitos de jogo praticado por menores e atividades criminosas.

Conforme reparamos as vantagens são bastante importantes para serem menosprezadas pelo que, se nada for feito, o jogo online manter-se-á à margem da legalidade sem benefício para o Estado e para os consumidores. Curiosamente os motivos anteriormente apontados (proteção de grupos sociais vulneráveis e prevenção da criminalidade) para a não regulação da atividade são agora tidos em conta já que consegue-se minimizar ou controlar melhor os seus danos através de uma legislação específica sobre a matéria do que no atual quadro de indefinição.

¹⁶⁵ Informação fornecida pela imprensa francesa, ver <http://www.lefigaro.fr/medias/2010/10/08/04002-20101008ARTFIG00615-jeux-en-ligne-premier-bilan-pub-en-demi-teinte.php>

É muito difícil prever o montante das receitas que o Estado poderá vir a arrecadar pela legalização dessa atividade dado que não se consegue mensurar o mercado paralelo de jogo ilegal. Apesar disso existem alguns indicadores presentes em outros estudos que nos permitirão efetuar uma estimativa aproximada da realidade de que estamos a falar. Assim, de acordo com o estudo da empresa *H2 Gambling Capital*¹⁶⁶, em 2009, o mercado dos jogos online correspondia a 7,9% do total da atividade de jogo e sabemos que o IEJ rende cerca de 147 milhões de Euros.

A própria *H2 Gambling Capital*, referente ao ano de 2013, apontou o número de 76,8 milhões de euros (receitas brutas) para o valor do jogo online não regulado enquanto um estudo da *Deloitte* avançou com 70 milhões de euros. Ambos os estudos com valores muito distantes do estudo do anterior Governo (XVII Governo Constitucional presidido pelo Primeiro-Ministro José Sócrates) que apontava para 250 milhões de euros de potenciais ganhos para o Estado e que esteve na base na exigência da regulamentação da atividade por parte da "troika", constante do memorando de entendimento. Um relatório mais recente, elaborado por uma comissão interministerial, já do actual Governo (presidido pelo Primeiro-Ministro Passos Coelho), conclui "que o volume de jogo ilegal online em Portugal não ultrapassará os 40 milhões de euros anuais".

Colocando de lado os valores encontrados pelo estudo do anterior Governo por serem claramente irrealistas podemos afirmar que o valor de do volume do jogo online não regulamentado poderá variar entre 40 a 80 milhões de euros.

Para um volume de jogo na ordem dos valores mencionados qual será o nível de fiscalidade que incidirá sobre a atividade? O imposto incidirá sobre que valor? Sobre as receitas brutas do jogo (internacionalmente designado por GGR que corresponde ao valor total de apostas deduzido dos prémios pagos aos jogadores) ou sobre o volume total do negócio (VN)?

Para ter uma ideia vejamos as taxas do imposto sobre o jogo online que são aplicadas em alguns países europeus.

¹⁶⁶ H2 Gambling Capital, The H2 eGambling dataset, 29 junho 2010

	Reino Unido ¹⁶⁷	Dinamarca ¹⁶⁸	Itália ¹⁶⁹	França ¹⁷⁰	Espanha ¹⁷¹
ISJ (taxa)	15% s/ GGR	20% s/ GGR	15% s/ GGR	2% s/ VN	25% s/ GGR
GGR ¹⁷²	1.040	332	613	684	234

Tabela 3.3 - Taxas em países europeus

Constata-se que a França é o único país que tributa o jogo pelo volume total do negócio. Embora a taxa de 2% não pareça elevada há que ter em conta que, em média, a percentagem de prémios atribuídos ronda os 90%, este facto provoca que a taxa de 2% seja efetivamente elevada.

Para termos noção das diferenças consideremos o seguinte exemplo:

Para um volume total de apostas de 250 milhões, que origina 225 milhões de pagamentos em prémios, qual o valor a pagar em Imposto Especial sobre o Jogo (ISJ) nos países atrás mencionados.

VN = 250 milhões, GGR = 250 - 225 = 25 milhões

	Reino Unido	Dinamarca	Itália	França	Espanha
Cálculo	25 x 15%	25 x 20%	25 x 15%	250 x 2%	25 x 25%
Total de ISJ	3,75	5	3,75	5	6,25

Tabela 3.4 - Exemplo de tributação em países europeus

Resulta da análise anterior que o valor de ISJ mais elevado é o de Espanha, seguido da aplicada na França e Dinamarca. Precisamente os países onde os operadores licenciados têm tidos maiores problemas de sustentabilidade. Em França alguns já saíram do mercado e em Espanha, apesar ser uma realidade recente, também existem estudos sobre a revisão em baixa de tributação sob pena da extinção do mercado online por falta de operadores. Atendendo a estes exemplos vindos do exterior, e segundo relatório já existente sobre o assunto, em Portugal seria pouco viável uma taxa superior a 20%. Tendo em conta os

¹⁶⁷ Dados retirados de site governamental, a consultar em:

http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_data_analysis/statistics/industry_statistics-1.aspx

¹⁶⁸ Estudo "Informe Anual Juego Online en España" 25/09/2013 Deloitte pág. 15, ver doc. em:

http://eldiario.deljuego.com.ar/images/stories/Notas/00_2013/2013_09_25_informe_sobre_la_fiscalidad_juego_online.pdf

¹⁶⁹ Estudo realizado por TrustPartners Srl, GAMING & GAMBLING MARKET, Fev. 2000, a consultar em:

<http://img.starlott.com/resouce/media/abstractpreportitaliangamingmarket-100219112952-phppapp01.pdf>

¹⁷⁰ Pela autoridade francesa do jogo online, ARJEL, ver em: <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/2013T4.pdf>

¹⁷¹ Estudo "Informe Anual Juego Online en España" 25/09/2013 Deloitte pág. 14, ver doc. em

http://eldiario.deljuego.com.ar/images/stories/Notas/00_2013/2013_09_25_informe_sobre_la_fiscalidad_juego_online.pdf

¹⁷² GGR (Gross Gamblig Revenues = volume das apostas - valor de prémios pág.os aos jogadores) em milhões de euros.

valores de mercado já avançados torna-se evidente que o valor de receitas nunca será tão relevante como anteriormente se espetara¹⁷³. Embora em termos relativos, as receitas fiscais apuradas possam ser de pequena expressão, elas não são de desconsiderar, particularmente num contexto de crise económica.

Em consideração aos aspetos já mencionados neste capítulo é desejável que o nosso país, a exemplo de outros Estados-membros, proceda à criação de um modelo de regulação controlada. Terá o Estado que forçosamente estabelecer uma autoridade administrativa independente com competências e poderes para garantir a proteção da concorrência e dos consumidores e evitar situações de fraude, próprias de um quadro não regulado. Parece-nos de toda a lógica aproveitar experiência da comissão jogos do Turismo de Portugal IP no âmbito da futura autoridade, quer seja, através da aglutinação dessas novas competência, quer através da passagem de conhecimentos e *know-how* a uma nova entidade fiscalizadora.

Com referência às regras de tributação, ter-se-á que compatibilizar dois princípios, a saber, a neutralidade¹⁷⁴ da tributação no quadro do mesmo tipo de mercado do produto e o objetivo económico da tributação, promovendo um sã concorrência entre operadores¹⁷⁵. No contexto em estudo são duas realidades antagónicas.

Fará todo o sentido existir tributação diferenciada entre jogos tradicionais e online devido à enorme concorrência que existe no mercado virtual no entanto essa situação parece ferir em parte o conceito da neutralidade fiscal. Dadas as diferenças significativas em termos de mercado pensamos ser mais apropriado existir essa distinção em termos de tributação apesar de, em outros aspetos (como exemplo a tributação dos rendimentos em sede o imposto de selo), ser necessário que haja a aplicação das mesmas regras que existem para os jogos tradicionais.

¹⁷³ Segundo o relatório da última comissão interministerial a taxa não poderia ser a 20% tendo em conta o exemplo de insucesso de outros na aplicação de taxas elevadas. O mesmo refere valores da receita do imposto que variam entre os 10 e os 25 milhões de euros.

¹⁷⁴ O princípio da neutralidade fiscal implica que todas as atividades económicas devam ser tratadas da mesma maneira (Acórdão de 20 de junho de 1996, Wellcome Trust, Proc.C-155/94, Colect., p. I-3013, n.º 38). O mesmo sucede quanto aos operadores económicos que efectuem as mesmas operações (Acórdão de 7 de setembro de 1999, Gregg, Proc. C-216/97, Colect., p. I-4947, n.º 20).

¹⁷⁵ DIONÍSIO, Pedro, António Carlos Santos, Carmo Leal, Luis Graça, Marta Lousada, estudo intitulado *Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal*, GIEM/ISCTE-IUL Dez 2010 pág. 90.

4. O Futuro - A Lei de Autorização Legislativa nº 73/2014

É um *cliché* dizer que o futuro é incerto ou desconhecido no entanto, na indústria do jogo, muito do que se sucederá do futuro já está escrito. Pelo menos acredito que a redação da proposta do Governo que contém alterações importantes na indústria não sofrerá alterações significativas.

Relativamente à indústria do jogo e sua tributação, em 19 de junho de 2014, o atual Governo aprovou uma Proposta de Lei em Conselho de Ministros¹⁷⁶ que visava proceder a alterações substanciais a diversos níveis no que ao jogo concerne. Em 25 de julho de 2014, foi aprovada na Assembleia da República a lei de autorização legislativa sobre a matéria. A lei 73/2014 de 2/9¹⁷⁷, que legitima o Governo a aprovar novos diplomas relacionados com a temática deste estudo. Podemos ver que a lei de autorização legislativa anda de braços dados com a proposta de lei pois não veio alterar minimamente a sua essência. O jogo online, as apostas hípicas e as apostas desportivas são algumas matérias alvo de regulação por parte do Governo e que daremos conta mais à frente¹⁷⁸.

Mas afinal que tipo de provável legislação vem aí? Com especial ênfase para o jogo online são várias as áreas de intervenção, a saber:

Jogos e apostas *online*

- ➡ Exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar;
- ➡ Exploração das apostas hípicas, mútuas e à cota;
- ➡ Exploração das apostas desportivas à cota.

Apostas de base territorial

- ➡ Exploração e prática das apostas hípicas, mútuas e à cota;
- ➡ Exploração das apostas desportivas à cota;

¹⁷⁶ Proposta de Lei n.º 238/XII, doc pode ser consultado em:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d6a4d344c56684a5353356b62324d3d&fich=ppl238-XII.doc&Inline=true>

¹⁷⁷ Ver diploma em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2014/09/16800/0465504660.pdf>

¹⁷⁸ Sabe-se que o governo enviará a proposta que regula o jogo online à Comissão Europeia para garantir a sua conformidade à lei comunitária e só então o Governo irá aprovar legislação específica. Se tudo correr rapidamente a nova legislação será aprovada perto do final de 2014.

Quanto ao jogo online a lei de autorização legislativa vem demonstrar o que era óbvio, que a regulação controlada do jogo online em Portugal, a par do que acontece na maioria dos países europeus, será uma realidade no futuro.

Que tipo de modelo de regulação é preconizado? O grupo de trabalho criado para estudar o fenómeno do jogo online e possível regulação, da era do XVII Governo Constitucional, definiu 3 modelos possíveis e que continuam a ser as únicas opções para a implementação do jogo online em Portugal.

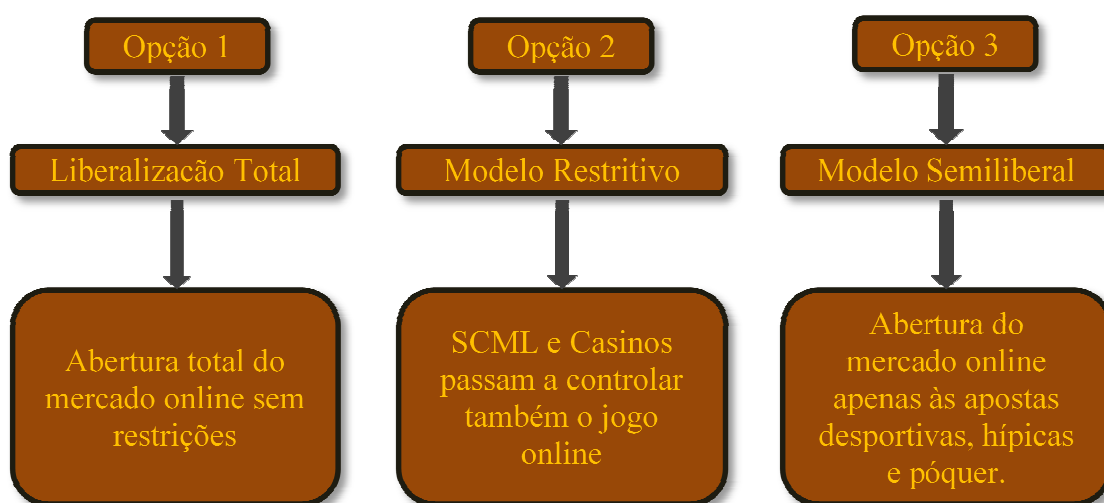


Fig. 4.1 - Modelos de implementação do jogo online

As conclusões do referido estudo, à data, apontavam implicitamente para a opção do modelo semi-liberal, com abertura do mercado online às apostas desportivas, hípicas e póquer mantendo restrições aos outros jogos de casino. Aliás, essa foi a corrente de opinião mais aceite ao longo de muito tempo.

Quanto ao tipo de legislação e tributação, surpreendentemente, tendo em conta a proposta de lei, muito provavelmente iremos assistir a uma situação de liberalização quase total e a palavra quase está relacionada com a atribuição da exploração das apostas desportivas à cota, de base territorial, à SCML. Em princípio todo o jogo online e as apostas hípicas serão alvo de licenciamento através de concursos.

Nesse sentido está previsto a criação do denominado **Regime jurídico dos jogos e apostas online**. Nesse novo enquadramento normativo além de ser necessário integrar um quadro sancionatório sólido e eficaz para proteção de todos os interesses e de ser necessário estabelecer outros poderes fiscalização ao Serviço de Inspeção de Jogos, realço o regime fiscal que será aplicado a este tipo de jogos.

Com taxas de impostos na ordem dos 15% sobre a receita bruta a ser liquidada mensalmente, embora esta taxa possa subir até a um máximo de 30% se a receita bruta das concessionárias ultrapassar o valor de 5 milhões de euros por ano, e de 8% sobre o volume das apostas, embora esta taxa possa subir até a um máximo de 16% se o volume de apostas anual ultrapassar o valor de 30 milhões de euros, a proposta de lei define claramente o nível de fiscalidade que incide sobre estes jogos.

Podemos observar esquematicamente essa situação:

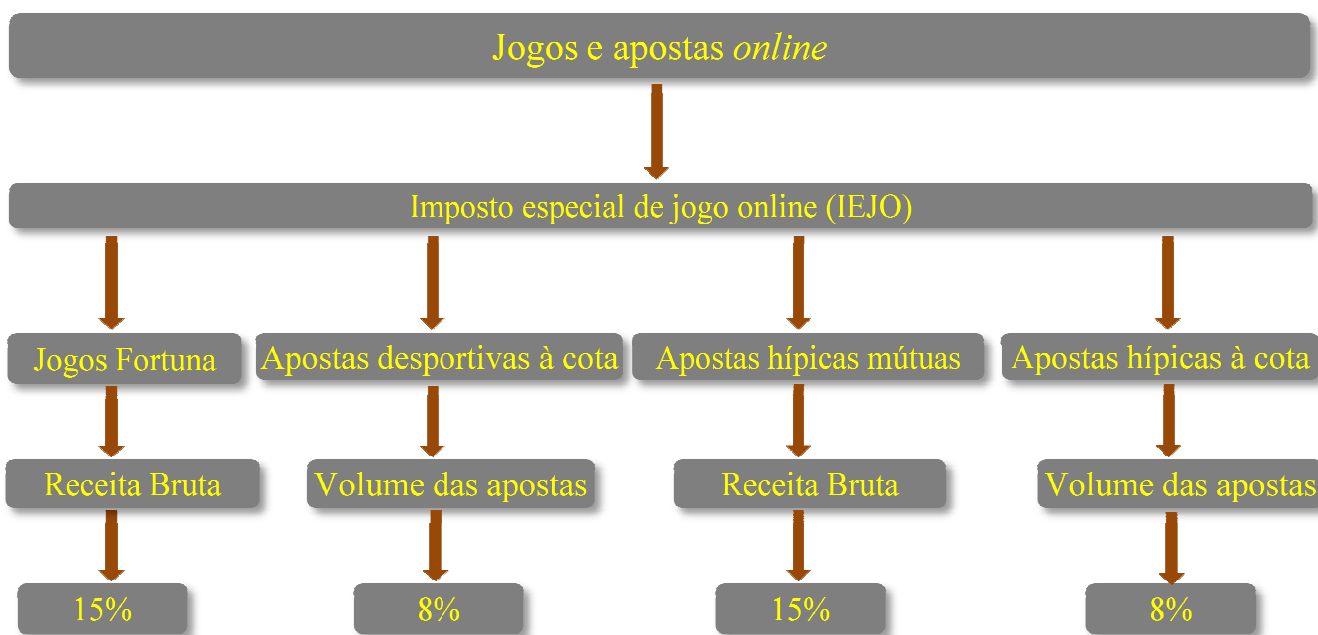


Fig. 4.2 - Novas realidades sujeitas ao Imposto Especial de jogo online, Incidência e Taxas

Conforme podemos observar existe coerência na definição da taxas aplicadas uma vez que para a mesma categoria de apostas corresponde a mesma taxa.

Quanto aos **jogos de base territorial** haverá alterações também na exploração e prática das apostas hípcas, sujeito ao IEJ esta atividade terá um regime de tributação igual ao aplicado para a mesma prática online.

Haverá ainda introdução da exploração das apostas desportivas à cota, que integrará o conceito de jogos sociais do Estado e por isso sendo explorado exclusivamente pela SCML através da sua rede de mediadores em locais físicos espalhados por todo o país. Tal como acontece com os restantes jogos sociais haverá sujeição a imposto de selo (verba 11 da tabela geral) sobre o preço de venda da aposta e sobre os prémios acima de 5000€.

A última alteração de base territorial prevista na proposta do Governo prende-se com o jogo do bingo. Numa tentativa de modernização, e com isso atrair novos públicos, a proposta prevê a possibilidade de disponibilizar o jogo do bingo com recurso aos sistemas e equipamentos atualmente existentes, beneficiando dos avanços tecnológicos que também nesta atividade se fizeram sentir, como sejam o bingo eletrónico e o vídeo-bingo, duas modalidades de bingo que se apresentam mais apelativas e dinâmicas na interação com o jogador. Está sujeito ao IEJ a uma taxa de 10% sobre a receita bruta.

Esquemáticamente podemos observar essas alterações:

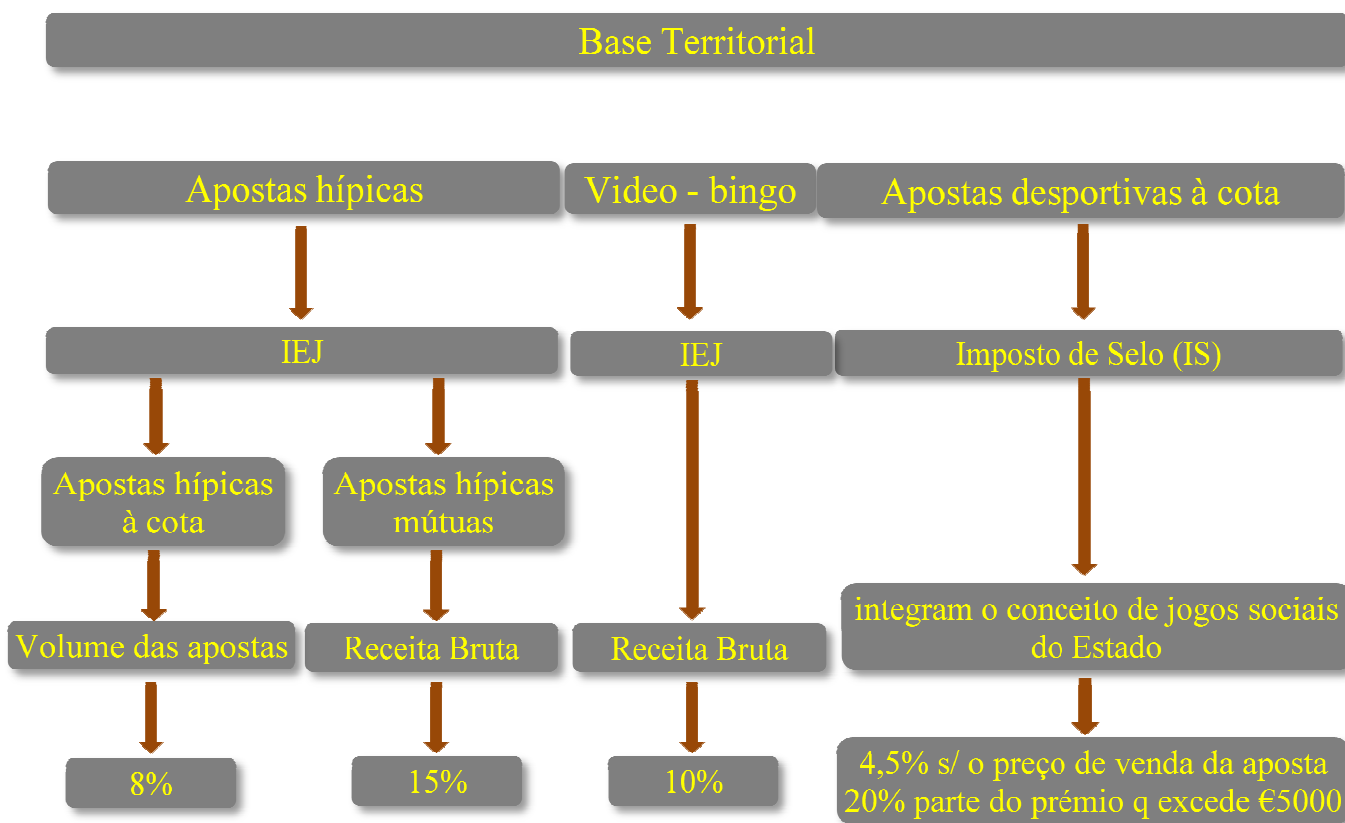


Fig. 4.3 - Novas realidades sujeitas ao Imposto Especial de jogo (de base territorial), Incidência e Taxas

Conforme podemos observar a proposta de lei visa regulamentar novas realidades. Também aqui existe coerência na definição das taxas aplicadas uma vez que as apostas hípcas sofrem a mesma carga fiscal da sua vertente online. De igual forma o video-bingo é tributado segundo a taxa do bingo tradicional. Ao enquadrar-se as apostas desportivas à cota como jogos sociais, a proposta, também mantém a mesma tributação que os restantes jogos sociais.

Conforme já foi mencionado, a Assembleia da República aprovou uma autorização legislativa, que legitima o Governo a regulamentar as matérias que constam da proposta de lei. Nesse respeito, não será certamente surpresa, se o diploma que será aprovado num futuro próximo, for exatamente igual ou muito próximo da proposta de lei analisada. Sabemos de antemão que existem entidades descontentes com esse cenário, por exemplo, Associação Portuguesa de Casinos (APC), segundo notícia do Público¹⁷⁹ de 10/07/2014, admite recorrer aos tribunais uma vez que considera que no modelo proposto existem vários aspetos discriminatórios. Segundo a APC, a proposta pressupõe um tratamento “discriminatório” na tributação prevista (taxas de 15% a 30% para o IEJO enquanto os casinos físicos estão sujeitos a contrapartidas de exploração que atingem os 50% sobre as receitas brutas).

Referindo o caso da concessão em exclusivo à SCML das apostas desportivas à cota de base territorial, Jorge Armindo, líder da APC, diz que esta é uma “desigualdade de tratamento que viola frontalmente o princípio constitucional”.

Em suma, no parecer enviado à Comissão de Economia, a APC, refere que a proposta viola “princípios da equidade e igualdade tributária e não resistirá a uma análise aturada de constitucionalidade”.

A SCML, que esperava ficar com o monopólio do jogo online, refere, no parecer¹⁸⁰ de 4/7/2014, que os valores propostos de taxas “são muito baixos e situados em níveis

¹⁷⁹ Ver notícia completa em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/casinos-arrasam-nova-lei-do-jogo-e-nao-afastam-regresso-aos-tribunais-1662237>

¹⁸⁰ Parecer completo da SCML em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e6b4e46543141765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627939694e57597a4d7a566c4e6930314e47466>

contraditórios", que nos restantes jogos não existe sujeição (imposto de selo) sobre prémios acima de 5.000 Euros e mostra ainda preocupação com a proteção dos consumidores e a prevenção da fraude e do crime.

A Associação Nacional de Apostadores Online (ANAon)¹⁸¹ e a Remonte Gaming Association (RGA)¹⁸², que representa 25 empresas de jogo online, apesar de congratularem a decisão de regulamentação do jogo online, dão conta das suas preocupações perante os impostos anunciados para o sector das apostas desportivas. A RGA, em jeito de crítica à proposta de lei do Governo, diz que as taxas elevadas irão trazer limitações à concorrência.

É difícil, senão impossível, agradar a todos os agentes. No caso específico em apreço, os mais descontentes, no nosso ponto de vista com alguma razão tendo em conta a disparidade do nível de exigência, serão as concessionárias dos casinos. Está claro que o projeto de lei pode sofrer alterações no entanto acreditamos que, a existirem, não serão substanciais e passarão por atender às pretensões dos casinos de base territorial.

[a4c54517a4e544974596d566a4e6930325a4749334f4749334d7a56684e5445756347526d&fich=b5f335e6-54ac-4352-bec6-6db78b735a51.pdf&inline=true](http://www.anao.pt/wp-content/uploads/2014/07/ANAon-comentarios-proposta-lei-238xii.pdf)

¹⁸¹ Ver parecer da ANAon em: <http://www.anao.pt/wp-content/uploads/2014/07/ANAon-comentarios-proposta-lei-238xii.pdf>

¹⁸² Informação sobre o comunicado da RGA em notícia do Público de 3/7/2014 em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/operadores-dizem-que-impostos-sobre-jogo-online-tornam-inviavel-acesso-ao-mercado-1661529>

5. Visão geral e opinião crítica

Como existe no nosso país o princípio da proibição do jogo, que significa que esse direito apenas está acessível ao Estado, este tem optado por efetuar concessões para exploração dos jogos de sorte ou azar. Sabemos que as exigências são grandes e o valor de imposto a pagar elevado. Sabe-se que o nível da carga fiscal chega a ultrapassar os 50% do Volume total de negócios. A título de exemplo, os casinos do Algarve, irão pagar, no ano de 2014, no mínimo, 11.1 milhões de euros em contrapartidas financeiras.

Mesmo não pagando outros impostos para além do IEJ, diga-se que é um imposto muito trabalhoso de calcular, os resultados das concessionárias nos últimos anos têm sido maus o que deixam estas entidades numa situação muito pouco confortável. Nesse respeito os casinos, em apenas 4 anos, perderam 58 milhões de euros em receitas. Essa quebra de receitas também teve consequências no valor arrecadado pelo Estado (Estado + Turismo de Portugal IP) que em 4 anos recebeu menos 32 milhões de euros.

A frágil situação da economia atual e a elevada tributação são os principais argumentos do sector. Apesar do reconhecimento da elevada carga fiscal pensamos que o peso maior recai sobre o valor das contrapartidas e não sobre a taxa do IEJ em si.

Não temos dúvidas sobre a necessidade da redução da carga fiscal, até porque o próprio Estado está a perder com esta situação, mas consideramos que não é fácil alterar as condições contratuais de contratos celebrados à relativamente pouco tempo. Mesmo assim, somos da opinião da renegociação dos valores das contrapartidas acordados com as concessionárias.

O jogo do bingo também passa por dificuldades com o encerramento de casas de jogo e a diminuição de receitas. Em 4 anos o negócio perdeu 33 milhões de euros (cerca de 40 %). Não consideramos que as taxas de tributação sejam desproporcionadas nem acreditamos que o declínio da atividade assente em razões fiscais. Antes, consideramos que se trata de um fenómeno que apenas "passou de moda". O bingo, desde o seu início, continua a ser jogado da mesma forma, sem qualquer inovação adquirida e sem capacidade de captação de outros públicos. Um artigo do jornal Correio da Manhã, com o título "Crise segue para

bingo"¹⁸³, caracteriza os bingos como salões de chá e bolachas para reformados, local para combater a solidão. Uma descrição do tipo de jogador de bingo, jogador com bastante idade que procura estes locais como forma de socialização. Desta feita, a crise no sector do bingo deve-se mais a razões sociais do que a razões fiscais. Um negócio que deverá ser capaz de implementar inovação no sentido de captar outro tipo de jogador porque se assim não for o caminho é a extinção.

No caso dos jogos sociais, a exploração em regime de exclusividade concedida à SCML configura uma situação de monopólio. Esse direito, já secular, em termos económicos configura uma *barreira à entrada* pois não se permite que outras entidades possam operar no mesmo mercado. A atribuição da exploração a uma instituição do tipo da SCML trata-se de, assumidamente por parte do Estado, de uma espécie de compensação à sociedade pelo facto de se permitir uma atividade associada a fenómenos potencialmente perigosos. Pela perspetiva fiscal, sabemos que os lucros da exploração dos jogos SCML estão isentos de IRC mas em sede de imposto de selo, as apostas e os prémios, são tributados a taxas consideráveis sendo que o valor arrecadado no ano passado atingiu 126 milhões de euros. Apesar de ser desejável, na maioria das situações, um mercado liberal achamos que, neste caso específico, o departamento de jogos da SCML tem efetuado um bom trabalho (as vendas brutas dos Jogos Sociais atingiram um novo máximo histórico de 1.790 milhões de euros em 2013) e não haveria benefício evidente para o Estado pela sua liberalização.

As apostas hípcas foram estimuladas pela legislação tendo em conta os eventuais benefícios que a atividade poderia gerar, que estão diretamente relacionados com a agricultura e criação equídea. Infelizmente a elevada tributação e restrições de grande exigência fizeram que a atividade não funcione em Portugal por falta de interessados na sua exploração. Além de não existir o desejado investimento na economia esta situação leva à prática de apostas ilegais que importa combater. Neste sentido pensamos ser importante criar um novo quadro legal sem cair na tentação de tributar em demasia a atividade. Uma legislação que desça os incompreensíveis níveis de exigência da anterior, como por exemplo a área mínima dos hipódromos. Que permita as apostas em corridas de cavalos realizadas no estrangeiro e que aceite as apostas efetuadas pela internet. Dado que

¹⁸³ Artigo completo em <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/outros/domingo/crise-segue-para-bingo>

tal pretensão não é de difícil exequibilidade e pode trazer enormes benefícios para a economia não se percebe a apatia por parte dos nossos responsáveis governativos.

Quanto ao jogo online a crítica principal centra-se na inércia das autoridades nacionais. Esta inércia tem custado ao Estado muitos milhões de euros todos os anos sem existir uma razão lógica. Conforme pudemos verificar no capítulo anterior, num futuro próximo iremos ser testemunhas da mudança neste sector. Não tenho opinião clara sobre se o regime de tributação avançado será bom ou mau no entanto retenho dois aspetos positivos. Primeiro, são taxas mais baixas das que são praticadas em Espanha e França e que tiveram resultados péssimos para a indústria. Segundo, a aplicação de um sistema progressivo de aplicação das taxas de tributação.

6. Conclusões

Em suma, pelo estudo levado a cabo na presente dissertação, pudemos retirar, entre outras, as seguintes conclusões mais relevantes:

Por séculos existiu diferenciação no tratamento dado aos denominados “jogos sociais” e aos jogos de sorte ou azar, vulgo jogos de casino. Se bem que, de acordo com o art. 1º do DL 422/89, os primeiros também sejam jogos de sorte ou azar o que é certo é que esses jogos, explorados pela SCML, sempre tiveram uma proteção especial por parte do Estado. As lotarias reais existem desde o séc. XVI enquanto que apenas no ano de 1927 o Estado veio pôr termo, em Portugal, a uma tradição já secular de proibição dos jogos de casino, sendo que em 1989 foi publicada a verdadeira Lei do Jogo. Conseguimos apurar que a mudança de atitude – de proibição para permissão controlada – visava, por um lado, o combate ao jogo ilegal, propiciador de atividades criminosas, e a proteção dos interesses dos consumidores e por outro, o desenvolvimento do turismo e das várias atividades económicas associadas.

Historicamente diferentes, as várias modalidades do jogo deparam-se, naturalmente, com um nível de fiscalidade assimétrico. Os jogos sociais não têm incidência fiscal do lado da oferta (SCML) mas, por outro lado, recentemente, há incidência fiscal relevante com a tributação dos prémios acima de 5.000€ (imposto de selo).

Inversamente, as concessionárias que exploram os casinos sofrem uma forte pressão tributária, que ultrapassa os 50% da receita bruta (incluindo IEJ e contrapartidas contratuais) enquanto não há tributação do lado da procura.

O jogo do bingo praticado dentro dos casinos está sujeito a IEJ e calculado em conjunto com os restantes rendimentos das entidades exploradoras. O jogo praticado fora dos casinos está sujeito, pelo lado da oferta a IRC, no entanto, para estes sujeitos passivos há ainda a obrigação de reter, mensalmente, um valor que tem a designação de receita do sector público. Em termos de receitas fiscais, estas, naturalmente, acompanham a quebra de receitas das entidades exploradoras.

A impraticabilidade da legislação nas apostas hípcas faz que a tributação, neste caso específico, inexista, ou seja, a regulamentação demasiado exigente em termos de investimento e tributários origina que ninguém se interesse pela exploração da atividade. Com isto perde a indústria equídea e perde o próprio Estado que não tem receitas desta atividade com boas potencialidades.

No que ao jogo online diz respeito verificamos uma inércia incompreensível por parte dos responsáveis do órgão executivo. Sabemos que, desde 1989 a exploração e prática do jogo sofreu, inevitavelmente, grandes alterações, sendo que o quadro normativo que a rege não acompanhou essa evolução. O desenvolvimento tecnológico permitiu o aparecimento do jogo online no entanto a legislação nacional sobre o jogo não sofreu qualquer alteração que pudesse seguir essa realidade.

A maioria dos Estados-membros (mais de dois terços) foi bastante mais lesta que o Estado português e já prosseguiu o caminho da regulação controlada da atividade por ser a melhor solução na proteção dos vários interesses públicos e privados. O preâmbulo do Decreto n.º 14.463, de 3 de dezembro de 1927, que veio permitir o jogo de base terrestre em Portugal, referia que "o jogo era um facto contra o qual nada podiam já as disposições repressivas". Similarmente, a mesma linha de raciocínio pode ser aplicada para o jogo online uma vez que qualquer medida repressiva teria boas hipóteses de insucesso face ao enraizamento atual da atividade.

Verificamos que a regulação da atividade visa objetivos de interesse público, no sentido de garantir a proteção dos menores e das pessoas mais vulneráveis, evitar a fraude e o branqueamento de capitais, prevenir comportamentos criminosos em matéria de jogo online, e salvaguardar a integridade do desporto, prevenindo e combatendo a viciação de apostas e de resultados. São precisamente as mesmas razões para no passado se justificar a proibição.

Ao mesmo tempo que combate o jogo ilegal, trazer para a legalidade agentes dessa atividade, significa o encaixe financeiro de valores importantes, ainda mais em contexto económico de alguma debilidade.

Bibliografia

- AVEDON, Elliot e Brian Sutton-Smith, *The Study of Games* (Philadelphia: Wiley, 1971).
- BABAYANS, Greg *O Segredo dos Casinos*. (E & B Data – Sistemas de Informação e Acess. Empresarial Lda: Datawin, 2009).
- NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal 4ª Edição* (Almedina, julho 2006).
- DUARTE, Rui Pinto, *O Jogo e o Direito* (Themis, Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II nº 3 - 2001).
- ROQUE, Vasco António Vilares, *A Lei do Jogo e seus regulamentos* (Coimbra Editora 1ª Edição, Out 2011).
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo* (Almedina, 10ª Edição, 1982).
- LIMA, Pires de e Antunes Varela, *Código Civil anotado* (Volume II 4º Edição Fev 2011).
- GUERREIRO, António Lima, *Lei Geral Tributária, anotada* (Editora Rei dos Livros, 2001).
- MARTÍNEZ, Soares, *Direito Fiscal* (Livraria Almedina 7ª Edição, 1995).
- SANCHES, José Luís Saldanha, *Manual de Direito Fiscal* (Coimbra: Coimbra Editora, 2003).
- VASQUES, Sérgio, *Os impostos do pecado* (Almedina, Set 1999).
- PALMA, Clotilde Celorico, *A Tributação do Jogo em Sede de IVA* (Ciência e Técnica Fiscal, 2004 nº 414).
- Cyber-criminality in Online Gaming*, livro branco elaborado por CERT-LEXSI, (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), Jul 2006.
- DIONÍSIO, Pedro, António Carlos Santos, Carmo Leal, Luis Graça, Marta Lousada, estudo intitulado *Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal*, (GIEM/ISCTE-IUL Dez 2010).
- SANTOS, António Carlos dos e Clotilde Celorico Palma, *A tributação do jogo em Portugal: o caso específico da (não) tributação do jogo online* (Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Alberto Xavier Vol I, Almedina, Fev 2013).
- PEREIRA, Luís Filipe e Paulo Almeida, *Contributo para o debate que nunca se realizou* (artigo da revista *advocatus* de 31/01/2014, em representação da empresa CAPA - Castanheira, Almeida, Pereira & Associados).

ROSA, Jean-Jacques, *Légaliser l'offre compétitive des jeux en ligne: l'analyse économique* (Institut d'Études Politiques/EGBA 2008).

Overview of the Italian Regulatory Framework *Online Gaming* (MAG março 2010).

CRUZ, Paula Teixeira da, António da Anunciação Duarte, Joaquim Caldeira, Maria João Abecasis, Fernando Paes Afonso, *O estudo da situação atual do mercado de jogos em Portugal, para definição da política nacional de jogos e da estratégia para a prossecução desta, identificando as medidas a adoptar na sua concretização* (Relatório grupo de trabalho 2004).

Relatório de Gestão e Contas de 2013 e 2012 da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Relatório de Gestão e Contas do grupo Solverde ano 2013.

Relatório de Gestão e Contas do grupo Estoril Sol SGPS ano 2012.

Estudo de EGBA e H2 Gambling Capital, 2009.

Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Estudo do Instituto Suíço de Direito Comparado (European Commission, junho 2006).

Green Paper on online gambling in the Internal Market (European Commission, 2011).

Estudo que intitula-se *Regulating gaming in Ireland*, pelo Casino Committee published by the stationery office.

Informe Anual Juego Online en España (Deloitte 25/09/2013).

Gambling Behaviour in England and Scotland (Gambling Commission, 29/6/2014).

Referências a websites

<http://www.turismodeportugal.pt/>

<http://www.idesporto.pt>

www.scml.pt

<http://casinosdeportugal.com>

<http://www.dre.pt/>

<http://www.solveverde.pt>

<http://www.destakes.com>

<http://www.dn.pt>

<http://www.estoril-solsgps.com>

http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf

http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf.

http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study2_en.pdf
<http://www.advocatus.pt>
<http://www.oecd.org>
<http://eur-lex.europa.eu>
<http://curia.europa.eu>
<http://www.justice.ie>
<http://pokerpt.com>
<http://www.lga.org.mt>
<http://www.legislation.gov.uk>
<http://www.ft.dk>
<http://dkh.minfin.bg>
<http://www.opengov.gr>
<http://www.gamingcommission.gov.gr>
<http://www.opap.gr/>
<http://www.boe.es>
<http://www.dgojuego.minhap.gob.es>
<http://www.bwinparty.com>
<http://www.accountancyage.com>
<http://english.justitie.nl>
<http://www.dutchnews.nl>
<http://www.rijksoverheid.nl>
<http://www.egrmagazine.com>
<http://www.viaden.com>
<http://online.casinocity.com>
<http://www2.ray.fi>
<http://www.mruni.eu>
<http://www.bsp.lu>
<http://calvinayre.com>
<http://www.ft.dk>
<http://www.lefigaro.fr>
<http://eldiario.deljuego.com.ar>
<http://img.starlott.com>
<http://www.arjel.fr>
<http://app.parlamento.pt>
<http://infopedia.pt>